



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

**7/2020 Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019
304/54/2018**

Työ- ja elinkeinoministeriö, 24.4.2020.
Keski-Suomen TE-toimisto, 7.5.2020.



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119, 00101 Helsinki

24.4.2020
VN/8188/2020

Viite: Lausuntopyyntö VTV Dnro 304/54/2018, 6.4.2020

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen koskien työvoimapalvelujen tarjontaa ja uudistuksia vuosina 2015–2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tehnyt osana laajempaa työllisyyden hoito –teemaa tarkastuksen, jonka kohteena olivat hallituskaudella 2015-2019 TE-toimistojen tarjoamat aktivointias- teeseen laskettavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä työllisyyden hoitoon kohdistettujen uudis- tusten toimeenpano. Uudistuksista tarkastelussa ovat olleet työnhakijoiden määräraikaishaastattelu- jen lisääminen vuodesta 2017 alkaen sekä vuosien 2017-2018 aikana toteutetut alueelliset työllii- syyskokeilut. Tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on tarjonnut työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja TE-palveluja ja samaan aikaan toimeenpannut työllisyyden hoitoon liittyviä uudistuksia. Tarkastuksessa ei käsitellä työttömyysturvan aktiivimallin vaikutuksia.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetun mukaisesti hallitus valmisti v. 2015 loppuun men- nessä tarvittavat toimenpiteet työvoimapalveluiden kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi. Tavoitteena oli työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman helpottaminen, passivoivien toimien purkaminen, työvoima- hallinnon tulkintojen yhdenmukaistaminen sekä työvoimahallinnon resurssien painottaminen akti- vointitoimenpiteisiin. Valtion talousarvioissa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan oli varattu määrärahaa keskimäärin noin 422 miljoonaa euroa vuodessa (mom. 32.30.51). Määrärahoja kuitenkin vähennettiin pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisten julkisen talouden välittömien sopeutustoimien takia yhteensä noin 110 miljoonaa euroa vuosina 2016–2019.

Tarkastuksessa TE-palveluiden käyttöön liittyviä muutoksia käsitellään ensisijaisesti KEHA-keskuk- sen sekä työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen ja kirjanpito-tietojen pohjalta. Määräraikaishaastattelu- jen arviointi pohjautuu erilliseen VN-TEAS-rahalla toteutettuun ulkopuoliseen tutkimukseen. Alueel- listen työllisyyskokeilujen vaikutuksia on raportissa tarkasteltu VTV:n erillisen vertailuasetelman kautta hyödyntämällä kiinteiden vaikutusten paneeliregressiota. Kokeilukuntien työttömyysasteen ja työttömien määrän kehitystä on verrattu kokeilun ulkopuolelle olleisiin demografisesti samankaltaisiin kuntiin.

Tarkastuksessa tuodaan esiin, että TE-toimistoilla on ollut tarkastelukautena em. määrärahojen vä- hentymisestä huolimatta hyvät edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti. Toisaalta tuodaan kui- tenkin esille, että määrällisesti TE-palvelujen kokonaiskäyttö väheni tarkastelujaksolla. Erityisesti palkkatuetun työn käyttö pieneni, vaikka palvelu on tutkimusten mukaan yksi vaikuttavimmista TE- palveluista. Saman aikaisesti vähemmän vaikuttavien toimenpiteiden kuten kuntoutuksen työtoimin- nan määrä kasvoi. Myös erilaisten lyhyiden valmennusten käyttö kasvoi aktiivimallin voimaan astu- misen myötä.

TE-palveluja koskevien uudistusten osalta työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisääminen kasvatti tarkastuksen mukaan TE-toimiston asiakaskontakteja ja tehosti työnhakijoiden ohjausta TE-palveluihin. Määräaikaishaastattelujen tekeminen kaikille työttömille lisäsi kuitenkin TE-toimistojen henkilöstön työn kuormittavuutta. Myös työttömyysturvan aktiivimallin käyttöönoton myötä osallistuminen TE-palveluihin kasvoi, Mallia ei kuitenkaan pidetty tarkastuksen mukaan TE-toimistoissa kovinkaan toimivana tapana lisätä palveluiden tarkoituksenmukaista käyttöä. Tarkastuksen mukaan myös alueelliset työllisyyskokeilut vaikuttivat TE-palvelujen tarjontaan. Tarkastuksen tulosten perusteella kokeiluihin osallistuneilla kunnissa ja alueilla pitkäaikaistyöttömien määrä väheni ja työttömyysaste laski tilastollisesti merkittävästi vertailukuntiin nähden. Tarkastuksessa tuodaan esiin, että ei kuitenkaan voida todeta luotettavasti johtuiko rekisteripohjaisen pitkäaikaistyöttömyyden alentuminen avoimille työmarkkinoille työllistymisestä vai ohjautumisesta työvoimapalveluiden piiriin. Lisäksi kokeiluja ei voitu arvioida aukottomilla vertailuasetelmilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkastuskertomusluonnoksen toteutustapaa hyvänä ja tuloksia suurimmaksi osaksi oikeansuuntaisina. Tarkastuksessa on kuvattu hyvin tarkasteluajana työllisyystilanteessa tapahtunut positiivinen käänne sekä TE-palveluiden käytössä olleiden määrärahojen kehitys. On kuitenkin huomioitava, että vaikka tarkastelujakson aikana TE-palveluiden työnhakijoiden kokonaismäärät laskivat, lasku keskittyi pääsääntöisesti suoraan työmarkkinoille työllistyvään asiakuntaan. Tämän seurauksena laaja-alaisempaa tukea ja useita erityyppisiä TE-palveluja tarvitsevien henkilöiden osuus oli tarkastelukauden loppupuolella suhteellisesti aikaisempaa korkeampi. TEM:n mielestä tarkastuksessa olisi hyvä tuoda myös esiin määräaikaishaastatteluiden lisäämisen välilliset vaikutukset mm. aktivointiasteen kehitykseen ja rekisterityöttömyyteen. Haastatteluiden lisäämisen johdosta TE-hallinnon asiakasrekisteritieto ajantasaistui. Tämän suora vaikutus oli se, että rekisterityöttömyyden piiristä poistettiin tuhansia työnhakijoita, joiden työttömyys oli ollut enää näennäisesti voimassa. Rekisterien ajantasaistaminen vaikutti aktivointiasteeseen nostattavasti, vaikka TE-palveluiden piirissä olevien määrissä ei tapahtunut suurta kasvua. Lisäksi TEM esittää, että tarkastuksessa olisi hyvä suhteuttaa TE-toimistojen resursseja ja henkilötyövuosimääriä aluekohtaisesti työttömien tai aktiivitoimenpiteissä olevien työnhakijoiden määrään.

Alueellisten työllisyyskokeilujen arvioinnin osalta TEM tuo esiin, että mm. Palkansaajien tutkimuslaitoksen selvitys osoittaa, että vuosien 2017-2018 työllisyyskokeiluilla ei ole havaittu selkeää tai tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työnhakijoiden työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi TEM:n rekisteritiedot ja em. tutkimukset antavat selkeitä viitteitä siitä, että kokeilujen aikana havaittu pitkäaikaistyöttömyyden lasku on pääsääntöisesti ollut kytköksissä työnhakijoiden siirtymiseen aktiivitoimenpiteiden piiriin tai työvoiman ulkopuolelle. On hyvä tuoda esiin, että TEM:n ja STM:n mukaan ensisijaisesti vähäisemmän vaikuttavuuden palveluiden kuten kuntouttavan työtoiminnan käyttö kasvoi kokeilujen aikana suuresti. Vaikka tekstissä mainitaan, varmuutta siitä johtuiko kokeilujen aikainen työttömyyden lasku palveluihin osallistumisesta vai työllistymisestä, tuodaan johtopäätöksissä kuitenkin esiin, että kokeiluilla onnistuttiin vähentämään työttömyyttä. Tässä kohtaa tulisi ensisijaisesti puhua rekisterityöttömyydestä. Lisäksi kokeilujen työttömyysasteiden tarkastelussa on TEM:n tulkintojen mukaan käytetty TE-hallinnon omaa ”Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta” -mittaria. Kyse ei ole virallisesta työttömyysasteesta ja koska jaettavana on rekisterityöttömien kuukauden lopun määrä, on mittari erittäin haavoittuvainen mm. palveluohjauksen kautta tapahtuville työttömyyden muutoksille. Työllisyyskokeilujen tulosten osalta on huomioitava myös kuntien kokeilujen ylläpitoon laittamat resurssit, jotka olivat mm. Pirkanmaan alueella hyvin suuria. TEM toivoo, että nämä reunaehdot tuodaan esiin tarkastustuloksia raportoitaessa.

Tarkastuksen johtopäätöksissä esitetään, että TE-hallinnon tulisi tuottaa nykyistä enemmän luotettavia työvoimapalveluiden vaikuttavuusarvioiteja. Suurin osa tarkastuksessa käsitellyistä tutkimuksista on kuitenkin toteutettu VN-TEAS-rahalla ministeriön omien tutkimusmäärärahojen vähäisyydestä johtuen. Lisäksi on huomioitava, että myös TEM:n alainen aluehallinto on tuottanut omia erillisarvioitejaan omien TE-palvelujensa vaikuttavuudesta.

TEM toivoo näiden lisäysten lisäksi muutamia muita tarkennuksia tarkastuskertomukseen. Sivulla 14 on syytä mainita, että vaikka kuntouttava työtoiminta sekä omaehtoinen opiskelu kuuluvatkin aktivointiasteeseen laskettavien palveluiden joukkoon, eivät ne kuitenkaan ole varsinaisia TE-palveluita. Sivulla 9 ammatillisen reformin käsittelyn yhteydessä on hyvä mainita, että vaikka rahoitusvastuun siirtyminen mm. tutkintoon johtavien koulutusten osalta OKM:lle toteutuikin, pysyivät koulutukset

edelleen luonteeltaan työvoimakoulutuksina. Sivulla 10 mainitun STM:n momenteille tapahtuneen määrärahan siirron yhteydessä on korjattava, että ensimmäisenä vuonna siirto oli 151 milj. euroa, mutta seuraavina vuosina 143 milj. euroa. Sivulla 17 palkkatuen osalta on huomioitava, että palveluun käytettyyn määrärahaan vaikuttaa työllistämisen keskihinta. Vuosina 2017-2018 täyden palkkatuen määrää kiintiöitiin, mikä laskee kolmannen sektorin osuutta työllistetyistä sekä työllistämisen keskihintaa. Sivulla 19 valmennuspalveluiden yhteydessä on syytä mainita, että vaikka nykyiset valmennuspalvelut tulivat kyllä osaksi TE-palveluja vuonna 2013, oli tätä ennenkin käytössä vastaavia palveluja, kuten työnhakukursseja, valmentavaa uraohjausta ja valmentavaa työvoimakoulutusta. Valmennusten kohdalla kyse oli työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä toteutetusta palvelujen uudelleen muotoilusta, jossa vanhat palvelumallit kuvattiin uudella tavalla ja toteutusmuotoja vähennettiin otsikkotasolla kolmeen.

Sivulla 23 kuntouttavan työtoiminnan osalta lisäkustannuksena tulisi huomioida myös korotetut etuudet kulukorvauksen lisäksi. Lisäksi kunnille maksetaan korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä 10,09 € per päivä. Sivulla 24 työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta tulisi mainita koskeeko tarkastelu sekä JTYP-lain mukaista, että kotoutumislain mukaista opiskelua. Samalla sivulla omaehtoisen opiskelun kustannuksiksi on laskettu koulutuskustannukset. Koulutuskustannukset ja opiskelupaikat ovat kuitenkin riippumattomia omaehtoisesta opiskelusta ja olisivat olemassa myös ilman kyseistä palvelua.

Lisäksi raportissa olisi hyvä mainita TE-palveluiden piiriin kuuluva uraohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä TE-ASPAn piiriin kuuluvien verkko- ja puhelinpalveluiden kasvanut merkitys suhteessa TE-palveluiden tarjoamiseen ja toteutukseen. Myös tarkastusjakson aikana kasvanut Ohjaamo-toiminta olisi hyvä huomioida työnhakijoiden henkilökohtaisen palveluohjauksen lisääntymisen näkökulmasta vaikuttavuusarviointeja.

Marja-Riitta Pihlman, osastopäällikkö

Outi Viljamaa, neuvotteleva virkamies

Tiedoksi:
Piia Rekilä, ministerin erityisavustaja
TEM/TTM



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Dnro 304/54/2018

Keski-Suomen TE-toimiston lausunto Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 -tarkastuskertomusluonnokseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää TE-toimistoja varmistamaan, että tarkastuskertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin. Lisäksi tarkastusvirasto haluaa kuulla TE-toimistojen näkemyksen tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Tarkastusvirasto suosittelee raportissaan, että toimivien työvoimapalvelujen varmistamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä TE-toimistojen kanssa

1. huolehtia siitä, että työnhakija-asiakkaille tarjottavat palvelut ovat työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja vastaavat asiakkaan palvelutarvetta
2. seurata kuluvan hallituskauden työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia systemaattisesti ja toteuttaa niistä laadukkaita vaikutusarviointeja
3. suunnitella tulevaisuudessa työvoimapolitiikan uudistukset siten, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida määrällisin menetelmin luotettavilla vertailuasetelmilla ja siten, että arvioinnissa voidaan hyödyntää myös laadullisia analyyseja ja varmistaa, että arviointien tuloksia hyödynnetään toimenpiteiden kehittämisessä.

Keski-Suomen TE-toimiston lausunto

Suositus 1. huolehtia siitä, että työnhakija-asiakkaille tarjottavat palvelut ovat työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja vastaavat asiakkaan palvelutarvetta

Tarkastuskertomuksessa käydään läpi työllisyyspolitiikan eri keinoja ja niiden vaikuttavuutta sekä kuntakokeiluja. Tiedot eri palvelujen vaikuttavuudesta pohjautuvat aiemmissa tutkimuksissa tai selvityksissä tehtyihin havaintoihin.

Työllisyyspolitiikan keinoja arvioidaan usein niiden työllistymisvaikutusten näkökulmasta, vaikka osa keinoista on enemmänkin asiakkaan elämänhallintaa tukevia.

Näitä keinoja ei tulisi verrata toisiinsa työllistymisen näkökulmasta, vaan keinojen

tuloksellisuutta tulisi arvioida suhteessa niiden tavoitteeseen. Tämä edellyttäisi sitä, että erilaiset tavoitteet olisi selkeämmin tunnistettavissa työllisyyspolitiikan keinovalikoimassa.

Elämänhallintaa tai toimintakykyä ylläpitäviä tai kehittäviä toimia tulisi tarkastella suhteessa asiakkaan tilanteen kehitykseen kohti työkykyä ja pitkällä tähtäimellä kohti tuettuja tai avoimia työmarkkinoita.

Ensimmäisen suosituksen osalta tulisi siis määritellä se, mikä on työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Työllisyyspolitiikkaa on viime vuosina rajattu työmarkkinalähtöisiin toimiin. Maakuntauudistuksen valmistelu yhteistyössä SOTE-sektorin kanssa laajensi työllisyyspolitiikkaa työkykykysymyksiin ja toi esille sen, että tiukka kahtiajako ei johda nykyisessä palvelujärjestelmässä hyvään lopputulokseen. Lisäksi syntyy tilanne, jossa työllisyydenhoidon näkökulmasta suunniteltu palvelupolku ei olekaan asiakkaan palvelutarvetta vastaava, koska asiakkaan tilanteessa pääsy avoimille työmarkkinoille ei ole realistinen tavoite. Samalla tavalla esimerkiksi nuorten ohjaamatoiminta on osoittanut, että eri toimijoiden välinen monialainen yhteistyö synnyttää parhaita asiakastuloksia ja palvelukokemuksia.

Tästä johtuen työllisyyspolitiikkaa tulisi tarkastella rinnakkain muun muassa sosiaali- ja terveyspolitiikan sekä koulutuspolitiikan kanssa, mikä johtaa myös siihen, että tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseen tarvitaan TE-toimistojen ja työ- ja elinkeinoministeriön ohella muiden hallinnonalojen mukana oloa.

Asiakkaiden määräaikaishaastattelut saavat hyvää palautetta TE-hallinnon toimijoilta ja asiakkailta. Tarkastuskertomuksessa todetaan TE-toimistojen aiemmin laiminlyöneen asiakkaiden määräaikaishaastattelut. Kyse ei ollut laiminlyönnistä, vaan yhteisestä sopimisesta työ- ja elinkeinoministeriön kanssa siitä, että mikäli asiakkaan arvioidaan työllistyvän omaehtoisesti avoimille työmarkkinoille, työllistymissuunnitelman laatiminen on ilmeisen tarpeetonta. Samaan aikaan asiakastyössä tehtiin merkittävä digiloikka, jonka ideana oli lisätä asiakkaan omatoimisuutta työnhaussa. Laskusuhdanteessa näiden asiakkaiden työttömyys kuitenkin pitkittyi ja henkilökohtaisen palvelun tarve tuli ilmeiseksi.

Työllisyyspolitiikalle onkin ollut viime vuosina tyypillistä nopeatempoisuus ja tavoitteiden vaihtelu hallitusohjelmien välillä. Jälkikäteen tehtävä tarkastelu ei tuo esille kyseissä toimintaympäristötilanteessa ja poliittisessa ilmastossa tehtyjen valintojen taustoja, joilla voi olla hyvinkin suurin vaikutus politiikan suuntaan ja tuloksiin. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii myös aktiivimalli, jonka vahva poliittinen vastatuuli teki merkityksettömäksi sen, että kyseinen malli sai sellaisia asiakkaita liikkeelle, joiden kiinnostus työllistymisensä edistämiseen oli ollut vuosia hyvin alhainen.

Suositus 2. seurata kuluvan hallituskauden työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia systemaattisesti ja toteuttaa niistä laadukkaita vaikutusarviointeja.

Suositus 3. suunnitella tulevaisuudessa työvoimapolitiikan uudistukset siten, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida määrällisin menetelmin luotettavilla vertailuasetelmilla ja siten, että arvioinnissa voidaan hyödyntää myös laadullisia analyyseja ja varmistaa, että arviointien tuloksia hyödynnetään toimenpiteiden kehittämisessä.

Suurten politiikkamuutosten suunnittelun tulisi olla pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. Ne on hyvä valmistella eri intressitahoja kuunnellen ja sellaisella aikataululla, joka edistää niiden onnistumista. Tulisi välttää sitä, että uudistusten ajurina ovat valtakysymykset tai poliittiset intressit ja pyrkiä siihen, että uudistuksilla saadaan asiakkaille parempia palveluja kustannustehokkaasti.

On oleellista, että kuntakokeiluille ja TE-palveluille asetetaan sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita ja että mittarit mittaavat erilaisten asiakaskohderyhmien palvelujen vaikuttavuutta palvelun tavoitetta vasten. Arvioinnissa tulisi myös huomioida käytössä olevat resurssit, koska resurssikysymys on henkilökohtaisen asiakaspalvelun onnistumisessa keskeinen.

Suomessa työllisyydenhoidon tuloksellisuuteen liittyvät määrälliset mittarit eivät ole kaikilta osin olleet onnistuneita. Niiden ongelmana on ollut syy-seuraussuhteen epäselvyys. On vaikea tunnistaa, miltä osin tulos on työllisyystoimien seurausta, missä määrin toimintaympäristökijät siihen vaikuttavat tai mikä on muiden toimijoiden rooli ja merkitys. Määrällisten mittareiden kehittämisen ohella on tärkeää kehittää ja monipuolistaa työllisyyden hoidon laadullisia arviointikriteereitä. Olisi myös hyvä ottaa huomioon, että tehottomina pidettyjen työllisyystoimien hyödyt voivatkin näkyä vaikutuksina sosiaali- ja terveystoimissa.

Olisi tärkeää saada konkreettista tietoa siitä, miten hyvin kokeiluissa tai TE-palveluissa on pystytty ottamaan huomioon asiakkaan todellinen palvelutarve. Esimerkiksi kuntakokeiluissa kuntouttavan työtoiminnan laajamittainen käyttö voi liittyä enemmänkin työmarkkinatukimaksujen vähentämiseen kuin asiakkaan tarkoituksenmukaiseen palveluohjaukseen. Tämä kysymys tulee entistä oleellisemmaksi, kun kokeilujen kohderyhmä laajenee muihin kuin heikossa työmarkkina-asemassa oleviin asiakkaisiin.

Jos kokeilujen yhtenä tavoitteena taas on työttömyyden kustannusten vähentäminen, olisi tärkeää tutkia millä toimilla on kustannuksia vähentävä vaikutus ja missä tuo kustannusten väheneminen tapahtuu ja kuinka pitkäkestoista ja laajavaikutteisista se on.

Jotta tulevasta työllisyyden hoidon mallista sekä kunta-valtio -työnjaosta saadaan toimiva, on tärkeää varmistaa, että kuntakokeilujen tuloksellisuuden arviointi on riippumatonta.