



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-487-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-487-3
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-487-3](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-487-3)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
VTV
LUKU 1 VALOKUVAAJA VILLE VEIKKO-HEINONEN

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 304/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen työvoimapalvelujen tarjontaa ja uudistuksia vuosina 2015–2019 koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä ja TE-toimistoilla 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 johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 4. kesäkuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Hannu Tervo
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat hallituskaudella 2015–2019 TE-toimistojen tarjoamat aktivointi-asteeseen laskettavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä työllisyyden hoitoon kohdistettujen uudistusten toimeenpano TE-toimistoissa. Uudistuksista tarkasteltiin alueellisia työllisyyskokeiluja sekä työnhakijoiden määräaikaishaastatteluja ja työllistymissuunnitelmien tarkistusta. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on tarjonnut työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja TE-palveluja vuosina 2015–2019 ja samaan aikaan toimeenpannut työllisyyden hoitoon liittyvät uudistukset.

TE-hallinnolla on ollut määrärahojen vähenemisestä huolimatta kohtuullisen hyvät edellytykset tarjota TE-palveluja vuosina 2015–2018. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) momenteilta rahoitettujen TE-palvelujen hankinta kokonaisuutena vähentyi jonkin verran tarkastelujaksolla. Määräaikaishaastattelujen lisääminen lisäsi TE-toimistojen kontakteja asiakkaisiin ja tehosti työnhakijoiden ohjausta palveluihin. Uudistus kuitenkin myös kasvatti TE-toimiston henkilöstön työmäärää ja kuormitusta. Pitkäaikaisyöttömien määrä vähentyi ja rekisterityöttömyys alentui alueelliseen työllisyyskokeiluun osallistuneilla alueilla kokeilun aikana eli elokuusta 2017 joulukuuhun 2018.

TE-hallinnolla on ollut kohtuullisen hyvät edellytykset tarjota TE-palveluja

TE-hallinnolla on ollut määrärahojen vähenemisestä huolimatta kohtuullisen hyvät edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018. Työllisyyteen vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjonta ja käyttö lisääntyivät tarkastelujaksolla hieman. Tarkastuksessa ei voitu selvittää, mistä siirtymä johtui ja oliko sillä vaikutusta työllisyyteen.

Työllisyystilanne parani tarkastelujakson loppua kohti, mikä vähensi TE-palvelujen tarvetta. Parantunut työllisyystilanne näkyi myös aktivointiasteessa, joka nousi tarkastelujakson loppua kohti. Aktivointiasteella tarkoitetaan sitä, kuinka suuri osuus työttömistä työnhakijoista ja TE-palvelujen asiakkaista on aktiivisten työvoimapolitiittisten palvelujen piirissä.

Työllisyystilanteen parantamiseen tähdänneet uudistukset saatiin toteutettua suunnitelmien mukaisesti

Työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisääminen tehosti työnhakijoiden palveluihin ohjautumista ja edisti aktivoitumista. Koska työnhakijat ohjautuivat palveluihin tehokkaammin, saattoi uudistus edistää myös heidän työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Haastattelujen lisääminen kuitenkin kasvatti TE-toimiston henkilöstön kuormitusta. Kokonaisuutena uudistus on ollut myönteinen.

Alueelliset työllisyyskokeilut vähensivät pitkäaikaistyöttömien määrää ja alensivat rekisterityöttömyyttä kokeilualueilla. Työnhakijarekisteriin pohjautuvien tilastojen analyysin perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, missä määrin kehitykseen on vaikuttanut lisääntynyt palveluihin osallistuminen ja missä määrin työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Muissa alueellisista työllisyyskokeiluista tehdyissä arvioinneissa kokeilujen arvioitiin vaikuttaneen myönteisesti työllisyyden edistämiseen. Arviointien mukaan kokeiluista on saatu myös kokemuksia ja oppeja työvoimapolitiittisten palvelujen kehittämiseen.

TE-palveluista ja uudistuksista on tehty useita arviointeja

Työvoimapalveluista on viime vuosina tehty kolme arviointia. Yksi arviointi kattoi lähes kaikki TE-palvelut, ja kahdessa muussa on arvioitu yksittäistä palvelua. Arvioinnit ovat laadukkaita ja menetelmällisesti päteviä. TE-hallinnon tulisi teettää nykyistä enemmän luotettavia työvoimapalvelujen vaikutusarviointeja.

Työllisyystilanteen parantamiseksi viime hallituskaudella tehdyt uudistukset on kaiken kaikkiaan arvioitu melko kattavasti. Hallituskaudella kuitenkin toteutettiin monta uudistusta samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia. Jatkossa arviointien tulisi kohdistua yhteen uudistukseen kerrallaan, ja arvioinneissa tulisi yhdistää laadullisia ja määrällisiä lähestymistapoja. Myös vertailuasetelmien määrittelyyn tulisi kiinnittää huomiota.

Tarkastusviraston suositukset

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.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko TE-hallinnolla ollut edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018?	15
2.1 Työllisyysmäärärahat jaetaan ELY-keskuksille alueiden työllisyystilanteen perusteella	15
2.2 TE-palvelujen käyttö väheni hieman vuosina 2015–2018	20
3 Onko työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävät uudistukset toteutettu onnistuneesti?	33
3.1 Työnhakijoiden palveluihin ohjaus tehostui määräaikaishaastattelujen avulla	34
3.2 Pitkäaikaistyöttömien määrä väheni ja työttömyysaste aleni kokeilualueilla	37
4 Onko TE-palveluja ja uudistuksia arvioitu riittävästi?	43
4.1 TE-hallinnon tulisi teettää nykyistä enemmän luotettavia työvoimapalvelujen vaikutusarviointeja	43
4.2 Uudistusten päällekkäisyys hankaloittaa niiden vaikutusten arviointia	45
Liite: Miten tarkastettiin	47
Viitteet	51



TE-palvelut

tjänster | services

Ma-pe 9-16

Mån-fre 9-16

Mon-Fri 9-16

te-palvelut.fi

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena olivat hallituskaudella 2015–2019 TE-toimistojen tarjoamat aktivointiasteeseen laskettavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä työllisyyden hoitoon hallituskaudella kohdistettujen uudistusten toimeenpano TE-toimistoissa. Tarkasteltavia uudistuksia olivat alueelliset työllisyyskokeilut (HE 51/2017) sekä työnhakijoiden määräaikaishaastattelut ja työllistymissuunnitelmien tarkistus (HE 209/2016). Työllisyyden hoidon ns. aktiivimalli (2018–2019) rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle, koska siitä oli samaan aikaan tekeillä erillinen arviointi.¹

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa² todettiin, että hallitus valmistelee vuoden 2015 loppuun mennessä tarvittavat toimenpiteet työvoimapalvelujen kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi. Tavoitteena oli työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman helpottaminen, passivoivien toimien purkaminen, työvoimahallinnon tulkintojen yhdenmukaistaminen sekä työvoimahallinnon resurssien painottaminen aktivointitoimenpiteisiin.

Valtion talousarvioissa oli varattu työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan määrärahaa vuosina 2015–2019 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. Suhteellisesti määrärahat vähenivät kyseisellä ajanjaksolla noin 20 prosenttia.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on määrärahojen supistuessa tarjonnut työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja TE-palveluja vuosina 2015–2019 ja pannut samaan aikaan toimeen tarkastuksen kohteena olevat työllisyyden hoitoon liittyvät uudistukset.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää eduskunnan ja valtioneuvoston lisäksi TE-hallinnossa kehitettäessä TE-palveluja ja suunniteltaessa niitä koskevia uudistuksia. Tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston Työllisyyden hoito -teemaa. Teeman tavoitteena on tuottaa hyödyllistä ja relevanttia tarkastustietoa eduskunnalle ja hallinnolle tuloksellisen työllisyyden hoidon tukemiseksi. Teemasta on julkaistu aiemmin vuonna 2020 tarkastus, jossa arvioitiin vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksia.

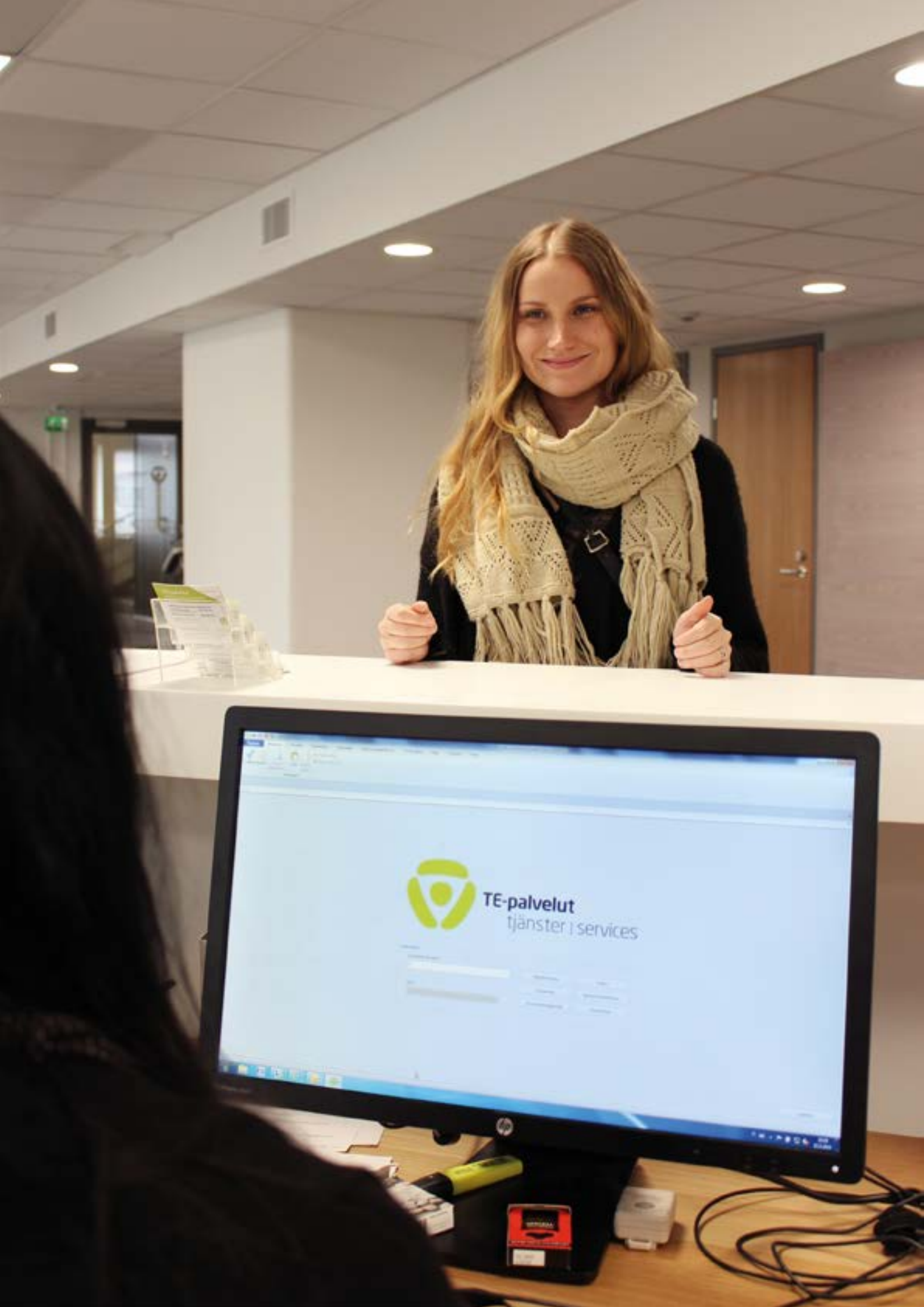
Toimijat, tehtävät ja säädöspohja

Talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä kansalaisten kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastaa työllisyys-, yrittäjyys- ja työvoimapolitiikasta sekä maahanmuuttajien kotouttamispolitiikasta. Ministeriö johtaa, ohjaa ja seuraa sitä, että TE-palvelut toteutuvat kaikkialla Suomessa asiakaslähtöisesti ja tuloksellisesti. Ministeriö vastaa julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevasta lainsäädännöstä sekä päättää, mitkä kehittämistavoitteet vaativat laajempia strategisia hankkeita toteutuakseen.³

Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus (KEHA-keskus) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja (TE-palveluja) siten kuin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) säädetään. TE-palveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä. Lisäksi TE-palveluilla edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 §:n mukaan TE-toimisto, KEHA-keskus ja ELY-keskus voivat tuottaa laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla. Palvelujen hankinnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella, jossa määrätään TE-toimiston ja ELY-keskuksen tehtävistä palvelua hankittaessa, menettelystä hankinnasta päätettäessä, hankinta- ja tarjousmenettelystä sekä hankintasopimuksen tekemisestä.



TE-palvelut
tjänster i services

2 Onko TE-hallinnolla ollut edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018?

TE-hallinnolla on ollut määrärahojen vähenemisestä huolimatta kohtuullisen hyvät edellytykset tarjota TE-palveluja vuosina 2015–2018. TEM:n ja STM:n momenteilta rahoitettujen palvelujen käyttö vähentyi kokonaisuutena tarkastelujaksolla jonkin verran. Palkkatuki yksityiselle sektorille vähentyi samalla kun kuntien palkkatuen käyttö kasvoi. Myös valmennusten, kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun käyttö kasvoi hieman. Työllisyystilanne parani tarkastelujakson loppua kohti, mikä osaltaan vähensi TE-palvelujen tarvetta. Parantunut työllisyystilanne näkyi myös aktivointiasteessa, joka nousi tarkastelujakson loppua kohti.

Työllisyyteen vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjonta ja käyttö lisääntyivät tarkastelujaksolla hieman. Tarkastuksessa ei voitu luotettavasti selvittää, mistä siirtymä johtui ja oliko sillä vaikutusta työllisyyteen.

Osa työllisyysmäärärahoista siirrettiin vuonna 2017 STM:n momenteille. Siirron ansiosta rahoja voidaan käyttää joustavammin TE-palvelujen hankintaan, ja siten uudistus oli hyvä. Työllisyysmäärärahojen jakoperusteissa ELY-keskuksille ei tapahtunut muutoksia. Myöskään TE-toimistojen ohjauksessa ei tapahtunut muutoksia tarkastelujaksolla. TE-toimistojen henkilökunnan määrän väheneminen pysähtyi vuonna 2016. Osaltaan tähän vaikutti se, että työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisäämisen ja aktiivimallin käyttöönoton aiheuttamaan lisätyöhön varattiin resursseja TE-toimistoille.

2.1 Työllisyysmäärärahat jaetaan ELY-keskuksille alueiden työllisyystilanteen perusteella

Työllisyysmäärärahoja vähennettiin osana julkisen talouden sopeutustoimia, siirrot STM:n ja OKM:n momenteille lisäsivät kuitenkin määrärahojen käytön joustavuutta

Valtion talousarvioissa varattiin työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan määrärahaa (ns. työllisyysmäärärahat, mom. 32.30.51) vuosina 2015–2019 keskimäärin noin 422 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 määräraha oli noin 564 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 244 miljoonaa euroa. Työllisyysmäärärahat siis vähentyivät huomattavasti hallituskauden loppupuolella.

Työllisyysmäärärahojen väheneminen johtui vuoden 2015 hallitusohjelman mukaisista julkisen talouden välittömistä sopeutustoimista (yhteensä 110 miljoonaa euroa momentilta 32.30.51 vuosina 2016–2019) ja määrärahojen osittaisista siirroista OKM:n ja STM:n hallinnonaloille.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toisen ja korkea-asteen tutkintoon sekä tutkinnon osiin johtava koulutus, osa ei tutkintoon johtavasta ammatillisesti suuntautuneesta koulutuksesta, aikuisten perusopetus sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyivät työvoimakoulutuksesta OKM:n vastuulle. Rahoitusvastuun siirtymisestä huolimatta koulutukset pysyivät edelleen luonteeltaan työvoimakoulutuksina. Koulutuksen siirron myötä yhteensä 90 miljoonaa euroa (59 miljoonaa vuonna 2018 ja 31 miljoonaa vuonna 2019) siirrettiin OKM:n hallinnonalalle (mom. 29.10.30, 29.10.31, 29.20.30 ja 29.40.20).

Vuonna 2017 laajennettiin työttömyysetuuksien aktiivikäyttöä. Starttiraha ja palkkatuetun työn rahoitus siirrettiin osittain STM:n työttömyysetuusmäärärahoihin vuosiksi 2017 ja 2018 (mom. 33.20.50, 51 ja 52), mikä vähensi työllisyysmäärärahoja 151 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 143 miljoonaa euroa vuodessa sitä seuraavina vuosina. Palkkatuetun työn ja starttirahan rahoitusmallia on jatkettu myös vuosina 2019 ja 2020.

Määrärahaesityksiin liittyi lakiesitys julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 209/2016). Muutoksen tarkoituksena oli vähentää rakennetyöttömyyttä, alentaa työllistymiskynnystä sekä lyhentää työttömyysjaksoja ja siten vähentää valtion kustannuksia. Muutoksen jälkeen ansiopäivärahan perusosan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen rahoittamiseen osoitettuja valtion määrärahoja voidaan käyttää palkkatuen, starttirahan ja liikkuvuusavustuksen rahoittamiseen.

TEM:n edustajien mukaan työllisyysmäärärahojen osittainen siirto STM:n momenteille on osittain budjettitekninen, mutta se on myös tuonut lisää joustavuutta rahojen käyttöön.⁴ TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluisa oltiin yhtä mieltä siitä, että määrärahan osittainen siirto STM:n momentille on tuonut lisää joustoa ja että rahat ovat siirron jälkeen riittäneet palkkatukeen koko vuoden.⁵

Ansiopäivärahan perusosan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen rahoittamiseen osoitettuja valtion määrärahoja voidaan käyttää palkkatuen, starttirahan ja liikkuvuusavustuksen rahoittamiseen

Työllisyysmäärärahojen jakoperusteet pysyneet ennallaan

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahojen ja työvoimakoulutuksen myöntämisvaltuuden jako (työllisyysmäärärahat) ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle on tehty vuosittain valtioneuvoston päätöksellä.⁶

Päätöksen liitteinä ovat TEM:n muistiot määrärahojen jakoperusteista ja jaon kriteereinä käytetyistä tunnusluvuista. Päätösten perusteet ovat säilyneet pääpiirteissään samoina vuosina 2016–2018. Määrärahojen jaon kriteerit ovat olleet ELY-alueen työttömyysaste (paino 15 %), työttömien työnhakijoiden määrä (paino 55 %) ja vaikeasti työllistyvien määrä (paino 30 %). Työllisyysrahojen jakoperusteisiin ei ole huomautettavaa.

Vuonna 2017 siirrettiin starttirahan ja palkkatuetun työn rahoitus osittain STM:n työttömyysetuusmäärärahoihin vuosiksi 2017 ja 2018 (mom. 33.20.50, 51 ja 52). Rahoitusmallia jatkettiin myös vuosina 2019 ja 2020. TEM ei jaa työttömyysetuusmäärärahaa jokaiselle ELY-keskukselle, vaan määrärahat jaetaan kokonaisuutena kirjanpitoyksikkönä toimivalle KEHA-keskukselle ELY-keskusten käyttöön. Vuoden lopussa KEHA-keskus kirjaa määrärahan kullekin ELY-keskukselle toteutuneen käytön mukaan.⁷

TE-toimistojen ohjauksessa ei tapahtunut muutoksia tarkastelujaksolla

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa TE-toimistojen hallinnollisesta ohjauksesta sekä ELY-keskusten ja niiden alaisina toimivien TE-toimistojen palvelujen ja toiminnan kehittämisestä. Lisäksi TEM vastaa ELY-keskusten työvoimapalvelujen ohjauksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa TE-palvelujen tarjontaa laeilla, asetuksilla ja soveltamisohjeilla. Ohjaus näin järjestettynä on riittävää.

Tärkeä ohjauskeino on myös resurssiohjaus, jota tehdään työllisyysmäärärahojen sekä TE-toimistojen ja ELY-keskusten toimintameno- määrärahojen avulla.⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ELY-keskuksille, TE-toimistoille, KEHA-keskuksille ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuskelle erillisen ohjeen siitä, miten lakia julkisista yritys- ja työvoimapalveluista tulee soveltaa ja miten varojen käyttöä tulee kunakin vuonna painottaa.⁹ Esimerkiksi vuonna 2016 rahoja tuli käyttää erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon.¹⁰ Kun rahoja jaetaan niin, ettei niitä osoiteta tiettyihin TE-palveluihin, jää ELY-keskuksille paljon harkintavaltaa siinä, millä palveluilla ohjeessa määriteltä tavoitetta edistetään. Tämä tuo joustoa julkisten varojen käyttöön.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen normiohjaus perustuu pitkälti lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012). Ministeriön antama informaatio-ohjaus (ohjeet, tiedotteet) liittyy usein palvelujen tuottamistapaan sekä siihen, miten lakeja ja asetuksia voidaan soveltaa yhdennäköisesti ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa. Voimassa oleva JTYP-lain ja siihen liittyvän asetuksen soveltamisohje¹¹ on annettu TE-toimistoille, ELY-keskuksille, työvoiman palvelukeskuksille ja KEHA-keskukselle 19.12.2017.

Keskeinen informaatio-ohjauksen keino TE-hallinnon sisällä on tulos-sopimusmenettely. Työllisyyden hoitoon liittyvissä tulostavoitteissa painottuvat eri vuosina eri asiat. Esimerkiksi vuonna 2019 painotetaan työnvälityksen tehostamista, pitkäaikaistyöttömyyden kasvun pysäyttämistä, nuorisotyöttömyyden ehkäisyä sekä maahanmuuttajien integroitumisen edistämistä. Tulostavoitteet ovat kaikille ELY-keskuksille samat, mutta niiden tavoitetasot määrittyvät tulosneuvottelujen perusteella.¹²

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan TE-toimistouudistuksen myötä TE-toimistojen operatiivinen ohjausvastuu siirtyi ELY-keskuksille, kun taas strateginen ohjaus on edelleen TEM:llä.¹³ TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa nostettiin esiin, että aikaisemmin TEM:n ohjaus oli enemmän substanssiohjausta. Nykyisin ohjausta on viety enemmän strategisen politiikkaohjauksen suuntaan ja operatiivisempaa ohjausta on rajoitettu.¹⁴

Työnhakijoiden määräaikaishaastatteluihin ja aktiivimalliin varattiin määrärahaa mutta alueellisiin työllisyyskokeiluihin sitä ei osoitettu

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana toteutettiin politiikkatoimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli lisätä työn tarjontaa. Tähän työllisyyspakettiin sisältyi työttömien aktivointiin ja työttömyysturvaan, osaavan työvoiman saatavuuteen, työlainsäädännön kehittämiseen ja työvoiman liikkuvuuteen liittyviä toimenpiteitä.¹⁵

Määrärahojen jakopäätöksiin on liitetty ohjeita siitä, miten varojen käyttöä tulee kunakin vuonna painottaa

Alueellisille työllisyyskokeiluille ei osoitettu erillistä määrärahaa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa eikä hallituksen kärkihankkeiden rahoitusta koskevassa päätöksessä. Kokeilut toteutettiin sen sijaan suuntaamalla olemassa olevia henkilöresursseja ja työllisyysmäärärahoja uudelleen. Hallituksen esityksessä vuoden 2017 talousarvioksi¹⁶ momentin 32.30.51 perusteluissa todettiin, että julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin varattua määrärahaa sai käyttää työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisiin kokeiluihin. Perustelujen mukaan määrärahaa voitiin käyttää kunnan asiakkaille tarjottaviin kokeilulakiehdotuksen¹⁷ mukaisiin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin.

Työnhakijoiden määräaikaishaastattelut: Hallituksen esityksen (HE 209/2016) mukaan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistaminen aina säännöllisin määräajoin voi lisätä työnhaun aktiivisuutta ja hakijan osallistumista palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin. Aktiivinen työnhaku ja palveluihin osallistuminen voivat hallituksen esityksen mukaan myös lyhentää työttömyysjaksoja, jolloin työttömyysetuudet vähenevät.¹⁸

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen toteuttaminen kolmen kuukauden välein yhdenjaksoisessa työttömyydessä sekä työllistymissuunnitelmien ja niitä korvaavien aktivointi- ja kotoutumissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen sitovat TE-hallinnon resursseja. Esityksen mukaan vuodessa järjestettäisiin 750 000 haastattelua lisää. Tämän arvioitiin edellyttävän noin 350–550 henkilötyövuoden lisätyöpanosta.¹⁹ Vuoden 2017 talousarviossa TE-toimistoille osoitettiin 17 miljoonan euron lisämääräraha määräaikaishaastattelujen toteuttamiseen.²⁰ TE-toimistojen henkilöstöä lisättiin vuodelle 2017 noin 200 henkilötyövuodella haastatteluiden toteutusta varten.²¹

Määräaikaishaastattelujen tekemiseen ja työllisyyspakettiin on varattu rahoitusta myös vuoden 2017 jälkeen. Toimenpiteisiin kohdistettuja määrärahoja on kuitenkin talousarviossa lisätty ja vähennetty suunnilleen samassa suhteessa. Tämä vaikeuttaa määrärahojen muutosten hahmottamista. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2018²² tehtiin seitsemän miljoonan euron vähennys työllisyyspakettiin. Vuoden 2019 talousarviossa lisättiin 10 miljoonaa euroa määräaikaishaastatteluihin mutta vähennettiin samansuuruinen määräraha työllisyyspaketista. Vuonna 2020 tehtiin 5 miljoonan euron ja 100 htv:n lisäys määräaikaishaastatteluihin ja nuorisotakuuseen, mutta samalla vähennettiin 10 miljoonan euroa ja 100 htv määräaikaishaastatteluista. Muutosten nettovaikutukset sisältyvät TE-toimistojen toteutuneisiin toimintamonomäärärahoihin ja henkilöresursseihin, jotka esitetään jäljempänä taulukossa 1.

Aktiivimallin käyttöönottoon varattiin vuoden 2018 talousarvioesityksessä²³ 25 miljoonan euron lisäys. Samalla lisättiin myös TE-toimistojen henkilöstön määrää noin 200 henkilötyövuotta²⁴. Henkilöstön määrää lisättiin, koska lakiesityksessä²⁵ aktiivimallin käyttöönoton ennakoitiin lisäävän asiakkaiden yhteydenottoja ja siten myös TE-toimistojen työmäärää. Aktiivimallista luovuttiin 1.1.2020 alkaen. Valtion talousarvioesityksessä 2019 aktiivimalliin varatut rahat (työllisyyspaketti, ks. edellinen kappale) siirrettiin määräaikaishaastatteluihin. Aktiivimalli ei ollut tarkastuksen kohteena, mutta siihen on viitattu tarkastuskertomuksessa, jos tarkastuksessa on tehty havaintoja sen mahdollisista vaikutuksista TE-palvelujen käyttöön tai muiden uudistusten toimeenpanoon.

Alueellisille työllisyyskokeiluille ei osoitettu erillistä määrärahaa

TE-toimistoille osoitettiin lisäresursseja määräaikaishaastattelujen toteuttamiseen

Kunnat maksavat noin kymmenesosan työttömyysturvasta

Työllistymistä edistävien palvelujen tarjoaminen ja työttömyyden kesto vaikuttavat siihen, miten työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen rahoitus jakautuu kunnan ja valtion kesken. Kunnat osallistuvat työmarkkinatukimaksuihin, kun henkilön työttömyys on kestänyt yli 300 päivää. Jos vähintään 300 päivää työmarkkinatukea saanut henkilö osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, valtio maksaa työmarkkinatuen palvelun ajalta ja kunta vapautuu maksusuudesta. Julkisen talouden kustannusten näkökulmasta tästä ei vielä synny säästöä. Säästöä syntyy vasta, kun vähintään 300 päivää työttömänä ollut työllistyy työhön avoimille markkinoille tai aloittaa päätoimisen opiskelun.²⁶

Vuonna 2017 kuntien työmarkkinatukimenot olivat noin 432 miljoonaa euroa.²⁷ Kuntaliiton kyselyyn perustuvan arvion mukaan kuntien työllisyydenhoidon muut panostukset olivat vuonna 2017 noin 372 miljoonaa euroa.²⁸

Vuonna 2017 työttömyyskassat ja Kela maksoivat työttömyysturvetuuksia yhteensä 4,5 miljardia euroa, mikä on lähes 500 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2016. Työttömyysmenojen vähenemistä selittää se, että työllisyystilanne parani vuoden 2017 aikana. Eniten vähenivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan menot.²⁹

TE-toimistojen henkilökunnan määrän vähentyminen pysähtyi vuonna 2016

TE-toimistojen henkilöstö väheni vuodesta 2010 vuoteen 2016 lähes tuhannella henkilötyövuodella. Vuonna 2010 henkilötyövuosia oli 3 641, mutta vuonna 2016 niitä oli enää 2 659. Vuonna 2018 henkilöstön määrä oli kasvanut 3 032 henkilötyövuoteen. Taulukossa 1 on esitetty TE-toimistojen toteutuneet toimintamenot ja henkilöstön määrä vuosina 2015–2019.³⁰

Toteutuneet toimintamenot ovat kasvaneet joka vuosi lukuun ottamatta vuotta 2018, jolloin määrärahojen käyttö väheni noin 10 miljoonalla eurolla. Henkilöstön määrä on kasvanut vuosina 2017 ja 2019. Kuten edellä kävi ilmi, henkilöstön määrää lisättiin määräaikaishaastattelujen lisäämisen sekä aktiivimallin käyttöönoton takia.

TE-toimistojen henkilöstö väheni vuodesta 2010 vuoteen 2016 lähes tuhannella henkilötyövuodella

Taulukko 1: TE-toimistojen toteutuneet toimintamenot ja henkilötyövuodet 2015–2019. Lähde: valtion talousarvioesitykset 2017–2019, KEHA-keskuksen tilinpäätös 2019.

Vuosi	Miljoonaa euroa	Henkilötyövuotta
2015	153,5	2 793
2016	164,7	2 659
2017	173,1	2 903
2018	163,5	3 032
2019	181,9	3 150

Valtiovarainvaliokunta (VaVM 29/2019 vp) pitää tärkeänä TE-toimistojen toimintamenojen lisäystä, jolla parannetaan yksilöllisiä palveluja ja yhteistyötä työnantajien kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen³¹ mukaan tiheillä asiakaskontakteilla ja henkilökohtaisella palvelulla on saatu aikaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Työttömien määräaikaishastatteluilla pyritään nopeuttamaan työllistymistä ja ehkäisemään

pitkäaikaistyöttömyyttä. Selvityksen mukaan määräaikaishaastattelut tehostavat työnhakijapalveluihin ohjautumista sekä edistävät aktivoitumista ja työllistymistä. Valiokunta on yhtynyt selvityksen johtopäätökseen ja katsoo, että haastatteluja tulisi kohdentaa nykyistä tarkemmin asiakkaan palvelutarpeen mukaan.³²

TE-toimiston henkilöstön määrää on vähennetty seurauksia pohtimatta

Haastatteluissa nostettiin esiin se, että TE-toimistojen henkilöstöä on 2010-luvulla vähennetty merkittävästi ilman, että asiasta on juuri käyty keskustelua. Riittävät henkilöstöresurssit nähtiin tärkeiksi sekä TE-palvelujen sujuvuuden että työllistämisen kannalta. Jos henkilöstöä ei ole riittävästi, työnvälitys ja palveluihin ohjaaminen hidastuvat ja henkilöstölle jää vähemmän aikaa henkilökohtaiseen ja kasvokkain tapahtuvaan palveluun. Sama havainto tehtiin nuorisotyöttömyyden hoitoa koskeneessa VTV:n tarkastuksessa.³³

Haastatteluissa kävi ilmi se, että TE-toimiston henkilöresurssit eivät riitä nykyisenkään asiakaskunnan henkilökohtaiseen palveluun. Jos henkilökohtainen palvelu halutaan nostaa keskiöön, kuten nykyinen hallitus on todennut, resurssit pitäisi säilyttää vähintään nykyisellä tasolla. Resursseja lisättiin määräaikaaisesti aktiivimallin ja määräaikaishaastattelujen toteuttamisen takia, joten ne olivat tarkastuksen haastatteluja tehtäessä (syksy 2019) tavanomaista korkeammalla tasolla.³⁴

2.2 TE-palvelujen käyttö väheni hieman vuosina 2015–2018

Aktiivisten työvoimapolitiittisten palvelujen vaikuttavuus vaihtelee eri tekijöistä johtuen

Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty selvitys siitä, mihin työvoimapolitiittisiin palveluihin vuonna 2016 osallistuneet henkilöt ovat sijoittuneet. Selvityksen mukaan avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat eri palvelujen suhteelliset osuudet, palveluihin osallistujien ”rakenne” ja vallitseva työmarkkinatilanne. Jos ihmiset käyttävät enemmän sellaisia palveluita, joissa nopea työllistyminen ei ole todennäköistä eikä edes palvelun tavoitteena (esim. kuntouttava työtoiminta), voi työllistymisen avoimille työmarkkinoille kaikista palveluista keskimäärin vähentyä.³⁵

Työllistymisen näkökulmasta vähemmän vaikuttavien palvelujen osuus on viime vuosina hieman kasvanut. Toisaalta myös työmarkkinatilanne vaikuttaa siihen, miten työvoimapolitiittisiin palveluihin osallistuneet sijoittuvat avoimille työmarkkinoille. Huonossa suhdannetilanteessa palveluihin osallistuneet sijoittuvat työmarkkinoille huonommin kuin hyvässä suhdannetilanteessa.³⁶

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa nostettiin esiin, että työttömyyden rakenne ja suhdannetilanne vaikuttavat TE-palvelujen kysyntään sekä siihen, mitä palveluja työnhakijoille tarjotaan. Esimerkiksi Keski-Suomen TE-toimistossa todettiin, että haastattelun aikaan (elokuu 2019) yli 70 prosenttia asiakkaista oli rakennetyöttömiä, eli että suhdannetyöttömyys oli Keski-Suomessa ohi. Tällä katsottiin olevan vaikutusta siihen, minkälaisiin

Työllistymisen näkökulmasta vähemmän vaikuttavien palvelujen osuus on viime vuosina hieman lisääntynyt

palveluihin asiakkaita ohjataan. Rakennetyöttömyyden oloissa suurempi osa asiakkaista tarvitsee henkilökohtaisempaa palvelua kuin suhdanneyöttömyyden aikana.³⁷

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikka tarkastelujakson aikana TE-palvelujen työnhakijoiden kokonaismäärä laski, lasku keskittyi pääsääntöisesti suoraan työmarkkinoille työllistyvään asiakaskuntaan. Tämän seurauksena työnhakijoissa oli tarkastelujakson loppupuolella suhteellisesti aiempaa enemmän henkilöitä, jotka tarvitsevat muita laaja-alaisempaa tukea ja useita erityyppisiä TE-palveluja.

Aktivointiasteeseen laskettavat työvoimapolitiittiset palvelut

Tuella työllistäminen (palkkatuki ja valtion tukityö)

Työvoimakoulutus (ammattillinen ja kotoutumiskoulutus)

Valmennus (työnhakuvalmennus ja uravalmennus)

Työkokeilu ja koulutuskokeilu

Vuorotteluvapaan sijaisuus

Kuntouttava työtoiminta*

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella*

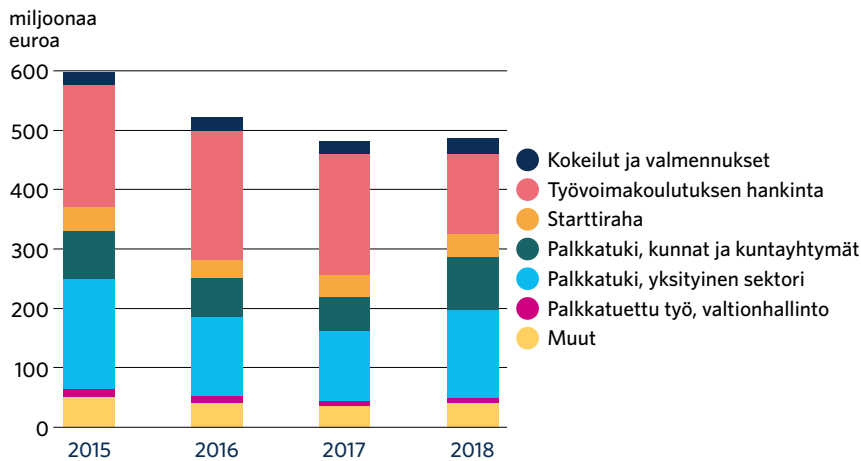
(*Kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu eivät ole varsinaisia työvoimapalveluja, vaikka ne ovat mukana aktivointiasteen laskennassa.)

Palvelujen hankinta vähentyi kokonaisuudessaan lähes viidenneksellä vuosina 2015–2018

Kuviossa 1 on esitetty työvoimapolitiittisten palvelujen hankintaan käytetyt varat. Varat ovat vähentyneet vuodesta 2015 vuoteen 2018 runsaat 100 miljoonaa euroa, eli noin 18 prosenttia. Vähenemistä selittävät viime hallituskaudella työllisyysmäärärahoihin tehdyt leikkaukset, varojen siirto OKM:n hallinnonalalle sekä talouden kasvu ja siitä aiheutunut työttömien työnhakijoiden määrän pieneneminen.

Kuviosta 1 voi havaita, että kaikkien palvelujen käyttö ei ole vähentynyt. Työvoimakoulutuksen hankinta on vähentynyt suhteellisesti eniten, noin 35 prosenttia. Yksityisen sektorin palkkatuen käyttö on vähentynyt noin 21 prosenttia. Vastaavasti kuntien palkkatuen käyttö on kasvanut noin 14 prosenttia. Kokeilujen ja valmennusten hankinta on kasvanut noin 25 prosenttia.

Kuntouttava työtoiminta, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja vuorotteluvapaasijaisuus eivät ole kuviossa mukana, koska niitä ei rahoiteta työllisyysmäärärahoilla. Kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun volyymit osallistujamäärillä mitattuna ovat kasvaneet tarkastelujaksolla. Vuorotteluvapaasijaisten määrä on vähentynyt. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan aktivointiasteeseen laskettavien palvelujen muutoksia hieman tarkemmin.



Kuvio 1: Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinta vuosina 2015–2018, miljoonaa euroa käyvin hinnoin. Lähde: KEHA-keskuksen kirjanpito.

Kuvion 1 luvuissa on mukana sekä TEM:n että STM:n momenteilta käytetyt varat ELY-keskuksissa yhteensä. ELY-keskusten kirjanpitolietoista on eritelty rahojen käyttö vuosittain siten, että käyttö kunakin vuonna on summa edelliseltä vuodelta siirtyneistä varoista ja kyseiselle vuodelle varattujen rahojen käytöstä. Kirjanpidon tietoista on voitu eritellä myös esimerkiksi palkkatuen käyttö eri sektoreilla (yksityinen, kunnat ja valtio). Työvoimakoulutuksen hankinta sisältää sekä ammatillisen työvoimakoulutuksen että kotoutumiskoulutuksen, koska niitä ei ole KEHA-keskuksen tilinpäätöstiedoissa eritelty.³⁸

Palkkatuki yksityiselle sektorille väheni, vaikka se on todettu vaikuttavaksi toimenpiteeksi

Tuella työllistäminen

Tuella työllistäminen (työllistämispalvelu) voidaan toteuttaa palkkatuetun työnä tai mm. oppisopimuskoulutuksena työpaikalla. Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Palkkatukea voidaan myöntää yksityiselle sektorille ja kunnalle tai kuntayhtymälle. Myös valtion tukityö ja starttirahalla tuettu yrittäjäyys ovat mukana TEM:n tilastoimissa työllistämispalveluissa.³⁹

Etlan on tehnyt vuonna 2018 tutkimuksen palkkatuen vaikuttavuudesta.⁴⁰ Keskeiset vaikuttavuusanalyysin tulokset ovat mukana myös Etlan VTV:lle tekemässä raportissa.⁴¹ Seuraavassa tarkastellaan palkkatuen vaikutusmekanismeja ja havaittuja vaikutuksia Etlan raportin pohjalta.

Palkkatuetun työn tavoitteena on ammatillisen osaamisen parantaminen ja työllistymisen edistäminen. Palkkatuetun työn mahdollisia vaikutusmekanismeja ovat tuottavuusvaikutus ja signaalointivaikutus.

Tuottavuusvaikutus ja signaalointivaikutus

Tuottavuusvaikutus tarkoittaa sitä, että palkkatuki antaa työttömälle mahdollisuuden saada työkokemusta sekä kehittää osaamistaan ja taitoja, jotka edesauttavat myöhempää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Signaalointivaikutus tarkoittaa sitä, että palkkatuki madaltaa työnantajan kynnystä palkata työttömiä, joilla on muita heikompi tuottavuus ja työhistoria. Tällöin palkkatuella työllistetty saa mahdollisuuden osoittaa omat taitonsa ja työnantaja saa mahdollisuuden arvioida työttömän työkykyä ja ammattitaitoa.

Parhaimmillaan palkkatuki voi luoda työsuhteen, joka olisi jäänyt syntymättä ilman tukea. Siitä, kumpi kahdesta edellä kuvatusta mekanismista on keskeisempi palkkatuen vaikutusten selittäjänä, on Etlan raportin mukaan hyvin vähän edes epäsuoraa empiiristä tutkimusnäyttöä.

Tuottavuusvaikutus selittää osaltaan havaintoa, jonka mukaan julkiselle sektorille suuntautuva palkkatuki on vaikutuksiltaan selvästi tehotomampi kuin yksityiselle sektorille suunnattu tuki. Yksityiselle sektorille palkkatuella työllistettyjen odotetaan yleensä työskentelevän tavallisissa työtehtävissä toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, kun taas julkisella sektorilla teetetään enemmän avustavaa työtä ja työsuhde on lisäksi tyypillisesti määräaikainen. Näin ollen tukityöllistetyt voivat yksityisellä sektorilla kartuttaa paremmin työkokemusta ja oppia taitoja, joita avoimilla työmarkkinoilla toimivat työnantajat arvostavat. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide näyttää Etlan raportin mukaan olevan toimenpiteeseen osallistuvalla sitä hyödyllisempi, mitä enemmän toimenpide muistuttaa avoimille työmarkkinoille tyypillistä työtä.

Yksityisen sektorin palkkatuki on sekä kotimaisen että ulkomaisen tutkimusnäytön perusteella vaikuttavin toimenpide avoimille työmarkkinoille työllistymisen kannalta. Sen sijaan julkisen sektorin tai kolmannen sektorin palkkatuen vaikuttavuus on vähäistä avoimille työmarkkinoille työllistymisen kannalta.

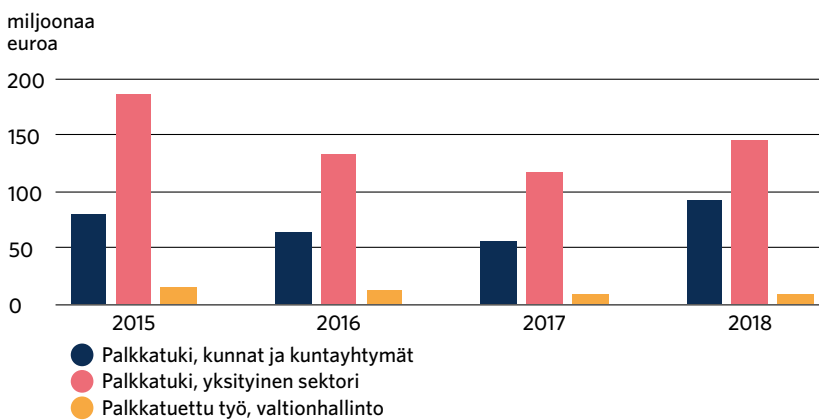
Palkkatuen lyhyen aikavälin vaikutukset ovat melko pieniä, mutta pitkällä aikavälillä vaikutukset ovat positiivisia ja pitkäkestoisempia muihin toimenpiteisiin verrattuna. Palkkatuen vaikutukset vaihtelevat jonkin verran eri kohderyhmissä, joita ovat esimerkiksi nuoret, pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat tai osatyökykyiset. Palkkatuella voi olla myös ns. ei-tarkoitettuja vaikutuksia. Jos palkkatuetun työn aikana henkilö ei hae muuta työtä, hidastuu hänen työllistymisensä avoimille työmarkkinoille lyhyellä aikavälillä. Toimenpiteiden ansiosta työllistyvät henkilöt voivat lisäksi syrjäyttää toimenpiteiden ulkopuolella olevia työnhakijoita. Esimerkiksi yksityiselle sektorille suunnatun palkkatuen tapauksessa yritykset saattavat systemaattisesti suosia palkkatukeen oikeutettuja henkilöitä tai korvata työntekijöitään palkkatuetuilla työntekijöillä. Tämä voi vääristää arviota palkkatuen vaikutuksista, mutta ainakaan kotimaisessa tutkimuksessa ei Etlan raportin mukaan ole näyttöä tällaisista vaikutuksista.⁴²

Alueellisten työllisyyskokeilujen aikana vuodesta 2017 vuoteen 2018 palkkatuki kuntasektorille kasvoi työllisyyskokeilualueilla 90 prosenttia, kun se muilla alueilla kasvoi vain 52 prosenttia.

Kuviossa 2 on esitetty tuella työllistämiseen (palkkatuet) käytetyt varat ELY-keskuksissa yhteensä vuosina 2015–2018. Kuvion tiedoissa on TEM:n työllisyysmäärärahojen (mom. 32.30.51) lisäksi mukana myös STM:n momenteilta (33.20.50, 51 ja 52) maksettu palkkatuki. Tuella työllistämiseen käytettiin vuonna 2018 noin 246,6 miljoonaa euroa. Palkkatuen määrä pienentyi huomattavasti vuodesta 2015 vuoteen 2017, mutta kasvoi jälleen vuonna 2018. Yksityiselle sektorille maksetun palkkatuen määrä pienentyi noin 21 prosenttia (vajaat 40 miljoonaa euroa) vuodesta 2015 vuoteen 2018. Kunnille ja kuntayhtymille maksettu palkkatuki vastaavasti kasvoi noin 14 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2018. Palkkatuettu työ valtionhallinnossa pienentyi vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 34 prosenttia.

Palkkatuen määrä pienentyi huomattavasti

Palkkatukeen käytettyyn määrärahaan vaikuttaa myös työllistämisen keskihinta. Vuosina 2017–2018 täyden palkkatuen määrää kiintiöitiin, mikä laski kolmannen sektorin osuutta työllistetyistä sekä työllistämisen keskihintaa.



Kuvio 2: Palkkatukeen käytetyt varat 2015–2018, miljoonaa euroa käyvin hinnoin.
Lähde: KEHA-keskuksen kirjanpito.

Työvoimakoulutusten hankinta työllisyysmäärärahoilla vähentyi määrärahasiirron takia, koulutuksen hyödyt tulevat esiin vuosien kuluessa

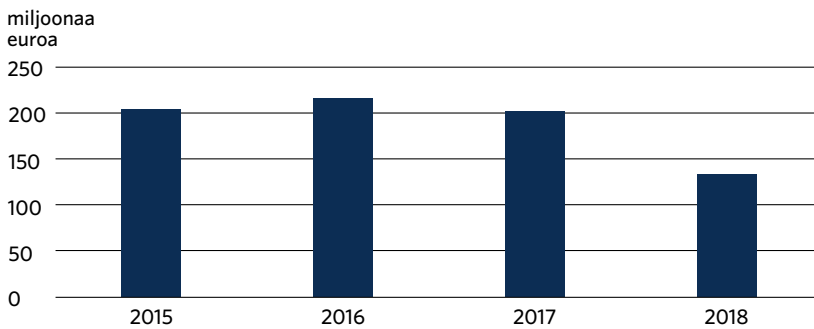
Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutus on suurelta osin ammatillista työvoimakoulutusta. Se on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille aikuisille, jotka ovat suorittaneet oppivelvollisuutensa. Työvoimakoulutuksena toteutetaan lisäksi kotoutumiskoulutusta.⁴³ Työvoimakoulutuksen tavoitteena on ammattitaidon parantuminen, työllistymisen edistäminen ja osaavan työvoiman tarjonnan varmistaminen. Yrittäjäkoulutuksen tavoitteena on tukea yritystoiminnan syntymistä.

Etlan kirjallisuustutkimuksen mukaan työvoimakoulutuksen mahdolliset vaikutusmekanismit ovat tuottavuusvaikutus, signaalointivaikutus ja työmarkkinoiden kohtaannon parantuminen.

Kotimaisen tutkimusnäytön perusteella ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä vähäisiä mutta kuitenkin positiivisia. Ulkomaisen tutkimusnäytön perusteella lyhyen aikavälin vaikutukset voivat olla jopa negatiivisia. Pidemmällä aikavälillä ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus kuitenkin paranee sekä kotimaisen että ulkomaisen tutkimusnäytön valossa. Kotoutumiskoulutuksen vaikutukset ovat pitkällä aikavälillä positiivisia kotimaisen tutkimusnäytön perusteella. Ulkomaisen tutkimusnäytön perusteella kotoutumiskoulutuksen positiiviset vaikutukset ovat vähäisiä ja epävarmoja.⁴⁴

Kuviossa 3 on esitetty työvoimakoulutuksen hankintaan ELY-keskuksissa yhteensä käytetyt varat vuosina 2015–2018. Luvuissa on ammatillisen työvoimakoulutuksen lisäksi mukana myös kotoutumiskoulutus, koska niitä ei ole KEHA-keskuksen kirjanpitoaineistossa eritelty. Työvoimakoulutuksen hankintaan käytettiin 133,5 miljoonaa euroa vuonna 2018. Hankinta on vähentynyt vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 71 miljoonaa euroa (35 %). Vuoden 2018 talousarvioesityksessä työvoimakoulutukseen varattua määrärahaa siirrettiin koulutuksen osittaisen siirron myötä noin 59 miljoonaa euroa OKM:n hallinnonalan momenteille (29.10.30, 29.10.31, 29.20.30 ja 29.40.20). Tämä selittää suurimman osan (83 %) määrärahan vähenemisestä.



Kuvio 3: Työvoimakoulutuksen hankinta 2015–2018, miljoonaa euroa käyvin hinnoin. Lähde: KEHA-keskuksen kirjanpito.

Valmennusten käyttöä lisättiin vuosina 2017–2018 aktiivimallin käyttöönoton myötä, vaikuttavuudesta ei ole näyttöä

Valmennukset

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastoseurannassa valmennuksia ovat työnhakuvalmennus, uravalmennus ja työhönvalmennus. Työnhakuvalmennuksessa opetellaan mm. tavoitteellista ja itsenäistä työnhakua. Uravalmennuksessa saa tukea mm. tulevaisuuden suunnitteluun, alan vaihtoon tai koulutuspaikan etsintään. Työhönvalmennuksen tavoitteena on löytää siihen osallistuvan toiveita, osaamista ja taitoja vastaava palkkatyö, joka soveltuu myös hänen terveydentilaansa. Työhönvalmennus ei ole mukana aktivointiasteen laskennassa.⁴⁵

Etlan raportin mukaan valmennukset voivat mahdollisesti tehostaa työnhakua. Kotimaisessa tutkimuksessa ei ole saatu näyttöä valmennusten työllistävistä vaikutuksista. Ulkomaisessa tutkimuksessa on havaittu lähinnä lyhyen aikavälin positiivisia vaikutuksia.⁴⁶

Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus paranee pidemmällä aikavälillä

Kotimaisessa tutkimuksessa ei ole saatu näyttöä valmennusten työllistävistä vaikutuksista

Valmennukset tulivat osaksi TE-palveluja vuoden 2013 aikana työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Tätä ennen TE-palvelujen käytössä oli muita, valmennuksia vastaavia palveluja, kuten työnhakukurssit, valmentava uraohjaus ja valmentava työvoimakoulutus. Vuonna 2017 työnhakuvalmennuksessa oli kuukauden lopussa keskimäärin 1 100 henkilöä ja uravalmennuksessa 1 300 henkilöä. Valmennukset ovat lyhytkestoisia palveluja. Työnhakuvalmennus kestää keskimäärin noin kolme viikkoa ja uravalmennus noin viisi viikkoa. Valmennuksen aloittaneet olivat TEM:n selvityksen mukaan olleet työttöminä keskimäärin 25 viikkoa ennen valmennusta.⁴⁷

Tarkastuksen haastatteluiden mukaan valmennukset lisääntyivät aktiivimallin myötä. Esimerkiksi Uudenmaan TE-toimistossa aktiivimallin tultua voimaan lyhyiden valmennusten kysyntä kasvoi voimakkaasti ja niitä myös hankittiin lisää. Tilastoseurannan syyskuun 2019 lukujen mukaan valmennusten määrän kasvu Uudellamaalla on pysähtynyt.⁴⁸

Työkokeilujen määrä säilyi ennallaan vuosina 2015–2018

Työkokeilu

Työkokeilun tai koulutuskokeilun avulla TE-toimiston asiakas voi selvittää ammatinvalinta- tai uravaihtoehtojaan sekä mahdollisuuksiaan palata työmarkkinoille. Työkokeilussa oleva tekee työpaikalla töitä, jota tehdään yleisesti työsuhteessa. Kokeilu ei ole työsuhteinen palvelu, vaan siihen osallistuvalla maksetaan työttömyysetuutta. Kokeilun järjestäjä voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, yhteisö (esim. kunta tai yhdistys), säätiö, valtion virasto tai laitos sekä työpaja.⁴⁹

Työkokeilujen määrä ei ole juurikaan muuttunut viime vuosina. Vuoden 2016 vuositilastojen mukaan työkokeilussa oli kuukauden lopussa keskimäärin 11 000 henkilöä. Työkokeilu kestää keskimäärin yhdeksän viikkoa, eli se on lyhytkestoinen palvelu. Kokeilun pituudessa ei ole merkittävää eroa työnantajasektorien välillä. Työkokeilussa on runsaasti alle 25-vuotiaita nuoria. Vuonna 2016 nuorten osuus kaikista työkokeiluun osallistuneista oli yli kolmannes ja kuntasektorilla yli puolet. Työkokeilua edeltävä työttömyys on kestänyt keskimäärin 18 viikkoa.⁵⁰

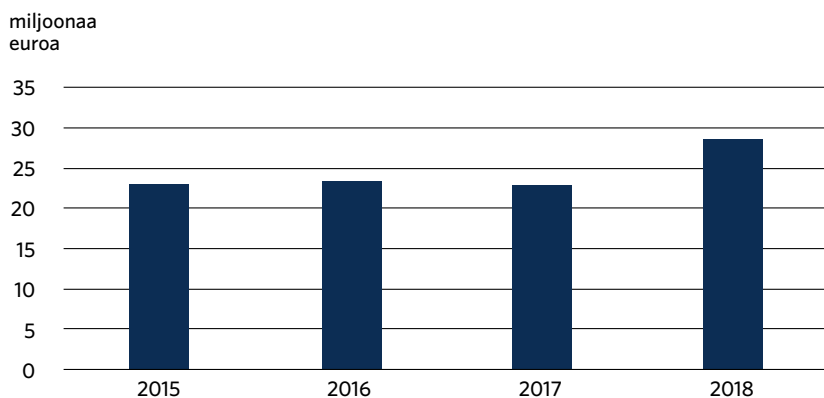
Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt työkokeilua arvioivan laadullisen tutkimuksen⁵¹, jossa selvitettiin TE-toimiston asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja asiantuntijoiden kokemuksia työkokeiluista. Tutkimuksen mukaan työkokeilun taloudelliset hyödyt ovat suurempia kuin sen kustannukset. Työkokeilu edistää sekä osallistujien työllistymistä että opintoihin ohjautumista. Työkokeilun ei havaittu vaikuttavan myönteisesti vaikeamassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Tutkimuksessa ei tehty tilastollista analyysia.

Edellä mainitussa tutkimuksessa suositeltiin työkokeilun käytön jatkamista ja kehittämistä. Työkokeiluun liittyvien väärinkäytösten estämiseksi tarvitaan selkeämpää ohjeistusta sekä systemaattista valvontaa. Työkokeilu tulisi tutkimuksen mukaan yhdistää tiiviimmin muihin palveluihin. Myös hallinnollinen prosessi tulisi sähköistää ja TE-toimistoihin tulisi nimetä työkokeiluvastaavat.⁵²

Työkokeiluun liittyvien väärinkäytösten estämiseksi tarvitaan selkeämpää ohjeistusta sekä systemaattista valvontaa

Kuviossa 4 on esitetty kokeilujen ja valmennusten hankinnan kustannukset ELY-keskuksissa vuosina 2015–2018. Hankintaan käytettiin noin 28,6 miljoonaa euroa vuonna 2018, mikä oli noin 25 prosenttia enemmän kuin vuonna 2015.

Yksinkertaisen laskelman mukaan kokeiluihin ja valmennuksiin maksettujen kulukorvausten määrä vuonna 2016 oli noin 23,4 miljoonaa euroa. Tähän summaan päädytään, kun kokeiluissa ja valmennuksissa keskimäärin kuukaudessa olevien määrä kerrotaan vuotuisten työpäivien lukumäärällä ja edelleen kulukorvauksella: (13 000 hlöä x 200 pv x 9 euroa). Kokeiluista ja valmennuksista aiheutuneet lisäkustannukset näyttävät olleen pääosin kulukorvauksia.



Kuvio 4: Kokeilujen ja valmennusten hankinta vuosina 2015–2018, miljoonaa euroa käyvin hinnoin. Lähde: KEHA-keskuksen kirjanpito.

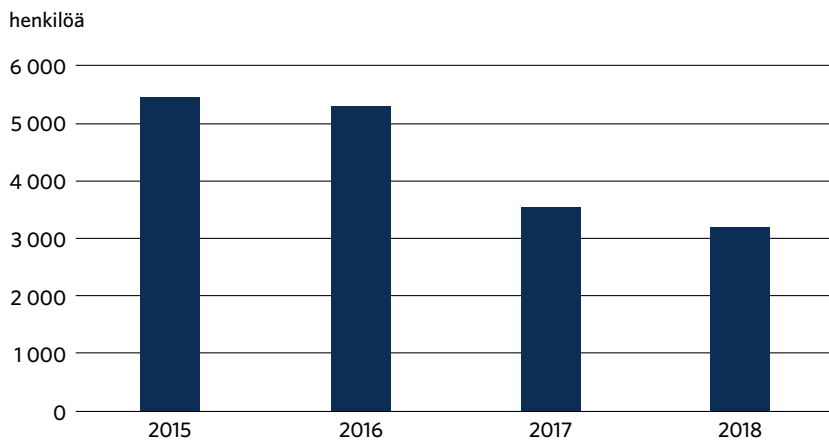
Vuorotteluvapaan suosio romahti vuonna 2017

Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaalla tarkoitetaan järjestelyä, jossa työntekijä työntantajansa kanssa tekemän vuorottelusopimuksen mukaisesti vapautetaan määräajaksi palvelussuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja jossa työnantaja samalla sitoutuu palkkaamaan vastaavaksi ajaksi työ- ja elinkeinotoimistossa työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työttömän työnhakijan. Vuorotteluvapaan ehdot muuttuivat vuoden 2016 alussa mm. siten, että vapaan enimmäiskesto lyheni 360 kalenteripäivästä 180 kalenteripäivään.⁵³

Vuorotteluvapaasijaisuudet ovat vähentyneet vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 42 prosenttia. Vuonna 2015 palvelua käytti keskimäärin 5 500 henkilöä mutta vuonna 2018 enää noin 3 200. Syynä suosion vähenemiseen lienee se, että vuorotteluvapaan ehdot muuttuivat vuoden 2016 alussa. Huomattavin muutos oli vapaan enimmäiskeston lyheneminen 360 kalenteripäivästä 180 kalenteripäivään.⁵⁴ Kuviossa 5 on esitetty vuorotteluvapaasijaisina olleet keskimäärin vuosina 2015–2018.

Vuorotteluvapaasijaisuudet ovat vähentyneet vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 42 prosenttia



Kuvio 5: Vuorotteluvapaasijaisuudet vuosina 2015–2018, henkilöitä palvelussa keskimäärin. Lähde: TEM, työvälistilasto 4250.

Vuorotteluvapaasijaisuudet eivät ole mukana KEHA-keskuksen kirjanpitoaineistossa. Kustannukset voi karkeasti arvioida kertomalla osallistujamäärän vuorottelukorvauksella, joka on 70 prosenttia työttömyyspäivärahasta. Vuorottelukorvaus palkansaajien mediaaniansiosta (3001 euroa/kk vuonna 2016) oli 54,56 euroa päivässä, joten vuorotteluvapaasijaisuuksien vuosikustannusten suuruusluokka vuonna 2016 oli noin 36 miljoonaa euroa (5 300 hlöä x 25 vk x 5 pv x 54,56 €) mutta vuonna 2018 enää noin 22 miljoonaa.

Kuntouttavan työtoiminnan käyttö kasvoi vuosina 2015–2018

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on TEM:n tilastoseurannassa työllistämistä tukeva, aktivointiasteeseen laskettava palvelu, joka perustuu sosiaalihuoltolakiin.⁵⁵ Lain mukaan kunta on velvollinen järjestämään kuntouttavan työtoiminnan. Järjestäminen perustuu aktivointisuunnitelmaan, jonka TE-toimiston ja kunnan sosiaalihuollon viranomaiset laativat asiakkaan kanssa. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–4 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan. Toiminnan on oltava tavoitteellista siten, että se parantaa asiakkaan elämänhallintaa ja toimintakykyä, jotta hän voisi työllistyä, hakeutua koulutukseen tai osallistua TE-hallinnon työllistymistä edistäviin palveluihin.⁵⁶

Etlan kirjallisuustutkimuksen mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla ei näytä kotimaisen tutkimusnäytön perusteella olevan vaikutusta osallistujien työmarkkina-asemaan. Kotimainen tutkimusnäyttö on tosin niukkaa, eikä soveltuvaa ulkomaista tutkimustietoa ole käytettävissä.⁵⁷

Kuntouttavasta työtoiminnasta on tehty arviointitutkimus vuonna 2011.⁵⁸ Tutkimuksessa ei arvioitu kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta, vaan lähinnä muutoksia kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavassa ja toiminnan sisällöllisessä suuntaamisessa. Raportin mukaan kuntouttava työtoiminta on kehittynyt suhteellisen vakiintuneeksi aktiivitoimeksi kunnissa.

Kunnissa arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan enemmänkin kohentavan asiakkaiden sosiaalista hyvinvointia kuin johtavan heidän työllistymiseensä. Kuntouttava työtoiminta voi toimia asiakkaan työ- ja toimintakyvyn arvioinnin vaiheena, ja tulosten mukaan suurin osa asiakkaista koki, että kuntouttava työtoiminta oli heidän kannaltaan hyvä ratkaisu. Asiakkaiden yleisin tulevaisuuteen liittyvä toive oli päästä palkkatyöhön, mutta he eivät nähneet työtoimintaa mahdollisuutena päästä takaisin työelämään.⁵⁹

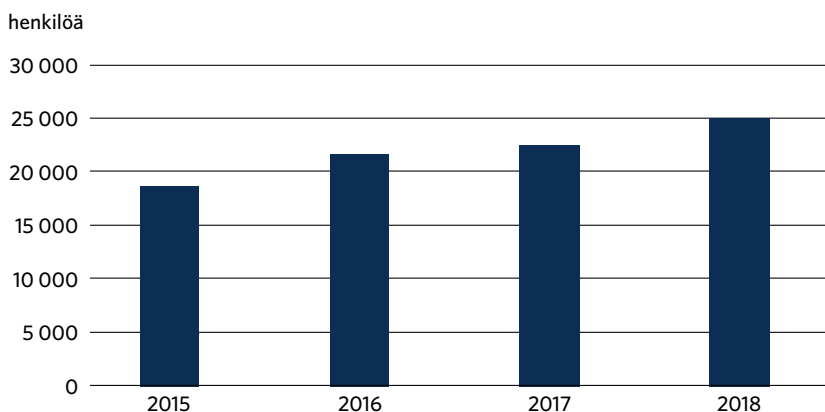
Kuntouttavan työtoiminnan käyttö on kasvanut viime vuosina selvästi. Vuonna 2015 kuntouttavassa työtoiminnassa oli kuukauden lopussa keskimäärin noin 18 600 henkilöä ja vuonna 2018 noin 25 000.

Kuviossa 6 on esitetty kuntouttavassa työtoiminnassa olleet keskimäärin vuosina 2015–2018. Työnvälitystilaston mukaan kuntouttavan työtoiminnan käyttö on kasvanut vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 34 prosenttia koko maassa.

TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että kuntouttavan työtoiminnan käyttö lisääntyi alueelliseen työllisyyskokeiluun kuuluneissa kunnissa Pirkanmaalla. Työnvälitystilaston mukaan kuntouttavan työtoiminnan käyttö Pirkanmaalla on kasvanut vuosina 2017–2018 runsaasta 3 000 osallistujasta vajaaseen 5 200 osallistujaan, eli noin 70 prosenttia. Samaan aikaan kuntouttavan työtoiminnan kasvu koko maassa oli noin 11 prosenttia. Lisääntynyt kuntouttavan työtoiminnan käyttö Pirkanmaalla johtuneen alueen työllisyyskokeilun osallistujien ”rakenteesta”. Pirkanmaan kokeilussa kunnan asiakkaiksi ohjattiin kaikki työttömät työnhakijat, joiden työttömyysetuus oli Kelasta haettava työmarkkinatuki tai peruspäiväraha.⁶⁰

KEHA-keskuksen kirjanpitoaineistossa ei ole kuntouttavaan työtoimintaan käytettyjä varoja. Varojen suuruusluokan voi arvioida kertomalla osallistujien määrän työttömyysetuuden peruspäivärahan määrällä (= työmarkkinatuen määrä). Toimintaan osallistujat voivat saada kulukorvausta 9 euroa päivässä ja työttömyysetuuden korotusosaa 4,7 euroa päivässä. Tämä on kuntouttavan työtoiminnan lisäkustannus (tai osallistujan saama lisätulo) verrattuna työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Kulukorvauksen ja työttömyysetuuden korotusosan perusteella kuntouttavan työtoiminnan lisäkustannukseksi voidaan arvioida noin 34 miljoonaa euroa vuonna 2018 (25 000 hlöä x 100 pv x 13,7 euroa). Arviolaskelmassa oletetaan, että työtoimintaan käytetään keskimäärin 2,5 päivää viikossa, mutta laskelmassa ei huomioida toiminnan järjestämisestä aiheutuvia kuluja (kunnat, Kela). Kunnille maksetaan korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä 10 euroa päivässä henkilöä kohti.

Kuntouttavan työtoiminnan käyttö on kasvanut viime vuosina selvästi



Kuvio 6: Kuntouttava työtoiminta vuosina 2015–2018, henkilöitä palvelussa keskimäärin. Lähde: TEM, työnvälitystilasto 4250.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on lisännyt suosiotaan vuosina 2015–2018

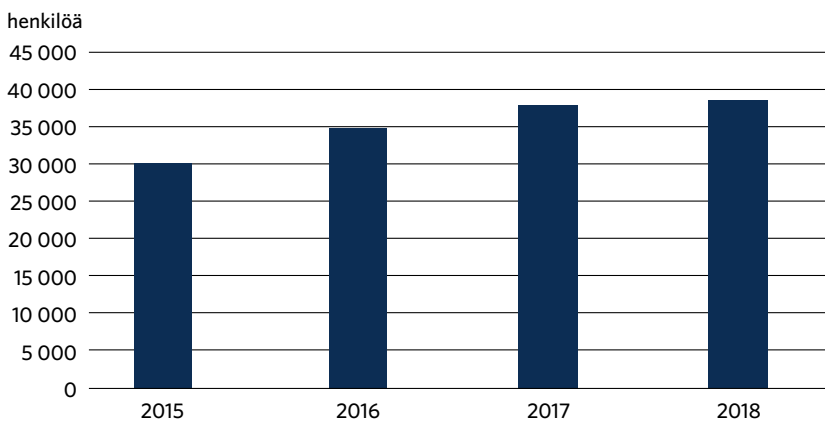
Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on TEM:n tilastoseuranassa työllistämistä tukeva, aktivointiasteeseen laskettava palvelu. Siinä opiskelija hankkii itse opiskelupaikan ja TE-toimisto tekee harkinnan, voidaanko opiskelua tukea työttömyysetuudella.⁶¹ Omaehtoisen opiskelun tavoitteena on ammattitaidon parantaminen, työllistymisen edistäminen sekä osaavan työvoiman varmistaminen.

Etlan kirjallisuustutkimuksen mukaan omaehtoisen opiskelun vaikuttavuudesta ei ole kotimaista eikä ulkomaista tutkimusnäyttöä, koska omaehtoiseen opiskeluun liittyy huomattavaa valikoitumista, jonka vaikutusta on hankala ottaa tutkimuksessa huomioon.⁶²

Omaehtoisesti työttömyysetuudella tai kotoutumistuella opiskelevien määrä kasvoi vuosina 2015–2018 noin 28 prosenttia. Vuonna 2015 omaehtoisessa opiskelussa oli kuukauden lopussa keskimäärin noin 30 000 henkilöä, mutta vuonna 2018 osallistujia oli noin 38 400. Omaehtoisen opiskelun keskimääräinen kesto oli noin 58 viikkoa vuonna 2016 päättyneissä jaksoissa.⁶³

Kuviossa 7 on esitetty työttömyysetuudella tai kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelleiden määrä keskimäärin vuosina 2015–2018.



Kuvio 7: Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tai kotoutumistuella vuosina 2015–2018, henkilöitä palvelussa keskimäärin. Lähde: TEM, työnvälitystilasto 4250.

Omaehtoisen opiskelun kustannuksia ei ole KEHA-keskuksen kirjanpitoaineistossa, koska osallistujat opiskelevat OKM:n valtionosuuksia saavissa oppilaitoksissa. Omaehtoisen opiskelun kustannusten suuruusluokkaa voi arvioida erityyppisten koulutusten yksikköhintojen avulla, ja kyseessä on siis lisäkustannus työttömyysetuuden tai kotoutumistuen lisäksi. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen keskimääräinen yksikköhinta vuonna 2017 oli 10 278 euroa/opiskelija.⁶⁴ Omaehtoisen opiskelun kustannuksiksi saadaan noin 390 miljoonaa euroa vuonna 2017, jos omaehtoisessa opiskelussa kuukauden lopussa keskimäärin olleiden määrän kertoo em. yksikköhinnalla. Kaikki eivät kuitenkaan opiskele ammatillisessa koulutuksessa. Yksikköhinta esim. lukiokoulutuksessa oli 6 145 euroa/opiskelija vuonna 2017, minä mukaan arvioidut vuosikustannukset olivat noin 230 miljoonaa euroa.

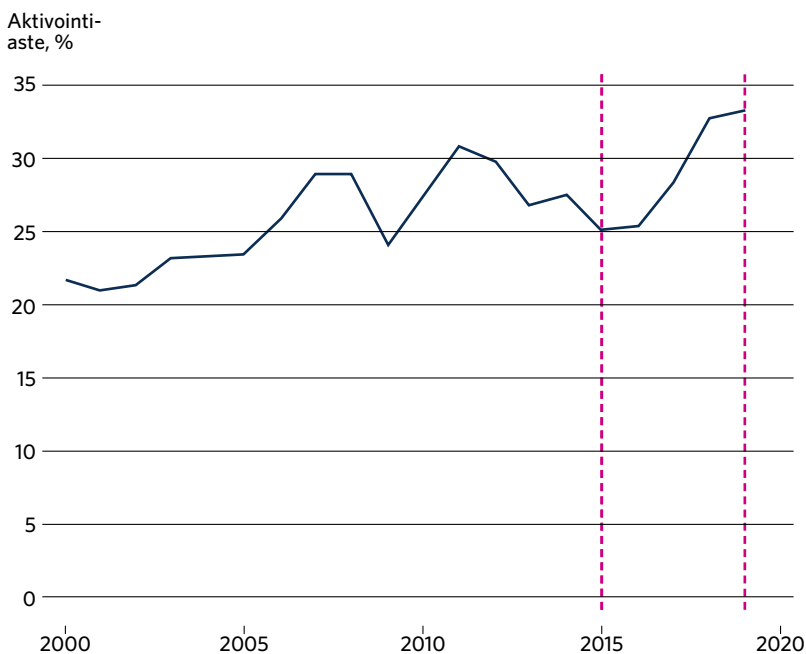
Omaehtoisesti työttömyysetuudella tai kotoutumistuella opiskelevien määrä kasvoi vuosina 2015–2018 noin 28 prosenttia

Aktivointiaste nousi vuosina 2016–2018 samalla kun työttömien työnhakijoiden määrä väheni

Aktivointiaste

Aktivointiasteella tarkoitetaan sitä, kuinka suuri osuus työttömistä työnhakijoista ja TE-palvelujen asiakkaista on aktiivisten työvoimapolitiittisten palvelujen piirissä.⁶⁵ Laskukaavan mukaan aktivointiaste nousee, jos työttömien määrä vähenee tai palvelujen piirissä olevien määrä kasvaa.

Kuviossa 8 on esitetty aktivointiaste vuosina 2015–2018. Aktivointiaste on laskettu kuukausittaisten aktivointiasteitten keskiarvona (TEM, työnvälitystilasto, 4250, aktivointiaste ja palveluissa olevat laskentapäivänä). Aktivointiaste on noussut melko tasaisesti vuodesta 2016 vuoteen 2018. Vuonna 2018 aktivointiaste oli melko korkea, 32,7 prosenttia.



Kuvio 8: Aktivointiaste (%) vuosina 2000–2018. Lähde: TEM, työnvälitystilasto.

Aktivointiaste on siis noussut, vaikka työllisyysmäärärahojen käyttö palvelujen hankintaan on jonkin verran vähentynyt. Aktivointiasteen nousua selittänee kohentunut suhdannetilanne, jonka seurauksena työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt. Osan noususta voi selittää myös kuntouttavan työtoiminnan käytön ja omaehtoisen opiskelun suosion kasvu. Niiden rahoitus ei kuitenkaan kanavoidu työllisyysmäärärahoista. Myös valmennusten käytön kasvu saattaa selittää pienen osan aktivointiasteen noususta. Valmennukset ovat kuitenkin lyhytkestoisia palveluja, eikä niiden käytön lisääntyminen juuri näy määrärahojen käytössä. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan erityisesti aktiivimalli sekä määrärahaaikaishaastattelujen lisääminen lisäsivät lyhytkestoisten palvelujen käyttöä.⁶⁶

Aktivointiasteen nousua selittänee kohentunut suhdannetilanne



3 Onko työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävät uudistukset toteutettu onnistuneesti?

Tarkastuksen perusteella määräaikaishaastattelujen lisääminen lisäsi asiakaskontakteja ja tehosti työnhakijoiden ohjausta palveluihin. Määräaikaishaastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille lisäsi kuitenkin TE-toimistojen henkilöstön kuormitusta. Osin tämä johtui siitä, että TE-toimistoissa ei ollut tehty haastatteluja eikä työllistymissuunnitelmia läheskään kaikille asiakkaille. Vajeen kiinni kurominen aiheutti lisätyötä, johon ei saatu työmäärää vastaavia resursseja.

Alueellisista työllisyyskokeiluista tarkastuksessa tehdyn tilastollisen analyysin perusteella pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt ja työttömyysaste alentunut kokeilualueilla. Ei kuitenkaan tiedetä, missä määrin tähän on vaikuttanut lisääntynyt palveluihin osallistuminen ja missä määrin työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Alueellisista työllisyyskokeiluista aiemmin tehdyissä arvioinneissa arvioitiin, että kokeiluilla oli myönteisiä vaikutuksia työllisyyden edistämiseen. Kokeiluista arvioitiin saadun myös kokemuksia ja oppeja työvoimapalvelujen kehittämiseen.

Määräaikaishaastattelujen lisäämisen ja alueellisten työllisyyskokeilujen tavoitteet

Hallituksen esityksessä (HE 209/2016) esitettiin, että työnhakijat haastateltaisiin ja heidän työllistymissuunnitelmansa tai sitä korvaava suunnitelma tarkistettaisiin aina kolmen kuukauden välein yhdenjaksoisen työttömyyden aikana. Tällä pyrittiin jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia sekä lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksella haluttiin edistää myös työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri TE-toimistojen alueilla. Hallituksen esityksessä ennakoitiin, että mikäli suunnitelmat tarkistettaisiin säännöllisin määräajoin, työnhaun aktiivisuus lisääntyisi ja työnhakijat osallistuisivat enemmän palvelutarvettaan vastaaviin palveluihin.⁶⁷

Hallituksen esityksen (HE 51/2017) mukaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen yhteiskunnallisena tavoitteena oli vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja osaltaan nostaa työllisyysastetta. Tämä tapahtuisi esimerkiksi luomalla palvelujen tarjoamiseen toimintamalleja, joiden avulla työttömien osaamista ja ammatillisia valmiuksia voitaisiin parantaa niin, että ne vastaisivat paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Kokeilun tavoitteena oli myös tukea siirtymistä maakuntamalliin vuonna 2019 sekä mahdollistaa asiakaslähtöisten työllisyyttä edistävien palvelujen kehittäminen.

Kokeilujen tavoitteena oli parantaa lähipalvelun ja kasvokkain annettavan palvelun saatavuutta kokeilukunnissa ns. Tanskan mallin mukaisesti. Tavoitteena oli tavoittaa paremmin myös ne työttömät, jotka olivat osittain tai kokonaan luopuneet aktiivisesta työnhausta. Työllistymistä edistävien palvelujen sisällöllisen kehittämisen tavoitteena oli saada tietoa siitä, millaisilla palveluilla tai palvelukokonaisuuksilla voitaisiin parhaiten edistää työttömän työllistymistä.⁶⁸

3.1 Työnhakijoiden palveluihin ohjaus tehostui määräaikaishaastattelujen avulla

Määräaikaishaastatteluja ei ole järkevää toteuttaa kaikille kolmen kuukauden välein

Työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen toteuttamisesta on julkaistu arviointitutkimus vuonna 2019. Tutkimuksen keskeiset tulokset ovat, että määräaikaishaastattelut tehostavat työnhakija-asiakkaan palveluihin ohjautumista sekä edistävät aktivoitumista ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Haastatteluja tarvitaan myös jatkossa, mutta niiden tekeminen kaikille asiakkaille kolmen kuukauden välein ei ole toimiva eikä kustannus-tehokas ratkaisu.⁶⁹

Pelkkä suunnitelman olemassaolo ei lisää työllistymisen todennäköisyyttä, vaan siihen vaaditaan suunnitelman toteuttaminen. Määräaikaishaastattelujen ja työllistymissuunnitelmien tai niitä korvaavien suunnitelmien lisäämisellä onkin havaittu olevan välillisiä positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Haastattelujen aikaväliä tihennettiin vuoden 2017 alusta, minkä jälkeen tehtyjen haastattelujen määrä on moninkertaistunut. Kun vuoden 2017 alussa TE-toimistojen asiakkaista 18 prosentilla oli ns. voimassa oleva työllistymissuunnitelma, oli osuus noussut vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin. Määräaikaishaastattelujen toteutusta ilmentävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa 624 henkilötyövuotta vuonna 2016 ja 971 henkilötyövuotta vuonna 2017. Haastatteluvälin tihentämisellä on siten ollut suuri vaikutus TE-toimiston työkäytäntöihin ja henkilöresurssien käyttöön sekä asiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Tutkimuksen keskeisiä kehittämisehdotuksia ovat sähköisten järjestelmien parempi hyödyntäminen ja rutiinotoimien automatisointi, asiakkaan osallisuuden ja omavastuun lisääminen sekä TE-toimiston asiantuntijoiden ja asiakkaiden välisen kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen parantaminen. Pääehdotus on se, että haastatteluja ei toteutettaisi kaikille asiakkaille kolmen kuukauden välein, vaan nykyistä kohdennetummin asiakkaiden palvelutarpeen mukaan.⁷⁰ Tästä herää kuitenkin kysymys siitä, miten asiakkaan palvelutarve tunnistetaan ja määritellään, jos haastattelua ei tehdä.

Arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että haastattelut ovat lisänneet kontakteja ja ohjausta palveluihin ja sitä kautta välillisesti lyhentäneet työttömyysjaksoja. Toisaalta haastatteluihin ei varattu riittävästi resursseja, mikä on häirinyt muiden palvelujen tarjoamista (työtarjoukset, yrityskontaktit) sekä lisännyt henkilöstön kuormitusta TE-toimistoissa.

Arviointitutkimus vaikuttaa laadukkaalta ja se on tehty monilla menetelmillä ja aineistoilla. Keskeisinä menetelminä työssä on käytetty tilastollisia perusanalyysieja, TE-toimistokohtaisia tapaustutkimuksia, asiantuntijahaastatteluja, kyselytutkimusta kaikkien TE-toimistojen viranomaisille, sähköisiä kyselyjä tapaustutkimuksen kohteena olleiden toimistojen asiakkaille, työnantaja- ja palvelutuottajahaastatteluja sekä URA-rekisteritietoon pohjautuvaa kokeelliseen vertailuasetelmaan perustuvaa tilastoanalyysia.⁷¹

Määräaikaishaastattelut tehostavat työnhakija-asiakkaan ohjautumista palveluihin

Haastattelujen tihennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät

TE-toimistoissa määräaikaishaastattelujen tihentämistä pidettiin hyvänä uudistuksena

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen havainnot ovat linjassa edellä referoitujen määräaikaishaastatteluista tehdyn arviointitutkimuksen havaintojen kanssa.

Tarkastuksen haastattelujen perusteella määräaikaishaastatteluja koskeva uudistus koettiin TE-toimistoissa positiiviseksi. Tätä perusteltiin sillä, että yhteydenpito asiakkaisiin oli jäänyt liian vähäiseksi ja että haastattelujen avulla saatiin kontakti asiakkaisiin ja tieto asiakkaiden tilanteesta. Haastatteluissa esimerkiksi huomattiin, että osa asiakkaista ei enää ollut työnhakijoina, joten heidät voitiin poistaa tilastoista. Suuri osa työnhakijoina olevien asiakkaiden työllistymissuunnitelmista saatettiin ajan tasalle.

Uudistuksen prosessi oli kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa saatiin kontakti (pääasiassa puhelimitse) suureen määrään asiakkaita ja saatiin jonkinlainen suunnitelma tehtyä. Vaihetta kuvattiin ”massan haltuun ottamiseksi” tai määrälliseksi vaiheeksi. Toisessa vaiheessa suunnitelmiin alettiin saada enemmän sisältöä, ja niissä panostettiin enemmän henkilökohtaiseen työllistämissuunnitteluun, palveluihin ohjaamiseen ja työllistymiseen.

Haastattelujen mukaan suuri osa asiakkaista haluaa henkilökohtaista palvelua ja suhtautuu siksi pääosin positiivisesti haastattelujen tekemiseen. TE-toimistoissa pidettiin tärkeänä, että niiden henkilöstöressit turvataan, jotta henkilökohtaista palvelua voidaan tarjota nykyistä useammille asiakkaille.

Huonona puolena määräaikaishaastattelujen lisäämisessä nähtiin se, että ne lisäävät TE-toimistojen työmäärää. Lisäksi työlle oli asetettu niin tiukka aikataulu, ettei mikään TE-toimisto sitä saavuttanut. TEM seuraa haastattelujen toteuttamista kuukausittain. TE-toimistojen edustajat kokivat turhauttavaksi sen, että haastattelut täytyi tehdä kaikille asiakkaille heidän tilanteestaan riippumatta. Toisaalta tällöin tarjoutui mahdollisuus saattaa asiakkaiden työllistymissuunnitelmat ajan tasalle. Ne olivat aiemmin jääneet tekemättä, koska ennen vuotta 2017 voimassa olleen TEM:n ohjeistuksen mukaan suunnitelmaa ei tarvinnut tehdä, jos se oli asiakkaalle ilmeisen tarpeetonta.

Vaikka haastattelujen tekemiseen saatiin lisää resursseja, aiheutti lisähenkilöstön rekrytointi ja perehdyttäminen TE-toimistoissa ylimääräistä työtä. Lisääntyneen työmäärän takia TE-toimistojen henkilöstön kuormitus kasvoi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin samansuuntaisia ajatuksia kuin TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa esitettiin. TEM:n lausunnon mukaan määräaikaishaastattelujen lisääminen vaikutti välillisesti mm. aktivointiasteen kehitykseen ja rekisterityöttömyyteen. Kun haastatteluja lisättiin, TE-hallinnon asiakasrekisteritieto ajantasaistui. Tämän suora vaikutus oli puolestaan se, että rekisterityöttömyyden piiristä poistettiin tuhansia työnhakijoita, joiden työttömyys oli ollut enää näennäisesti voimassa. Rekisterien ajantasaistaminen nosti täten aktivointiastetta, vaikka TE-palvelujen piirissä olevien määrissä ei tapahtunut suurta kasvua.

Määräaikaishaastatteluja koskeva uudistus koettiin TE-toimistoissa positiiviseksi

Suuri osa asiakkaista haluaa henkilökohtaista palvelua

TE-palveluihin osallistuminen lisääntyi aktiivimallin aikana

Aktiivimallista on tehty arviointitutkimus, jonka loppuraportti julkaistiin syksyllä 2019.⁷² Rekisteritietoihin perustuvan arviointitutkimuksen mukaan aktiivimalli leikkasi työttömyysetuutta ensimmäisen etuuteen vaikuttavan tarkastelujakson jälkeen reilulta kolmannekselta työttömistä.

Aktiivimallin käyttöönoton jälkeen TE-palveluihin osallistuminen kasvoi sekä Kelan etuuksia että ansiopäivärahaa saavien työttömien joukossa. Työttömyyden aikaisen työnteon ja työttömyydestä poistumisen osalta tulokset olivat epäselvempiä. Sekä työttömyyden aikainen työskentely että työttömyysturvalta poistuminen lisääntyivät aktiivimallin käyttöönoton jälkeen varsinkin ansioturva saavien joukossa. Kelan työttömyysetuuksia saavien työttömien työttömyyden aikainen työssäkäyntin yleistyi, mikä selittyy tutkimuksen mukaan osittain sillä, että yleinen työllisyystilanne parantui. Tutkimuksen mukaan pitkäaikaiset vaikutukset työllisyyteen riippuvat myös siitä, edistääkö palveluihin osallistuminen työllistymistä. Aktiivimalli oli tutkimuksen mukaan toimiva siinä mielessä, että se lisäsi palveluihin osallistumista, mutta osallistumisen vaikutus työllisyyteen edellyttäisi, että itse palveluilla on vaikutusta työllistymiseen.

Aktiivimallin arviointitutkimuksessa kerättiin TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnatuilla kyselyillä ja haastatteluilla tietoa siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut työllistymistä edistävien palvelujen järjestämiseen ja työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävään työhön TE-toimistoissa. Tulosten mukaan aktiivimallin myötä palveluita lisättiin, palveluvalikoima laajeni ja työttömien työnhakijoiden halukkuus osallistua palveluihin lisääntyi. Kasvaneeseen palvelutarpeeseen vastattiin ennen kaikkea ostopalveluilla, mutta myös TE-toimistojen omaa palvelutarjontaa kehitettiin.

Arvioinnin mukaan aktiivimallia ei pidetty TE-toimistoissa työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllisyyttä. TE-toimistojen asiantuntijat katsoivat aktiivimallin kannustavan sellaiseen aktiivisuuteen, joka ei perustu asiakkaiden tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapolitiittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Vastaajien mielestä malli on lisännyt ”näennäisaktiivisuutta”, jossa tavoitteena on aktiivimallin ehtojen täyttäminen.⁷³

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa TE-toimistoissa nostettiin esiin samansuuntaisia näkemyksiä. Aktiivimalli näkyi TE-toimistoissa merkittävänä aktivoitumisen ja erilaisten kyselyjen määrän kasvuna. Aktiivimallin käyttöönotto ja määräaikaishaastattelujen lisääminen lisäsivät lyhytkestoisten palvelujen, kuten kokeilujen ja valmennusten kysyntää ja käyttöä. Uudenmaan TE-toimiston edustajien mukaan etenkin lyhyiden valmennusten kysyntä kasvoi voimakkaasti. TE-toimistoissa kritisoitiin sitä, että aktiivisuuden saattoi osoittaa vain palveluun osallistumalla työn hakemisen sijaan, mikä olisi voinut olla aktiivisuuden ehtona alueilla, joilla oli paljon avoimia työpaikkoja.⁷⁴

3.2 Pitkäaikaistyöttömien määrä väheni ja työttömyysaste aleni kokeilualueilla

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisista kokeiluista on julkaistu kaksi arviointia, joista ensimmäisessä tarkasteltiin kokeilua kokonaisuutena ja toisessa Pirkanmaan alueellista kokeilua. Kaikkia kokeilualueita koskeva arviointi julkaistiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa alkuvuodesta 2019. Pirkanmaan kokeilua koskeva arviointi julkaistiin Tampereen kaupungin julkaisusarjassa loppuvuodesta 2019. Pirkanmaan kokeilun arvioinnin kautta tarkastukseen saatiin mukaan myös kuntien näkökulma. Turun kaupunki on tehnyt arvioinnin Varsinais-Suomen kokeilusta, mutta sitä ei ole julkaistu. Tarkastuksessa tehtiin tilastolliseen analyysiin perustuva arviointi alueellisten työllisyyskokeilujen vaikutuksista.

Alueellisista työllisyyskokeiluista kokemuksia ja oppeja työvoimapalvelujen kehittämiseen

Alueellisten työllisyyskokeilujen toteuttamisesta tehtiin toiminta- ja arviointitutkimus⁷⁵ vuonna 2019. Arviointi tehtiin siis kokeilun aikana. Kokeiluista saatiin tärkeitä kokemuksia ja oppeja julkisten työvoimapalvelujen kehittämiseen. Kokeilualueet ovat panostaneet mm. palvelujen digitalisointiin, työnhakijoiden elämäntilanteen arviointiin palvelujen alkaessa, palvelun jatkuvuuden ja siirtymien tukemiseen sekä siihen, että asiakkaan palveluja koordinoi yksi vastuutyöntekijä. Kokeiluissa on onnistuttu tehokkaasti ohjaamaan asiakkaita palveluihin.

Kokeilujen käynnistymiseen ja tavoitteisiin on kohdistunut erilaisia odoituksia ja intressejä. Kunnissa tavoitteet ja kansallinen tuki kokeiluille on koettu ristiriitaisina. Kansallisista ja alueellisista tavoitteista ei ollut kokeilujen aikana riittävää yhteisymmärrystä ja kommunikaatiota. Kokeilujen ja ministeriöiden sekä kasvupalvelulain valmistelun välillä ei ollut yhteistä keskustelufoorumia ja kanavaa.

Kokeilut painoutuivat työttömien aktivoimiseen. Arvioinnin mukaan aktivoinnin määrän perusteella ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä toimenpiteiden vaikuttavuudesta työllisyyteen. Kokeilujen piirissä olevien työttömien aktivoimisen painopiste oli myös erilainen kuin muualla Suomessa. Kun tarkasteltiin pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiä työttömyyden päättymissyitä kaikilla kokeilualueilla ja verrattiin niitä muun Suomen vastaaviin tietoihin, esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan ohjautui kokeilualueilla selkeästi suurempi osa työttömyyden päättäneistä (15,6 %) kuin muualla Suomessa (7,9 %). Myös valmennukseen ja työ- tai koulutuskokeiluun päätyi hieman suurempi osa alueellisen työllisyyskokeilun piirissä olevista (16,9 %) kuin muualla Suomessa olevista pitkäaikaistyöttömistä (14,7 %). Lisäksi alueellisten kokeilujen piirissä olleiden työttömyyden päättymisen syynä oli keskimääräistä harvemmin työmarkkinoille suoraan työllistyminen.

Kokeilujen aikana yleinen työllisyyskehitys Suomessa on ollut suotuisaa. Kokeilujen todellisia vaikutuksia esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen ei kuitenkaan voida varmuudella tunnistaa. Vaikuttavuus työllisyyteen näkyy vasta vuosien päästä, ja siihen vaikuttaa myös tarjottujen palvelujen laatu.

Kokeilut painoutuivat työttömien aktivoimiseen

Edellä mainitussa työllisyyskokeilujen arviointitutkimuksessa kokeilujen arviointiin ja seurantaan sovellettiin ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin näkökulmaa. Näkökulman ytimessä ovat seuraavat kysymykset: 1) tehdäänkö kokeiluissa tavoitteiden saavuttamisen kannalta oikeita asioita ja 2) ehdäänkö asiat tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta oikealla tavalla. Työ perustui vaikutuspolkujen etukäteiseen tunnistamiseen, ennakoitiprosessiin sekä toiminnan tuloksia ja vaikutuksia ilmentävään palautteeseen. Tarkoituksena oli purkaa auki kokeilujen vaikutusdynamikka tavoitteista käsin, jotta voitaisiin ymmärtää, millaisia tuloksia ja vaikutuksia keskeisimmillä toimenpiteillä ja muutoksilla tulisi olemaan.⁷⁶

Arviointi on hyvin ja asiantuntevasti tehty, vaikka sen näkökulma on ollut ennakoiva.

Pirkanmaan alueellisella kokeilulla arvioitiin olleen myönteisiä vaikutuksia työllisyyden edistämiseen

Arviointitutkimus Pirkanmaan työllisyyskokeilusta on toteutettu Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun toimeksiannosta, ja se kattaa ajanjakson toukokuusta 2018 helmikuun loppuun 2019.⁷⁷ Myös tämä arviointi tehtiin kokeilun aikana. Arvioinnissa on käytetty työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan ekosysteemin käsitettä. Sen avulla on pyritty nostamaan esiin se, että Pirkanmaan työllisyyskokeilussa on tavoiteltu perinteistä työvoimapolitiikkaa laajempaa yhteistyötä sekä yhdistelemään alueellisia ja paikallisia voimavaroja.

Pirkanmaan kokeilun vaikutukset arvioitiin positiivisiksi kaikilla arvioinnin osa-alueilla:

1. työllisyyden edistyminen (ns. kovat tulokset)
2. työllistyvyyden, toimintakyvyn ja osallisuuden edistyminen (ns. pehmeät tulokset)
3. seudullisten työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen yhteistyön edistäminen (ns. laajan ekosysteemin edistyminen).⁷⁸

Raportissa esitetään kuitenkin monia kokeilusta tuotettua aineistoa ja arviointimenetelmiä koskevia varauksia siitä, miten hyvin arvioinnissa on kyetty osoittamaan kokeilun vaikutuksia. Koska kokeilu oli lyhyt, tutkimuksessa ei ollut myöskään mahdollista arvioida sen vaikuttavuutta eikä taloudellisia vaikutuksia.

Arviointitutkimuksen tekijät ovat kokeneita tutkijoita. Arvioinnissa on yhdistelty laadullisia ja määrällisiä menetelmiä ja käytetty monia aineistoja. Kokeilua on tarkasteltu kontekstissaan laajasti ja moniulotteisesti. Arvioinnissa työvoimapolitiikan toimenpiteet (työvoimapolitiikka) on käsitteellistetty kahteen vastakkaiseen malliin, joista toinen edustaa kovia ja toinen pehmeitä arvoja. Kovia arvoja edustavan mallin (= TE-hallinnon nykymalli) tavoitteena on nopea työllistyminen. Pehmeitä arvoja edustavan mallin (= kokeilu) tavoitteena on ihmisten kokonaisvaltainen tukeminen kohti työelämää. Arvioinnissa Pirkanmaan kokeilun katsotaan edustavan jälkimmäistä politiikkamallia.

Pirkanmaan kokeilun vaikutukset arvioitiin positiivisiksi

TE-toimistoissa alueellisiin työllisyyskokeiluihin suhtauduttiin kriittisesti

Tarkastuksessa keskusteltiin alueellisista työllisyyskokeiluista neljässä TE-toimistossa. Kahdessa TE-toimistossa alueellisiin työllisyyskokeiluihin suhtauduttiin hyvin kriittisesti. Kahdessa TE-toimistossa toimistojen omalla alueella toteutettua kokeilua arvioitiin yleisellä tasolla melko myönteisesti, mutta niissäkin kritisoitiin kokeilun yksittäisiä piirteitä.

TE-toimistoissa katsottiin, että kokeilut kestivät liian vähän aikaa, jotta tuloksia olisi voitu saada aikaan. Alueellisten kokeilujen kohderyhmät ja tavoitteet olivat myös erilaisia, minkä vuoksi kokeilut eivät olleet vertailukelpoisia keskenään. Kokeilusta ei myöskään tehty arviointitutkimusta sen päätyttyä. Kokeilujen hyväksi puoliksi lisääntynyt yhteistyö kuntien kanssa ja kokeilussa kehitetyt hyvät käytänteet.

Haastatteluisa kritisoitiin myös kuntien ja TE-toimistojen päällekkäisiä toimintoja. Päällekkäisyys katsottiin julkisten varojen tehottomaksi käytöksi, minkä lisäksi sen katsottiin hämmentävän asiakkaita. Vaikka kunnat käyttivät kokeiluihin myös omaa rahaa, sitä ei ole tuotu esiin kokeilujen tuloksia esiteltäessä. Kritiikkiä herättivät myös kannustimet, joilla kuntia kannustettiin säästämään työmarkkinatuen menoissa. Haastatteluisa tuotiin esiin myös se, että asiakkaita ohjattiin kokeilukunnissa aiempaa enemmän kuntouttavaan työtoimintaan. Esimerkiksi Pirkanmaalla ohjattiin noin 2 000 asiakasta kuntouttavaan työtoimintaan kokeilun aikana. TE-toimistojen edustajat eivät nähneet kyseisiä toimia järkevinä työllisyyden hoidon näkökulmasta, koska ne eivät nosta työllisyysastetta eivätkä paranna työmarkkinoiden kohtaantoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että työllisyyskokeilujen tuloksissa on huomioitava myös kuntien kokeilujen ylläpitoon kohdistamat resurssit, jotka olivat mm. Pirkanmaan alueella hyvin suuria.

TE-toimistoissa oltiin huolissaan tulevista kuntakokeiluista, koska merkittävä määrä TE-toimistojen henkilöstöä siirtyy niiden myötä kuntiin. Siirron katsottiin heikentävän TE-toimistojen edellytyksiä hoitaa niille jääviä viranomaistehtäviä. Kokeilujen ennakoitiin lisäävän valtion ja kuntien viranomaisten päällekkäistä työtä ja siten julkisten varojen tehotonta käyttöä. Haastatteluisa korostettiin sitä, että kunnilla TE-toimiston kumppaneina on paljon hyviä palveluita ja että palvelut saadaan kyllä sovitettua yhteen. Asiaa ei kuitenkaan kannattaisi hoitaa niin, että siirretään tietty osa TE-palvelujen asiakaskunnasta kokonaan kuntien vastuulle, koska silloin syntyy hyvin monenlaisia malleja ja asiakkaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan.⁷⁹

Kuntien ja TE-toimistojen päällekkäisiä toimintoja kritisoitiin haastatteluisa

TE-toimistoissa oltiin huolissaan tulevista kuntakokeiluista, koska merkittävä määrä TE-toimistojen henkilöstöä siirtyy niiden myötä kuntiin

Tilastollisen arvioinnin perusteella pitkäaikaistyöttömien määrä väheni ja rekisterityöttömyys alentui kokeilualueilla

Tarkastuksessa tehdystä alueellisten työllisyyskokeilujen arvioinnista on laadittu erillinen tarkastusmuistio, jossa on esitetty tiiviisti alueellisten työllisyyskokeilujen vaikutusarvioinnin aineistot, menetelmät ja tulokset. Tulosten perusteella pitkäaikaistyöttömien määrä väheni ja rekisterityöttömyys laski kokeilualueilla kokeilun aikana elokuusta 2017 joulukuuhun 2018. Muutokset olivat tilastollisesti merkitseviä.⁸⁰

Työllisyyskokeilujen kausaalivaikutusten tarkka arviointi on hankalaa, koska kokeilukuntia ei valittu arpomalla vaan hakemusten perusteella. Satunnaiskoeasetelma olisi mahdollistanut luotettavimmat vaikutusarviot, mutta toisaalta sen käytännön toteutus olisi voinut olla vaikeaa. Osa satunnaisesti valituista kunnista ei ehkä olisi halunnut ottaa vastuuta työllisyyspalvelujen järjestämisestä.

Kokeilujen vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida karkealla tasolla muodostamalla vertailuasetelma, jossa kokeilukuntien työttömyyskehitystä verrataan muiden kuntien työttömyyskehitykseen. Arvioinnin luotettavuuden kannalta olennaista on tällöin se, kuinka hyvin pystytään vakioimaan muut työttömyyteen vaikuttavat tekijät. Käytännössä ainoa vaihtoehto on käyttää paneeliaineistoa.

Kokeiluun osallistui suhteellisen vähän kuntia, vain 23, ja kokeiluaika oli melko lyhyt, vajaat puolitoista vuotta. Vuositason aineistossa olisi täten vain vähän havaintoja interventiokunnista. Tämän vuoksi aineistona käytettiin TEM:n työnvälitysrekisteriin perustuvaa kuukausittaista paneeliaineistoa Suomen kunnista vuosilta 2014–2018. Aineisto on peräisin Tilastokeskuksen Statfin-tietokannasta.⁸¹

Menetelmänä käytettiin kiinteiden vaikutusten paneeliregressiota. Jokaiselle kunnalle estimoitii oma vakioterminsä, joka kontrolloi ajassa pysyvät kuntakohtaiset tekijät, kuten kunnan sijainnin, koon ja muut maantieteelliset ominaisuudet, kuten etäisyyden kasvukeskuksiin. Näitä tekijöitä ei tarvinnut siis erikseen eksplisiittisesti vakioida, vaan niiden vaikutus summautui kunnan vakiotermiin eli ns. kiinteään vaikutukseen.

Tulosten perusteella alueellisilla työllisyyskokeiluilla on ollut tavoitteiden mukaisia vaikutuksia kokeilukuntien työttömyystilanteeseen. Sekä pitkäaikaistyöttömien määrä että rekisterityöttömyys vähenivät kokeilukunnissa tilastollisesti merkitsevästi suhteessa verrokkikuntiin. Sama tulos saatiin kaikilla arvioinnissa käytetyillä mallispesifikaatioilla. Sitä vastoin ennen kokeilun alkua verrokki- ja kokeilukuntien kehityksessä ei havaittu eroja.

Tuloksia testattiin herkkyysanalyseillä, joissa estimoinnit tehtiin ilman äkillisten rakennemuutosten kuntia ja ilman Pirkanmaan kokeilukuntia. Nämä testit eivät muuttaneet analyysin perustuloksia.⁸²

On kuitenkin huomattava, että tulosten perusteella ei tiedetä, johtuvatko havaitut vaikutukset toimenpiteisiin osallistumisesta vai avoimille työmarkkinoille työllistymisestä. Molemmat vähentävät rekisterityöttömyyttä, ja tarkastuksessa käytetty tilastoaineisto perustuu nimenomaan työnvälitysrekisteriin. Joka tapauksessa voidaan päätellä, että kokeilulla onnistuttiin vähentämään työttömyyttä.

Tulosten perusteella alueellisilla työllisyyskokeiluilla on ollut tavoitteiden mukaisia vaikutuksia kokeilukuntien työttömyystilanteeseen

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö viittaa samaansa selvitykseen, jonka mukaan vuosien 2017–2018 työllisyyskokeiluilla ei ole havaittu selkeää tai tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työnhakijoiden työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Ministeriön mukaan myös sen omat rekisteritiedot antavat selkeitä viitteitä siitä, että kokeilujen aikana havaittu pitkäaikaistyöttömyyden lasku on pääsääntöisesti ollut kytköksissä työnhakijoiden siirtymiseen aktiivitoimien piiriin tai työvoiman ulkopuolelle. Lisäksi TEM tuo lausunnossaan esiin, että kokeilujen aikana työllisyyteen vähemmän vaikuttavien palvelujen, kuten kuntouttavan työtoiminnan käyttö kasvoi suuresti.



4 Onko TE-palveluja ja uudistuksia arvioitu riittävästi?

Työvoimapalveluista on viime vuosina tehty kolme arviointia. Yhdessä arvioinnissa on arvioitu melko kattavasti kaikkia TE-palveluja ja kahdessa muussa on arvioitu yksittäistä palvelua. Arvioinnit ovat laadukkaita ja menetelmällisesti päteviä. TE-hallinnon tulisi teettää nykyistä enemmän luotettavia työvoimapalvelujen vaikutusarviointeja.

Työllisyystilanteen parantamiseksi viime hallituskaudella tehdyt uudistukset on arvioitu melko kattavasti. Kaikista tehdyistä uudistuksista (alueelliset työllisyyskokeilut, määräaikaishaastattelut, aktiivimalli, palkkatuki uudistus) on toteutettu myös ulkopuolinen arviointi. Hallituskaudella toteutettiin monta uudistusta kuitenkin samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia. Arvioinneissa tulisi keskittyä yhteen uudistukseen kerrallaan ja kiinnittää huomiota interventio- ja verrokkiryhmien määrittelyyn. Arvioinneissa tulisi yhdistää laadullisia ja määrällisiä lähestymistapoja.

4.1 TE-hallinnon tulisi teettää nykyistä enemmän luotettavia työvoimapalvelujen vaikutusarviointeja

Valtiovarainvaliokunta oli huolissaan työvoimapolitiikan arvioinnista vuonna 2015

Valtiovarainvaliokunta esitti mietinnössään (VaVM 16/2015) huolensa seuraavassa asiassa: ”Valiokunta korostaa, että vähenevien määrärahojen kohdentamisen tulee perustua nykyistä luotettavampiin vaikutusarviointeihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat vaikuttavuusarviointit ovat vanhentumassa ja arviointitutkimuksen tietopohja on hyvin hajanainen. Monet toimenpiteet ja uudistukset ovat kokonaan arvioimatta.”

TE-palveluista on viime vuosina tehty kolme arviointia

Työvoimapalvelujen kohdistumisesta ja niihin osallistuvien työllistymisestä palvelujen jälkeen⁸³ tehtiin laaja arviointitutkimus vuonna 2018. Siinä arvioitiin TE-palvelujen vaikuttavuutta yleisesti käytössä olevien tilastollisten menetelmien avulla. Arviointi on menetelmällisesti pätevä. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää työvoimapalvelujen kohdistumista erilaisiin kohderyhmiin sekä esittää arvioita niiden työllisyysvaikutuksista. Tutkimus perustui kattaviin rekisteriaineistoihin. Tutkimuksessa tarkasteltiin niitä palveluja, joihin osallistumisesta on saatavilla riittävät yksilötasoiset rekisteritiedot. Tarkastelu kohdistui työttömänä vuosina 2010 tai 2013 olleisiin, joista noin neljänneksen työttömyys päättyi työvoimapalveluun osallistumiseen.⁸⁴ Arvioinnin tulokset ovat mukana myös Etlan VTV:lle toimittamassa tutkimuskatsauksessa, joten niitä on hyödynnetty TE-palvelujen

tarkastelussa edellä. Arvioinnin tulokset eivät liene vielä kokonaan vanhentuneet, koska TE-palvelujen vaikuttavuusmekanismit ovat oletettavasti säilyneet pitkälti samanlaisina eikä palveluissa ole tapahtunut oleellisia muutoksia viime vuosina.

Etlä on tehnyt arvioinnin palkkatuen vaikuttavuudesta vuonna 2018.⁸⁵ Hankkeessa on arvioitu laajapohjaisesti palkkatuen vaikuttavuutta työttömien työnhakijoiden palkkatukijakson jälkeiseen työllisyyteen ja ansiotason kehitykseen. Tarkastelun kohteena ovat olleet sekä 2010-luvun alussa voimassa ollut palkkatukijärjestelmä että siihen tehdyt merkittävimmät muutokset yhtäältä vuoden 2015 alussa ja toisaalta vuoden 2017 alussa. Tilastollisin menetelmin tuotettuja arviointituloksia on arvioinnissa täydennetty kuvauksellisilla havainnoilla palkkatuella työllistyneistä. Analyysien pohjaksi on tuotettu monipuolinen katsaus alan kansainväliseen ja kotimaiseen kirjallisuuteen. Arviointi on laadukas ja hyvin tehty, ja siinä on käytetty monipuolisesti eri aineistoja ja menetelmiä. Arvioinnissa suositeltiin, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi myös Suomessa edetä samaan suuntaan kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa, missä aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioidaan nykyään pääosin satunnaistettujen kokeiden avulla. Lisäksi jatkossa tulisi kiinnittää enemmän huomiota toimenpidekokonaisuuksiin tai erilaisten toimenpiteiden limittymiseen ja tehdä myös kustannus-hyötyanalyseja.

Työkokeilusta TE-toimiston palveluna⁸⁶ on tehty arviointi vuonna 2019. Arvioinnissa selvitettiin työkokeilua TE-toimiston asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja asiantuntijoiden näkökulmista. Arviointi vaikuttaa laadukkaalta, ja se on alan asiantuntijoiden tekemä. Tutkimuksessa sovellettu monimene- telmäisyys lisää arvioinnin luotettavuutta, koska johtopäätökset on muotoiltu eri lähestymistavoilla kerätyn aineiston pohjalta. Arvioinnissa ei ole tehty tilastollista analyysia. Arvioinnin tuloksiin on viitattu edellä työkokeilun vo- lyymia tarkastelevassa osiossa. Arvioinnissa suositeltiin, että työkokeiluun liittyvien väärinkäytösten estämiseksi tarvitaan selkeämpää ohjeistusta sekä systemaattista valvontaa. Lisäksi tarvitaan koulutusta ja toimintatapojen yhdenmukaistamista ja TE-toimistoihin tulisi nimetä työkokeiluvastaavat.

Etlän katsauksessa⁸⁷ on tarkasteltu työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arviointia. Katsauksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen vaikutusten arvioinnista on tullut keskeinen osa poliittista päätöksentekoa, varsinkin Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa. Tällaista vaikuttavuuden arvioimisen pe- rinnettä ei ole toistaiseksi onnistuttu luomaan Suomeen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työ- ja elin- keinoministeriö toteaa, että suurin osa tarkastuksessa käsitellyistä tutki- muksista on toteutettu valtioneuvoston TEAS-rahalla, sillä ministeriön omat tutkimusmäärärahat ovat olleet vähäiset. Lisäksi on huomioitava, et- tä myös TEM:n alainen aluehallinto on tuottanut omia erillisarvioitejaan omien TE-palvelujensa vaikuttavuudesta.

Vaikuttavuuden arvioinneissa tulisi myös Suomessa edetä samaan suuntaan kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa

4.2 Uudistusten päällekkäisyys hankaloittaa niiden vaikutusten arviointia

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että TEM on ohjannut uudistusten toteuttamista pääasiassa resurssiohjauksella ja normiohjauksella. Määräaikaishaastattelujen tekemiseen lisättiin TE-toimistojen resursseja. Alueellisten työllisyyskokeilujen toteutukseen varattiin kunnille kiintiö työllisyysmäärärahoista. Molempia uudistuksia ohjattiin lakimuutosten avulla. Määräaikaishaastattelujen toteuttamista on ohjattu myös asettamalla haastateluille ja työllistymissuunnitelmille määrällisiä tavoitteita ja seuraamalla niiden toteutumista tilastojen avulla kuukausittain.⁸⁸ Alueellisia työllisyyskokeiluja on seurattu lähinnä tilastojen ja kokeilun aikana toteutetun ennakoarvioinnin avulla.

Uudistukset on arvioitu melko kattavasti. Kaikista tehdyistä uudistuksista (alueelliset työllisyyskokeilut, määräaikaishaastattelut, aktiivimalli, palkkatuki uudistus) on toteutettu myös ulkopuolinen arviointi. Uudistusten taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset on arvioitu etukäteen hallituksen lakiesityksissä. Alueellisista työllisyyskokeiluista ei ole tosin tehty jälkikäteisarviointia, mutta siitä tehty toimeenpanon arviointi mainittiin jo kokeilua koskevassa lakiesityksessä.

Yksi havainto viime hallituskaudella toteutetuista uudistuksista on se, että monta uudistusta on toteutettu samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia. Uudistuksia on mahdotonta arvioida kokonaisuudessaan samanaikaisesti, joten arvioinneissa on keskityttävä yhteen uudistukseen kerrallaan. Tämän lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota käytettyjen interventio- ja verrokkiryhmien määrittelyyn. Laadullista arviointia voidaan käyttää kysymyksenasettelujen ja arviointiasetelman täsmentämiseen, mutta vaikutusarviointi tulee tehdä määrällisillä menetelmillä. Parhaassa tapauksessa arvioinneissa tulisikin yhdistää laadullisia ja määrällisiä lähestymistapoja.

Myös talouspolitiikan arviointineuvosto on ottanut kantaa politiikka-toimien toteuttamiseen ja arviointiin. Neuvoston mukaan poliittisten uudistusten työllisyysvaikutusten ennakoarviointi on tärkeää. Nykyisen hallituksen päätös liittää tällaiset arvioinnit nimenomaisesti menopäätöksiin nostaa arviointien merkitystä huomattavasti. Neuvosto myös kannustaa toteuttamaan uudistukset siten, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida jälkikäteen tulevaisuuden päätöksentekoa varten. Viimeaikaisten tutkimusten valossa näyttää siltä, että Suomessa viime vuosina tehdyillä politiikkatoimenpiteillä ei ole ollut suuria työllisyysvaikutuksia. Suurten työllisyysmuutosten saavuttaminen näyttää edellyttävän melko merkittäviä politiikkamuutoksia.⁸⁹

Monta uudistusta on toteutettu samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia

Liite: Miten tarkastettiin

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

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on tarjonnut työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja TE-palveluja vuosina 2015–2019 ja toteuttanut tarkastuksen kohteena olevat työllisyyden hoitoon liittyvät uudistukset TE-toimistoissa.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää TE-hallinnossa kehitettäessä TE-palveluja ja suunniteltaessa niitä koskevia uudistuksia.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat TE-toimistojen tarjoamat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä TE-toimistoissa työllisyyden hoitoon kohdistettujen uudistusten toimeenpano hallituskaudella 2015–2019.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto työ- ja elinkeinoministeriöltä ja TE-toimistoilta. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Keski-Suomen TE-toimisto antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kuluessa tehtiin käynnit viiteen TE-toimistoon, joissa haastateltiin yhteensä 35:tä asiantuntijaa. Haastatteluilla täydennettiin ja syvennettiin määrällisestä aineistosta saatua kuvaa. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina elokuussa ja lokakuussa 2019. Käyntien kohteeksi valittiin TE-toimistoja eri puolilta maata siten, että ne edustivat työmarkkinoiden suhteen eri tyyppisiä alueita ja kattoivat samalla suuren osan TE-palvelujen volyymita. Haastateltavat olivat TE-toimistojen johtajia, palvelujohtajia ja asiantuntijoita. TE-toimistot valitsivat haastatteluihin osallistuvat itse toimiston johtajille lähetettyjen haastatteluteemojen ja tarkastuksen kuvauksen perusteella.

Tarkastuksessa arvioitiin vuosina 2017–2018 toteutetun alueellisen työllisyyskokeilun vaikutuksia kunnittaiseen työttömyysasteeseen ja pitkäaikaistyöttömien määrään. Kokeiluun osallistui 23 hakemusten perusteella valittua kuntaa. Arvioinnissa hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteriin pohjautuvia kuukausittaisia tietoja työttömien määristä kunnittain ennen kokeilua ja sen jälkeen. Analyysimenetelminä käytettiin tavanomaisia kiinteiden vaikutusten paneeliregressioita.

TE-palvelujen tarjontaa arvioitiin KEHA-keskuksen kirjanpitoaineiston avulla sekä TEM:n työnvälitystilaston tietojen avulla. Kirjanpitoaineisto kattoi vuodet 2015–2018.

Tarkastuksessa käytiin läpi TE-palveluja ja hallituskaudella 2015–2019 toteutettuja uudistuksia koskevat arvioinnit, tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi tarkastuksen käyttöön tilattiin Etlasta tutkimuskatsaus⁹⁰ 2000-luvulla tehtyjen tilastollisten tutkimusten tuloksista keskeisten TE-palvelujen vaikuttavuudesta kotimaassa ja ulkomailla.

Tarkastuksessa käytetyt aineistot, menetelmät ja kriteerit on kuvattu tarkemmin seuraavalla sivulla sekä viraston verkkosivuilla julkaistussa alueellisia työllisyyskokeiluja koskevassa tarkastusmuistiossa.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä. Tarkastuksen alustavista tuloksista keskusteltiin TEM:ssä 5.2.2020.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko TE-hallinnolla ollut edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018?
 - Millä perusteella työllisyysrahat on jaettu ELY-keskuksille? Onko työllisyysmäärärahojen kohdistaminen/painotus eri TE-palveluihin muuttunut vuosina 2015–2018?
 - Onko aktivointiastetavoite saavutettu vuosittain? Onko työllisyysmäärärahat kohdistettu mahdollisimman vaikuttaviin TE-palveluihin?
 - Onko TE-palvelujen vaikuttavuutta arvioitu riittävästi ja luotettavasti? Mitkä ovat arviointien keskeiset tulokset?
 - Millä menettelyillä TEM on ohjannut TE-palvelujen hankintaa ja tarjoamista TE-toimistoissa? Onko ohjaus ollut riittävää ja asianmukaista?
2. Onko tarkastuksen kohteena olevat hallituskaudella 2015–2019 toteutetut työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävät uudistukset toteutettu onnistuneesti?
 - Mitä tarkastuksen kohteena olevilla työllisyyden edistämiseen tähtäävillä uudistuksilla on tavoiteltu? Onko uudistusten toteutukseen kohdistettu riittävästi resursseja? Onko uudistukset toteutettu onnistuneesti TE-toimistoissa? Onko uudistuksilla ollut eitärkoitettuja vaikutuksia TE-toimistoissa?
 - Onko uudistusten vaikutuksia selvitetty/arvioitu? Mitkä ovat arviointien keskeiset tulokset?
 - Onko alueellisilla työllisyyskokeiluilla ollut vaikutusta työllisyyteen?
 - Millä menettelyillä TEM on ohjannut uudistusten toimeenpanoa TE-toimistoissa? Onko ohjaus/ohjeistus ollut riittävää/asianmukaista?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta annettussa laissa (916/2012) esitetyt TE-palvelujen tarjoamisen tavoitteet (turvata osaavan työvoiman saatavuutta, tarjota työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä parantaa työllistymistä ja työllistymisedellytyksiä), TEM:n ohjeistus lain soveltamisesta, palvelujen vaikuttavuuden arviointi sekä tutkimus- ja arviointitieto eri palvelujen tarjonnasta ja vaikuttavuudesta.

Aineistot: talousarvotiedot, valtioneuvoston päätökset työllisyysrahojen jaosta perusteluineen, työllisyysmäärärahojen käyttö KEHA-keskuksen kirjanpidossa, työnvälitystilasto, tutkimukset ja arvioinnit eri TE-palvelujen tarjoamisesta ja vaikuttavuudesta, laki julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta sekä haastattelut TE-hallinnossa.

Analyysimenetelmät: asiakirja-analyysi, tilastollinen kuvailu ja haastattelujen sisällönanalyysi.

Kriteerit: säädöstenmukaisuus, reformeja koskevat säädösmuutokset ja ohjausdokumentit.

Aineistot: uudistuksia koskevat suunnitelmat ja työryhmämuistiot, hallituksen esitykset ja säädökset sekä uudistuksista tehdyt selvitykset ja arvioinnit, haastattelut TE-hallinnossa, työnvälitysrekisterin kuukausitilasto (Tilastokeskuksen Statfin-tietokannasta), TEM:n antama ohjeistus sekä haastattelut TE-hallinnossa.

Analyysimenetelmät: dokumenttianalyysi, sisällönanalyysi, tilastollinen kuvailu ja tilastollinen analyysi (kiinteiden vaikutusten paneeliregressio).

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.3.2019 ja päättyi 14.5.2020. Tarkastuksen haastattelut TE-toimistoissa tehtiin elokuussa ja lokakuussa 2019. Alueellisia työllisyyskokeiluja koskeva tilastoaineisto hankittiin alkuvuodesta 2019 ja KEHA-keskuksen kirjanpitoaineisto kesällä 2019.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Tarkastusta ohjasi johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo.

Professori Mika Kortelainen Turun yliopistosta antoi arvion alueellisten työllisyyskokeilujen tilastollisen analyysin toteutuksesta. Arvio oli osa tarkastuksen laadunvalvontaa.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen kohteeksi valittiin työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävistä uudistuksista Alueelliset työllisyyskokeilut (HE 51/2017) ja Työnhakijoiden määräaikaishaastattelut ja työllistymissuunnitelmien tarkistus (HE 209/2016). Perusteluna valinnalle oli se, että tarkastamalla nämä kaksi uudistusta voidaan tuottaa tietoa niiden toimeenpanon onnistumisesta ja mahdollisista vaikutuksista muiden TE-palvelujen tarjoamiseen. Valintaan vaikutti myös se, että tarkastuksen suunnitteluvaiheessa oli meneillään tai alkamassa useita tutkimuksia työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävistä uudistuksista, kuten aktiivimallista. Pääallekkäisen tiedon tuottamisen riskiä haluttiin vähentää hyödyntämällä soveltuvin osin muiden tuottamaa tietoa ja rajaamalla tarkastus pääasiassa uudistusten toimeenpanoon TE-toimistoissa.

Viitteet

- 1 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. Tomi Kyyrä, Päivi Naumanen, Hanna Pesola, Roope Uusitalo, Minna Ylikännö. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tutkimukset 189/2019.
- 2 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- 3 <https://tem.fi/julkiset-tyovoima-ja-yrityspalvelut>.
- 4 Haastattelu TEM:ssä 7.2.2019.
- 5 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 6 Ks. esim. muistio: Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahojen ja työvoimakoulutuksen myöntämisvaltuuden jako sekä palkkatuettuun työhön ja starttirahaan varattujen työttömyysetuusmäärärahojen jako vuonna 2018.
- 7 Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahojen ja työvoimakoulutuksen myöntämisvaltuuden jako sekä palkkatuettuun työhön ja starttirahaan varattujen työttömyysetuusmäärärahojen jako vuonna 2018.
- 8 Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa, s. 46–50. Laura Pitkänen, Helena Tolkki, Riikka-Leena Leskelä, Paulus Torkki ja Mikko Valtakari. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2020.
- 9 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta, TEM/2376/00.03.05.02/2017.
- 10 Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahojen ja työvoimakoulutuksen myöntämisvaltuuden jako vuonna 2016.
- 11 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta, TEM/2376/00.03.05.02/2017.
- 12 Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa, s. 51.
- 13 Haastattelu TEM:ssä 7.2.2019.
- 14 Haastattelut.
- 15 <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/7660589/ty%C3%B6llisyyspaketti+kehysriihi/be83225a-e9db-4ada-9295-5e804add9b83/ty%C3%B6llisyyspaketti+kehysriihi.pdf>.
- 16 HE 134/2016 vp.
- 17 HE 51/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta. (Laki 505/2017).
- 18 HE 209/2016.
- 19 HE 209/2016.
- 20 Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi, s. 38. Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman ja Tommi Ålander. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26.
- 21 Haastattelu TEM:ssä 7.2.2019.
- 22 Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta 2017–2020 / määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset -kohta.
- 23 HE 106/2017 vp.
- 24 Haastattelu TEM:ssä 7.2.2019.
- 25 HE 124/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- 26 HE 51/2017.
- 27 https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t_Ty%C3%B6markkinatukiseuranta:Kunnan_osarahoittama_ty%C3%B6markkinatuki.
- 28 Kuntien työllisyydenhoidon panostukset vuonna 2017, s. 12. Matti Sahlberg / Suomen kuntaliitto 2019.
- 29 <https://www.kela.fi/tyottomyysturvan-tietopaketti>.
- 30 Valtion talousarvioesitykset 2012–2019, yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta; KEHA-keskuksen tilinpäätös 2019.
- 31 Mietinnössä viitattu selvitys: Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman ja Tommi Ålander. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26.
- 32 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/2019 vp (12.12.2019).
- 33 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 8/2014, s. 87.
- 34 Haastattelut.
- 35 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016. TEM analyysija 88/2018.
- 36 Sama, s. 7–8.
- 37 Haastattelut.
- 38 Kuvion 1 kohdassa ”muut” on laskettu yhteen asiantuntija-arvioinnit, palvelujen kehittämis- ja kokeilumenot, Pohjoiskalotin koulutussäätiöstä hankittu koulutus, työllisyyspoliittinen avustus, korvaukset, vakuutusurva, yritystoiminnan kehittämis- palvelujen hankinta, yksityiset työnvälityspalvelut, kuntakokeilukunnille maksetut tulospalkkiot, työnetsintäpalkkio kokeilukunnissa sekä työnetsintäpalkkio yksityisille palveluntuottajille.

- 39 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 8.
- 40 Palkkatuen vaikuttavuus: palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho, Pekka Vanhala. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.
- 41 Työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 12.
- 42 Sama.
- 43 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 12.
- 44 Työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 12.
- 45 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 13.
- 46 Työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 13.
- 47 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 13.
- 48 Haastattelut.
- 49 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 11.
- 50 Sama.
- 51 Työkokeilu TE-toimiston palveluna. MDI Public Oy ja Melkior Oy. Minna Mayer, Juha Eskelinen, Valter Laasonen, Juho Nyman, Mikko Valtakari, Tommi Ranta ja Maria Yli-Koski. TEM, julkaisuja 16/2019.
- 52 Työkokeilu TE-toimiston palveluna.
- 53 Vuorotteluvapaalaki (1305/2002).
- 54 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 17, kuvio 11.
- 55 Sama, s. 16.
- 56 <https://stm.fi/kuntouttava-tyotoiminta>.
- 57 Työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 17, kuvio 11.
- 58 Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. THL raportti 46/2011.
- 59 Sama, s. 47–49.
- 60 Ks. Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus, s. 36. Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valter Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia ja Mikko Valtakari. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- 61 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 16.
- 62 Työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 16.
- 63 Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 17, kuvio 11.
- 64 Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus, yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2017.
- 65 <https://tilastokoulu.stat.fi/>.
- 66 Haastattelut.
- 67 HE 209/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- 68 HE 51/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta.
- 69 Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman ja Tommi Ålander. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2019.
- 70 Sama, s. 61–63; s. 7; tiivistelmä.
- 71 Sama, s. 15.
- 72 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. Tomi Kyyrä, Päivi Naumanen, Hanna Pesola, Roope Uusitalo, Minna Ylikännö. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tutkimukset 189/2019.
- 73 Sama, yhteenveto.
- 74 Haastattelut.
- 75 Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valter Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia ja Mikko Valtakari. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- 76 Sama, tiivistelmä; johtopäätökset; s. 4–5.
- 77 Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016, s. 17, kuvio 11.

- 78 Sama, s. 4–5, s. 8, s. 79.
- 79 Haastattelut.
- 80 Tarkastusmuistio: Alueelliset työllisyyskokeilut 2017–2018.
- 81 Aiemmin aineisto oli ladattavissa myös työ- ja elinkeinoministeriön ToimialaOnline-tietokannasta. Tähän palveluun tehtiin kuitenkin muutoksia vuonna 2018.
- 82 Tarkastusmuistio: Alueelliset työllisyyskokeilut 2017–2018.
- 83 Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen ja Ari Mäkiäho. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.
- 84 Sama, tiivistelmä.
- 85 Palkkatuen vaikuttavuus: palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho, Pekka Vanhala. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.
- 86 Työkokeilu TE-toimiston palveluna. MDI Public Oy ja Melkior Oy. Minna Mayer, Juha Eskelinen, Valtteri Laasonen, Juho Nyman, Mikko Valtakari, Tommi Ranta ja Maria Yli-Koski. TEM, julkaisu 2019:16.
- 87 Julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta tarvitaan hyödyllisempää perustietoa. Rita Asplund (3.1.2019), Etna Muistio No 75. <https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-75.pdf>.
- 88 Keskustelu alustavista tuloksista TEM:ssä 5.2.2020.
- 89 Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2019, s. 53. Talouspolitiikan arviointineuvosto, VATT, 2020.
- 90 Työvoimapalvelujen vaikuttavuus taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2020.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-487-3 (PDF)