



Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

K 19/2020 vp - Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020

Kuulemisen teema: Työllisyyden edistäminen 11.11.2020

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020 – työllisyyden edistäminen

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastoa esittelemään tarkemmin kolmea työllisyyden hoitoon ja edistämiseen liittyvää tarkastusta, joihin tarkastusviraston vuosikertomuksen luvussa kolme esitetyt viraston tarkastushavainnot perustuvat:

- [Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset \(4/2020\)](#)
- [Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelma-kaudella 2014–2020 \(6/2020\)](#)
- [Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 \(7/2020\)](#)

Seuraavassa yllä mainittujen tarkastusten keskeiset havainnot ja johtopäätökset.

Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020)

Tarkastus käsitteli vuonna 2013 toteutettua TE-toimistouudistusta, jonka tavoitteena oli parantaa työnhakijoiden työllisyyttä ja tehostaa TE-toimistojen palveluprosessia. Uudistuksessa vähennettiin työvoimatoimistojen määrää 74 itsenäisestä toimistosta nykyiseen 15 ELY-keskusalueilla toimivaan TE-toimistoon. Samanaikaisesti TE-toimistoissa otettiin käyttöön uusi asiakkaiden palvelutarpeisiin perustuva palvelumalli sekä vahvistettiin yrityslähtöisyyden ja palvelujen digitalisointia.

Tarkastuksessa arvioitiin, onnistuttiinko saavuttamaan uudistuksen tavoitteet. Tarkastuksen yhtenä perusteena oli se, että uudistusta ei ole aiemmin arvioitu kokonaisuutena.

Keskeiset havainnot:

- Uudistus ei vahvistanut työllisyyttä uudistuksen jälkeen. Tilastoanalyysin perusteella niissä kunnissa, joista TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden keskimääräinen kesto piteni 2–3 viikkoa muihin kuntiin verrattuna. Myös työttömyysaste kasvoi tilapäisesti näissä kunnissa. Analyysissä ei löydetty sellaista ulkopuolista tekijää, joka olisi voinut aiheuttaa havaitut muutokset.
- Palvelumallin käyttöönotto ei lisännyt asiakastytyvääisyyttä. Vaikka verkko-, puhelin- ja käyntiasiointipalvelu lisääntyivät, asiakaspalautetutkimusten perusteella asiakkaat kokivat, ettei palvelu vastannut riittävästi heidän tarpeitaan. TE-toimistojen asiakaspalautekyselyjen tulokset näyttävät myöhemmin parantuneen, mutta asiakaspalautteiden

tiedonkeruujärjestelmään tehtyjen muutoksia vuoksi eri vuosien tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia.

- TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja ei ole laskettu tilinpäätöstiedoissa eikä TE-toimistoille ole määritelty avainsuoritteita Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisesti. Avainsuoritteiden sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittareiden määrittely mahdollistaisi TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden arvioinnin.
- TE-toimistojen toiminnallinen tehokkuus ei parantunut vuosina 2013–2017, kun avainsuoritteena käytettiin työllistymissuunnitelmia, jotka ovat määräaikaishaastattelujen keskeisin tuotos ja asiakashallinnan työkalu. Vuonna 2017 määräaikaishaastattelujen ja työllistymissuunnitelmien määrät lisääntyivät kaikissa TE-toimistoissa, mutta tuottavuus (suoritteiden määrän suhde niihin käytettyihin henkilötyövuosiin) parani vain neljässä ja taloudellisuus (suoritteisiin käytettyjen kustannusten suhde suoritteiden määrään) viidessä TE-toimistossa verrattuna vuoteen 2013. Tulos oli samansuuntainen myös palvelulinjakohtaisessa tarkastelussa: kahden palvelulinjan tuottavuus ja taloudellisuus oli vain kolmessa TE-toimistossa parempi vuonna 2017 kuin vuonna 2013.

Tarkastuksen johtopäätökset:

- Uudistuksen tavoitteita ei saavutettu. Syynä tähän oli se, että samanaikaisesti yritettiin toteuttaa useita uudistuksia, ja samalla TE-toimistojen henkilöstön tehtävänkuvia muutettiin ja henkilöresursseja vähennettiin johtuen muun muassa valtion tuottavuusohjelman velvoitteista. Tämän seurauksena asiakasmäärät asiantuntijaa kohden kasvoivat, mikä johti henkilöstön kuormittumiseen ja toimistojen tuottavuuden heikkenemiseen.
- Henkilökohtaista palvelua ei ole mahdollista korvata täysin sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla. Myönteinen asiakaskokemus on yhteydessä henkilökohtaiseen palveluun.
- TE-hallinto on uudistanut vuonna 2019 TE-palveluiden toimintoluokitusta ja määrittänyt avainsuoritteita. Vuodesta 2020 alkaen on mahdollista laskea TE-toimistoille taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja ja tehdä vertailuja TE-toimistojen kesken.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v) ja henkilötyövuodet 2018–2021.

Valtiontalousarviotiedot	Määrärahat (euroa)	Henkilötyövuodet
TA 2018 mom. 32.30.01	163 524 000 (tilinpäätös)	3032 (toteuma)
TA 2019 mom. 32.30.01	185 853 000 (tilinpäätös)	3150 (toteuma)
TA 2020 + LTA II, IV, VII mom. 32.01.03	243 137 000	3085 (arvio)
TAE 2021 mom. 32.01.03	209 411 000	3326 (arvio)

Syksyn 2020 budjettiriihessä hallitus päätti pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallinⁱ käyttöönotosta sekä siihen liittyen esitti 70 miljoonan euron lisärahoitusta TE-toimistoille. Tämä tarkoittaisi 1 200 virkailijan lisäystä ja 40 prosentin kasvua TE-toimistojen henkilöstömäärässä. Valtiovarainministeriön arvioⁱⁱ mukaan malli tuottaisi 9 400 lisätyöllistä. Tarkastushavaintojen perusteella yksilöllisen tuen tarjonnan lisääminen työvoimapalveluissa on oikeansuuntainen toimenpide. Myös valtionvarainministeriöⁱⁱⁱ ja Etlä^{iv} ovat esittäneet panostamista henkilökohtaisiin palveluihin ja työnhaun tukeen. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa työvoimapalveluihin on kohdennettu suhteessa vähemmän resursseja. Vuoden 2016 tietoihin perustuvassa EU-maiden vertailussa^v Suomessa oli 233 asiakasta yhtä virkailijaa kohti, kun vastaava suhdeluku Ruotsissa oli 26 ja EU-maiden keskiarvo oli 135 niissä maissa, joissa TE-toimistot eivät hoida työttömyysetuusasioita.

Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020 (6/2020)

Ensi vuonna on EU:n koheesio politiikassa alkamassa uusi seitsenvuotinen ohjelmakausi, 2021–2027. Suomen osuus EU:n rakennerahastovaroista tulee säilymään suurin piirtein ennallaan tai jopa hieman kasvamaan (arviolta 5 prosenttia), mutta lopullisia päätöksiä ei ole vielä tehty. Esitys Suomen rakennerahasto-ohjelmaksi 2021–2027 on parhaillaan komission virallisessa käsittelyssä. Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä laiksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta on tarjottu eduskunnalle helmikuussa 2021.

Keskeiset havainnot:

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen käytettävissä oli 1,3 miljardia euroa EU:n rakennerahastovaroja, josta vajaat 40 prosenttia on käytetty ESR- hankkeisiin. Käytännössä ESR-hankkeet ovat erilaisia koulutus-, valmennus-, ohjaus- ja verkostoitumistilaisuuksia, palveluiden kehittämisprojekteja ja yritys yhteistyöhankkeita.

Lähes kaikkien ESR-toimintalinjojen ja erityistavoitteiden yhtenä kohderyhmänä on mainittu työttömät. Erityistavoitteissa 6.1 ja 10.1 pääasiallisena kohderyhmänä ovat olleet työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Rakennerahasto-ohjelman vuosikertomuksen 2018 mukaan pelkästään näihin kahteen erityistavoitteeseen 6.1 ja 10.1 on kohdennettu noin puolet ESR-rahoituksesta vuoden 2018 loppuun mennessä. Täten voisi odottaa, että kaikista ESR-osallistujista vähintään noin puolet olisi ollut työttömiä.

ESR-osallistujien 30.11.2019 mennessä ilmoittamien tietojen perusteella voitiin todeta, että:

- osallistujista enemmistö on ollut naisia (58 %)
- alle 25-vuotiaita on ollut 31 % ja yli 54-vuotiaita 14 %
- suurimmalla osalla osallistujista on keskiasteen tai korkea-asteen koulutus (73 %), perusasteen koulutus on ollut 21 prosentilla
- työlliset ovat olleet suurin osallistujaryhmä (40 %) ja työelämän ulkopuolella olevat seuraavaksi suurin; 28 % ilmoitti olevansa opiskelijoita
- työttömiä osallistujista on ollut 25 %
- vähemmistöihin ilmoittaa kuuluvansa 13 % ja vammaisiin 2 %.

Tarkastuksessa muodostettiin rekisteriaineisto, johon verrokkit poimittiin työttömistä työnhakijoista – ohjelma-asiakirjasta saadun ennakkokäsityksen perusteella. ESR-osallistujien ja verrokkien erilaisuuden vuoksi tarkastuksessa ei pystytty luotettavasti arvioimaan ESR-osallistumisen vaikutusta henkilön myöhempään työllistymiseen tai tuloihin.

Tarkastuksen johtopäätökset:

Osallistujien itse ilmoittamien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ESR-hankkeisiin ovat kaudella 2014–2020 osallistuneet pääasiassa koulutetut, työssäkäyvät ihmiset. ESR-hankkeet ovat siis pääosin kohdentuneet muihin väestöryhmiin kuin työttömiin. ESR-tukien tarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen tulisi täten alkavalla ohjelmakaudella kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Tätä edesauttaisi se, että ESR-hanketoiminta sovitettaisiin paremmin yhteen kansallisen työvoimapolitiikan kanssa. Yhteistyö koheesiorahoitusta jakavien ELY-keskusten ja työvoimahallinnon välillä ei ole aina toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.

Hankkeiden vaikutuksia seurataan EU:n määrittelemillä tulosindikaattoreilla. Tarkastuksen perusteella EU:n edellyttämä indikaattoriseuranta on työlästä ja sen käytännön toteutus eroaa alueittain ja

hankkeittain. Siten ESR-henkilöjärjestelmällä ei saada kerättyä luotettavaa yhteismitallista tietoa hankkeiden osallistujista ja tuloksista. Tietojen käytettävyys on etenkin tulostavoitteiden seurannassa vähäinen.

EU edellytti ESR-hankkeiden osallistujatietojen keräämistä ensimmäistä kertaa kuluvalle ohjelmakaudella 2014–2020. Tätä ennen ei edes tiedetty, ketkä ESR-hankkeisiin osallistuivat. Ohjelman vaikutusten arvioinnin kannalta uudistus on tarpeellinen. Tietojen keruu tulisi kuitenkin järjestää tavalla, joka olisi mahdollisimman helppo toteuttaa sekä osallistujien että hankevetäjien näkökulmasta. Nykyistä joustavaan tiedon keruuseen ei pitäisi olla estettä myöskään EU:n taholta.

Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 (7/2020)

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

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on tarjonnut TE-palveluja viime hallituskaudella ja toteuttanut tarkastuksen kohteena olleet työllisyyden hoitoon liittyvät uudistukset (alueelliset työllisyyskokeilut, HE 51/2017 ja työnhakijoiden määräaikaishaastattelut, HE 209/2016).

Valtion talousarvioissa varattiin vuosina 2015–2019 työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan määrärahaa (mom. 32.30.51) keskimäärin noin 420 miljoonaa euroa vuodessa. Määrärahaa vähennettiin hallituskaudella julkisen talouden välittömien sopeutustoimien vuoksi noin 110 miljoonaa euroa. Osa määrärahoista siirrettiin OKM:n ja STM:n hallinnonaloille.

Määrärahoja julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin on (mom. 32.30.51) vuoden 2020 talousarvioissa (TA 2020 + LTA IV) myönnetty yhteensä 332 914 000 euroa. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä esitetään momentille 276 306 000 euroa.

Keskeiset havainnot:

- Työvoimapalvelujen käyttö vähentyi vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 100 miljoonaa euroa (18 %). Työllisyystilanne parani tarkastelujakson loppua kohti, mikä osaltaan vähensi TE-palvelujen tarvetta. Myös aktivointiaste nousi tarkastelujakson loppua kohti.
- Suhteellisesti eniten vähenivät työvoimakoulutuksen hankinta (35 %) ja yksityisen sektorin palkkatuen käyttö (21 %).
- Palveluista kasvoivat kokeilujen ja valmennusten hankinta (25 %) sekä kuntien palkkatuen käyttö (14 %). Kuntouttavan työtoiminnan käyttö kasvoi 34 %. Kuntouttavaa työtoimintaa ei rahoiteta työllisyysmäärärahoilla, mutta se lasketaan mukaan aktivointiasteeseen.
- Työnhakijoiden määräaikaishaastatteluja lisättiin, mikä tehosti työnhakijoiden palveluihin ohjautumista ja edisti aktivoitumista. Haastattelujen lisääminen kasvatti TE-toimiston henkilöstön kuormitusta, mutta 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.

Tarkastuksen johtopäätökset:

- Määrärahojen vähenemisestä huolimatta TE-hallinnolla on ollut kohtuulliset edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018. Työllistymisen kannalta tehokkaiden palvelujen (työvoimakoulutus, yksityisen sektorin palkkatuki) käyttö kuitenkin väheni. Samaan

aikaan työllistymiseen vähemmän vaikuttavien palvelujen (kuntien palkkatuki, valmennukset, kuntouttava työtoiminta) käyttö lisääntyi. Työnhakija-asiakkaille tarjottavien palvelujen tulisi olla työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja vastata asiakkaan palvelutarvetta.

- Tarkastuksen kohteena olleet työllisyystilanteen parantamiseen tähdänneet uudistukset saatiin viime hallituskaudella toteutettua suunnitelmien mukaisesti. Hallituskaudella toteutettiin monta uudistusta samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia. Kuluvalle hallituskaudella työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia tulisi seurata systemaattisesti ja toteuttaa niistä laadukkaita vaikutusarviointeja.

Hallituksen esitys (HE 87/2020 vp)^{vi} eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta on parhailaan eduskunnan käsittelyssä. Ehdotettu kokeilu on käytännössä jatkoa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman alueellisille työllisyyskokeiluille. Kokeilun olisi tarkoitus käynnistyä 1.1.2021 ja päättyä 30.6.2023. Kokeiluun on valittu 125 kuntaa eli yli viisi kertaa suurempi määrä kuin vuosien 2017–2018 työllisyyskokeilusta. Kokeilukunnille siirrettäisiin kokeilun ajaksi TE-toimistoista henkilöasiakkaan työllisyyttä edistävien palvelujen neuvonta-, ohjaus- ja palvelutehtävät, eräiden harkinnanvaraisten etuuskisien myöntämistä koskevat tehtävät sekä eräiden työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen Kelalle ja työttömyyskassoille. Kokeiluun ohjattaisiin kokeilualueilla työttömät ja työvoimapaalveissa olevat peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavat työnhakijat, kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maa-hanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai aktiivitoimenpiteissä kokeilukuntien TE-toimistoissa. Kokeilun tavoitteiden toteutumista seurattaisiin kokeilun aikana sekä alueilla että valtakunnallisesti. Kokeilun vaikutuksia arvioitaisiin kokeilun jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa, jonka haku on parhaillaan käynnissä^{vii}.

Lisätiedot:

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi, 040 733 2503

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo, ville.vehkasalo@vtv.fi, 040 735 7381

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo, hannu.tervo@vtv.fi, 040 045 2761

Liite: [Linkki: VTV-Katsaus: Paikallis- ja aluetason keinoista apua työllisyyteen](#)

ⁱ Pohjoismaisen työvoimapaalveuiden mallin mukaan työttömät kohdataan aluksi 2 viikon välein, kuukauden kestävä palvelujakso seuraa aina 6 kk:n työttömyyden jälkeen. Lähtökohtana on 4 työpaikan hakeminen kuukaudessa ottaen huomioon alueen työmarkkinatilanne ja hakijan työkyky. Jos työnhakija jättää veloitteen uudelleen täyttämättä huomautuksen ja kahden karensisjakson (5 pv ja 10 pv) jälkeen seuraa työssäolovelvoite. Työnhakijalle voidaan jatkossakin osoittaa työtarjouksia.

ⁱⁱ [Valtiovarainministeriö. Pohjoismaisen työnhaun malli. 13.9.2020.](#)

ⁱⁱⁱ [Valtiovarainministeriö. Työllisyyspaketin ehdotukset ja vaikutukset, 14.8.2020.](#)

^{iv} [Etlä. Muistioita hallitukselle – Talouspolitiikan linjaus syksyllä 2020, 1.9.2020.](#)

^v [European Commission \(2016\): Assessment Report on PES Capacity. DG for Employment, Social Affairs, and Inclusion.](#)

^{vi} [HE 87/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta](#)

^{vii} https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/43970578/Teemakuvaukset_VN_TEAS-haku_2021.pdf/fac71d15-5e2e-15e5-c79a-9dc96200e066/Teemakuvaukset_VN_TEAS-haku_2021.pdf?t=1604905416378