Asiantuntijalausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Mikko Valtakari
asiantuntija, partneri, MDI Public Oy
040 5691 568
mikko.valtakari@mdi.fi

Asia: VNS 5/2018 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa Ratkaisuja työn murroksessa

Aihe: TyöMäärä - Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi -hankkeen (VNK/1763/48/2017) näkökulma.

Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt minulta kirjallisen asiantuntijalausunnon Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi -hankkeen näkökulmasta Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osaan Ratkaisuja työn murroksessa. Pyrin lausunnossani kuvaamaan työttömien määräaikaishaastattelujen arvioinnin keskeiset tulokset sekä esittämään arviointihavaintojen pohjalta näkemyksiä koskien valtioneuvoston tulevaisuusselonteon osaa 2. *Ratkaisuja työn murroksessa.*

Yleistä työttömien määräaikaishaastattelusta

Eräs keskeinen hallituksen keino tehostaa työvoimapalvelukokonaisuutta työllistymisen nopeuttamiseksi on ollut työ- ja elinkeinotoimistojen palvelutoiminnan uudistaminen toteuttamalla työttömien määräaikaishaastattelut poikkeuksetta kolmen kuukauden välein. Haastattelujen tavoitteena on tukea työtöntä työnhaussa, ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja nopeuttaa avointen työpaikkojen täyttymistä. Määräaikaishaastatteluille asetetut keskeisimmät työvoimapoliittiset tavoitteet ovat olleet työttömän työnhakijan nopea työllistyminen, pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy sekä avointen työpaikkojen nopea täyttyminen. Määräaikaishaastattelujen lisäämien on osa pääministeri Sipilän hallituksen kärkihanketta työvoimahallinnon uudistamiseksi työllistymistä tukevaksi.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain[1] mukaisesti vuoden 2017 alusta alkaen työ- ja elinkeinoviranomaisen on tullut järjestää työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Samoin viranomaisen on varattava työnhakijalle tilaisuus myöhempiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti, kuitenkin niin, että haastattelu tulee aina järjestää, kun työttömyys on jatkunut yhdenjaksoisesti kolme kuukautta, kuusi kuukautta ja sen jälkeen aina kuuden kuukauden välein, jollei haastattelun järjestäminen ole työnhakijan tilanne huomioon ottaen ilmeisen tarpeetonta. Laki määräaikaishaastatteluista on ollut voimassa jo vuodesta 2013 alkaen.

Vuoden 2017 talousarviossa hallitus osoitti työvoimapalveluiden tehostamistoimiin 17 miljoonaa euroa. Näihin tehostamistoimiin kuuluvat mm. työttömien määräaikaishaastattelut. Lisäksi hallituskauden puolivälin tarkistuksen perusteella määräaikaishaastattelujen painopistettä nähtiin tarkoituksenmukaiseksi siirtää puhelinhaastatteluista kasvokkain tehtäviin haastatteluihin. Tämän ohella tehostettua palvelua

[1] Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL

tarvitsevat työttömät on pyritty ohjaamaan mahdollisuuksien mukaan TE-toimistojen haastattelujen yhteydessä (3 kk:n työttömyyden jälkeen) työvoimaa tarvitseviin henkilöstöpalveluyrityksiin.

Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tihennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät ja niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joille on tehty 3 kk määräaikaan mennessä haastattelu, on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 marraskuuhun mennessä 75 prosenttiin. Määrällisesti tämä tarkoittaa sitä, että marraskuussa 2018 kolmen kuukauden aikana haastateltuja työttömiä oli yli 100 000 henkilöä enemmän, kuin vuoden 2017 alussa.

Määräaikaishaastattelujen toteutusta ilmentävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa vuonna 2016 yhteensä 624 henkilötyövuotta (26 % TE-toimistojen htv:sta) ja vuonna 2017 971 henkilötyövuotta (34 % htv:sta). Vuoden 2017 talousarviossa TE-toimistoille osoitettu lisämääräraha vastaa noin 200 henkilötyövuoden työpanosta määräaikaishaastattelujen tekemiseen, joten haastattelumäärien moninkertaistuminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. Karkean arvioin mukaan tämän muista tehtävistä kohdennetun työpanoksen määrä oli vuonna 2017 noin 150 henkilötyövuotta.

Määräaikaishaastattelujen toteuttamisvälin tihentämisellä ja haastattelujen määrän lisäämisellä on siten ollut suuri vaikutus sekä TE-toimiston työkäytäntöihin, henkilöresurssien käyttöön sekä henkilöasiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Määräaikaishaastattelujen evaluointihankkeen keskeisiä havaintoja

Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi -hankkeessa (VNK/1763/48/2017) on arvioitu määräaikaishaastattelujen toteuttamistapaa sekä määräaikaishaastattelujen vaikutuksia. Lähtökohtana vaikutusten arvioinnissa on ollut vuoden 2017 alussa tapahtunut määräaikaishaastattelujen haastatteluvälin tihentyminen ja haastattelumäärien lisääntyminen. Arvioinnin keskeiset havainnot ovat tiivistetysti seuraavat:

i. Määräaikaishaastattelujen toteutustavat eivät ole yhtenäisiä. Niihin liittyy paljon erilaisia käytäntöjä ja soveltamistapoja toimistoittain, palvelulinjoittain ja virkailijoittain. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakkaat olisivat palvelun saannin suhteen eriarvoisessa asemassa sillä yhdistävänä geneerisenä tekijänä erilaisille toimintakäytännöille ovat asiakkaan työnhakuvalmiudet ja palvelutarve.

ii. Haastatteluvälin tihentyminen on systematisoinut haastatteluja ja johtanut siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän. Haastattelujen kautta on tavoitettu sellaisia TE-palveluista hyötyviä asiakasryhmiä, jotka olisivat vanhassa mallissa jääneet kokonaan ilman palveluita tai joiden palveluihin pääsy olisi viivästynyt.

iii. Määräaikaishaastatteluiden aktiivinen ja systemaattinen toteutus on mahdollistanut sen, että tiedot asiakkaista ovat parantuneet, jolloin heistä saadaan ajan tasalla olevat tiedot asiakasjärjestelmään. Parantuneen asiakastiedon kautta on löytynyt henkilöitä, joiden työttömyys on päättynyt, mutta asiakkuus työhallinnon rekisterissä on ollut voimassa. Turhia työnhakuja on näin ollen saatu päätettyä useita tuhansia.

iv. Haastatteluvälin lyheneminen on systematisoinut asiakkaan palveluprosessia, lisännyt vuorovaikutusta virkailijan ja asiakkaan välillä ja sitä kautta parantanut asiakkaan palveluun ohjauksen osuvuutta.

v. Niissä toimistoissa, joissa suunnitelmavelka on saatu matalaksi, on voitu keskittyä haastattelujen määrällisen tekemisen sijaan asiakkuuksien haltuun ottamiseen ja hoitoon. Mitä useampi asiakas on saatu oman palvelutarpeensa mukaiseen palveluun, sitä enemmän aikaa virkailijoilla on jäänyt muiden työttömien asiakkaiden hoitoon.

vi. Määräaikaishaastattelujen asiakastason vaikutukset syntyvät pääasiallisesti välillisesti palveluprosessin tehostumisen, palveluohjauksen osuvuuden sekä työnhaun aktivoitumisen kautta. Haastattelujen suorat vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä.

vii. Tilastollisen monimuuttuja-analyysin perusteella haastattelumäärien lisäyksellä on yhteys työttömien aktivointiin ja aktiiviasteen nousuun. Vastaava yhteys haastattelumäärien lisäyksellä on myös TE-toimistojen kohtaantotehokkuuteen. Kohtaantotehokkuudella tarkoitetaan avoimille työmarkkinoille työllistyneiden työttömien suhdetta avointen työpaikkojen ja työttömien määrään alueella.

viii. Koeasetelmaan perustuvan vertailuanalyysin[2] perusteella määräaikaan mennessä haastatteluun osallistuneet asiakkaat ohjautuvat palveluun noin kaksi kertaa todennäköisemmin, kuin ne, joita ei ole haastateltu 3 kk välein. Haastateltujen työllistyminen on yleisesti hieman todennäköisempää, kuin ryhmässä, joita ei ole haastateltu.

ix. Kiistattomia ja tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia määräaikaishaastattelujen tehostamisen vaikutuksista työllistymiseen yleisille työmarkkinoille 3 kk tai 6 kk kuluessa tarkasteluajankohdasta ei vertailuasetelmaan perustuvalla analyysillä pystytty koko tarkastelupopulaatiossa osoittamaan.

x. Määräaikaishaastattelujen tehostamisen hyöty julkiselle taloudelle ja koko yhteiskunnalle toteutuu pääosin palveluohjauksen tehostumisen kautta. Aho ym. 2018 tutkimus[3] on osoittanut, että ainakin tiettyjen TE-palveluiden vaikutukset asiakkaan tilanteeseen ovat merkittäviä ja pitkäkestoisia.

xi. Vaikuttavan toiminnan haasteena on, että haastatteluja joudutaan monesti tekemään kiireellisesti ja liian lyhyessä aikataulussa, jolloin niiden laatu ja vaikuttavuus kärsivät.

xii. Haastattelumäärien voimakas lisääntyminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. Tämä näkyy tiettyinä syrjäytymisvaikutuksina muussa työnvälitystyössä. Esimerkiksi TE-toimiston lähettämien työtarjousten määrä on selvästi vähentynyt vuodesta 2017 lähtien.

xiii. Määräaikaishaastattelujen lisääntyminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa ja heikentänyt merkittävällä tavalla haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia. Merkittävimpinä syinä tähän ovat jatkuva haastatteluvelka, kovat määrälliset haastattelumäärätavoitteet, haastatteluresurssien koettu vähäisyys sekä edellisistä asioista johtuva kyvyttömyyden tunne tehdä riittävän laadukkaita haastatteluja ja tarjota osuvia ratkaisuja.

[2] Tutkimuksessa on verrattu henkilöitä, joille on tehty haastattelu (työllistymissuunnitelma on päivitetty) kolmen kuukauden sisällä niihin, joille ei ole tehty vastaavaa haastattelua (ei ole päivitetty suunnitelmaa) kolme kuukauden aikana. Tilastollisen menetelmän (propensity score matching) avulla on määritelty vertailuparit, joista toinen on haastateltu ja toinen ei. Vertailu on tehty useassa työttömyyden vaiheessa ja eri palvelulinjoilla asiakkaille, jotka ovat olleet työttömiä marraskuussa 2016 ja 2017.

[3] Aho S, Tuomala J, Hämäläinen K ja Mäkiaho A (2018), Työvoimapalveluiden kohdistuminen ja niihin osallistuneiden työllistyminen, Valioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

xiv. Työttömien aktiivimalli on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin. Aktiiviehdon täyttyminen ohjaa liikaa asiakkaan palveluprosessia ja asiakkaiden ohjautumista palveluihin.

xv. Kaiken kaikkiaan määräaikaishaastattelut ovat tärkeä ja systematisoiva väline TE-toimistojen asiakaspalveluprosessissa. Useassa toimistossa haastatteluresurssien vähäisyys suhteessa asiakasmääriin sekä osin myös epätarkoituksenmukaiset haastattelujen toteutus- ja organisointitavat heikentävät niiden merkitystä ja koettua vaikuttavuutta.

xvi. Haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille samaan 3 kk tahtiin ei ole toimiva ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta haastatteluja tulisi tehdä nykyisen kaltaisesti systemaattisesti ja säännöllisesti, mutta haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvalmiuksiin ja palvelutarpeeseen.

Arvioinnin tulosten tulkintaa suhteessa valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osaan Ratkaisuja työn murroksessa

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osassa, *Ratkaisuja työn murroksessa,* on tunnistettu tekijöitä ja kehityspolkuja, joiden avulla työn muutoksiin voidaan vastata Suomessa. Selonteossa esitetään myös viisi keskeistä työn tulevaisuuden visiota.

Selonteko nostaa esiin mm. seuraavia työhön ja työelämään vaikuttavia kehitysajureita: työn tekemisen muodot ja työsuhteet moninaistuvat, työn aika-ja paikkasidonnaisuus heikkenee, koulutuksessa korostuu jatkuva oppiminen, työmarkkinoiden ja työelämän joustavuus lisääntyy ja toimeentuloon liittyvät kysymykset korostuvat. Työn muutos tulee myös aiheuttamaan jännitteitä työn organisoimisen, työn sisältöjen, vaaditun osaamisen, toimeentulon ja työn merkityksen suhteen. Työn murros haastaa vahvasti nykyiset toimintatavat erityisesti työ- ja koulutuspolitiikassa ja tulee edellyttämään muutoksia esimerkiksi lainsäädännössä ja sosiaaliturvassa.

Työttömien määräaikaishaastattelujen tavoitteena on tukea työtöntä työnhaussa ja ne ovat kiinteä ja systematisoiva osa työttömien palveluprosessia. Itse haastatteluilla ei sisältönsä puolesta ole juurikaan yhtymäkohtaa työpaikkakehitykseen, eikä siten työn ja työnteon muutoksiin. Haastattelujen sisältö on vahvasti fokusoitunut työnhakijaan ja hänen palvelutarpeisiinsa. Määräaikaishaastatteluissa tyypillisesti läpikäytäviä asioita ovat mm. työnhakija-asiakkaan työllistymissuunnitelman laatiminen tai päivitys, palvelutarpeiden kartoitus ja palveluiden tarjoaminen, työnhakutietojen täydentäminen jne. Vain hyvin harvassa haastattelussa käydään - tai ylipäänsä on mahdollista käydä – työn kysyntään ja sen muutoksiin liittyviä asioita.

Määräaikaishaastattelut ovat parantaneet virkailijoiden tuntemusta työnhakija-asiakkaista, mutta vastaavaa kehitystä ei ole tapahtunut työnantajien ja työpaikkojen suuntaan. Osassa TE-toimistoista suuret määrälliset panostukset työttömien määräaikaishaastatteluihin ovat saattaneet vähentää yhteyksiä työnantajien suuntaan. Näkemykseni mukaan julkisen työnvälityksen iso tämän hetken haaste on se, että osuvassa työnvälityksessä tarvittava ymmärrys työpaikoilla tarvittavasta osaamisesta on työn ja työelämän nopeiden muutosten johdosta karkaamassa TE-hallinnolta. Työnteon muodot muuttuvat, ammatit monipuolistuvat sekä työpaikka- ja työtehtäväkohtaiset osaamistarpeet eriytyvät vauhdilla, jossa TE-toimiston asiantuntijoiden on mahdotonta pysyä perässä. Työelämän nopeiden rakenteellisten muutosten sekä työnantajien nopeasti muuttuneiden tarpeiden seurauksena useiden ammattialojen tuntemus on jäänyt julkisessa työnvälityksessä monin paikoin hyvin ohueksi. Samalla TE-hallinnon käytössä olevat työnimikkeet ovat vanhentuneet, eivätkä vastaa uusia työnmuotoja ja työtehtäviä. Tämä osaltaan vähentää

määräaikaishaastattelujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä heikentää myös yleisemmin työn ja osaamisen välitystyön osuvuutta.

Julkisen työnvälityksen nykyisten ja tulevien haasteiden taustalla oleva tärkeä voima ja muutosajuri on elinkeinoja uudistavan ”luovan tuhon” dynamiikka. Luovan tuhon luoma haaste julkiselle työnvälitykselle kiteytyy etenkin siihen, miten se pystyy toimimaan vaikuttavasti tilanteessa, jossa mahdollisesti kiihtyvällä voimalla heikosti tuottavista/lopettaneista yrityksistä työttömäksi jääneitä ihmisiä pystytään työllistämään uusiin tuottavampiin ja osaamiskvalifikaatioiltaan entistä vaativampiin työtehtäviin. Tämä saattaa muuttaa julkisen työnvälityksen roolia entistä enemmän osaamisen ja työelämätaitojen uudistajaksi, mikä luo uudenlaisia haasteita työnvälityksen prosessien toimivuudelle ja uusiutuvien työtehtävien sekä niissä tarvittavien kvalifikaatioiden tuntemukselle.[4] Työelämän muutokset ovat johtamassa myös siihen, että työnhakijoita valmennetaan avoimen paikan etsimisen sijaan entistä enemmän työnhakutaitoihin ja heille etsitään muitakin työmahdollisuuksia, kuin avoimia työpaikkoja.

Työttömien tihennetyillä määräaikaishaastattelukäytännöllä ei näkemykseni mukaan pystytä vastaamaan työn murroksen työnvälitykseen mukanaan tuomiin haasteisiin. Työnvälityksen nykyinen prosessi on kokonaisuutena rakentunut palvelemaan selvästi nykyistä stabiilimpia ja ennustettavampia työmarkkinoita. Suhteessa työn muutoksiin ja työnantajien muuttuviin rekrytointitarpeisiin perinteisillä menetelmillä ja prosessilähtöisillä toimintatavoilla työnvälitystehtävää on vaikeaa hoitaa laadukkaasti ja tehokkaasti. Työn murrokseen vastaaminen edellyttäisi työhallinnolta nykyistä vahvempaa panostusta muun muassa työnantajayhteyksiin, työpaikkakohtaisten osaamisvaatimusten tuntemiseen, työnimikkeiden uudistamiseen sekä käytössä olevien sähköisten järjestelmien (URA) päivittämiseen. Työtehtäväkohtaisten osaamistarpeiden monipuolistuessa ja eriytyessä työntekijöiden osaamisen edistämiseksi tarvittaisiin uudentyyppisiä työpaikalla ja työtehtävissä oppimisen muotoja.

Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi-tutkimus (VNK/1763/48/2017)

Työssä selvitetään määräaikaishaastattelujen toteuttamistapaa sekä arvioidaan määräaikaishaastattelujen vaikutuksia eri tasoilla (yksilö-, prosessi- ja työvoimapolitiikan tasot). Arvioinnin kohteena ovat mm. määräaikaishaastattelujen toteuttamistavat, määräaikaishaastattelujen vaikutukset TE-toimistojen palveluprosesseihin ja työkäytäntöihin, määräaikaishaastattelujen vaikutukset työttömyyden laskuun ja työttömyyden rakenteeseen sekä määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutukset.

Keskeisinä menetelminä työssä käytetään tilastollisia perusanalyysejä, TE-toimistokohtaisia tapaustutkimuksia, asiantuntijahaastatteluja, kyselytutkimusta kaikkien TE-toimistojen viranomaisille, sähköisiä kyselyitä tapaustutkimustoimistojen asiakkaille sekä URA-rekisteritietoon pohjautuvaa kokeelliseen vertailuasetelmaan perustuvaa tilastoanalyysiä.

Arviointityö valmistuu tammikuun 2019 loppuun mennessä ja se on tarkoitus julkaista helmikuun 2019 aikana.

[4] Valtakari, Mikko, Juho Nyman, Jan-Erik Muller ja Mikko Kesä (2014). Työ ja työvoiman kysyntä muuttuvat. uudistuuko julkinen työnvälitys rekrytointipalveluna? Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 37/2014