

Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen,
Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman & Tommi
Ålander

Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi

Maaliskuu 2019

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 2019:26

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 7.3.2019		
Tekijät	Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman & Tommi Ålander		
Julkaisun nimi	Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26		
Asiasanat	Määräaikaishaastattelut, työvoimapalvelut, työllisyysvaikutukset		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2019	Sivuja 107	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Määräaikaishaastattelut tehostavat työnhakija-asiakkaan palveluihin ohjautumista, edistävät aktivoitumista ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Haastatteluja tarvitaan myös jatkossa, mutta niiden tekeminen kaikille asiakkaille kolmen kuukauden välein ei kuitenkaan ole toimiva ja kustannustehokas ratkaisu.

Tutkimuksen kehittämisehdotukset koskevat mm. sähköisten järjestelmien parempaa hyödyntämistä ja rutiinitoimien automatisointia, asiakkaan osallisuuden ja omavastuun lisäämistä sekä TE-toimiston asiantuntijoiden ja asiakkaiden välisen kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen lisäämistä. Pääehdotus on kuitenkin se, että haastatteluja ei tule toteuttaa kaikille asiakkaille samaan kolmen kuukauden tahtiin, vaan nykyistä kohdennetummin asiakkaan palvelutarve huomioiden.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 7.3.2019		
Författare	Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman & Tommi Ålander		
Publikationens namn	Utvärdering av periodiska intervjuer med arbetslösa		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:26		
Nyckelord	Periodiska intervjuer, arbetsförmedlingstjänster, sysselsättnings-effekter		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	Mars, 2019	Sidantal 107	Språk Finska

Sammandrag

Periodiska intervjuer effektiviserar den arbetssökande kundens styrning till service, främjar aktivering och sysselsättning till den öppna arbetsmarknaden. Intervjuer behövs också i fortsättningen men att göra dem till alla kunder med tre månaders mellanrum är dock inte en fungerande och kostnadseffektiv lösning.

Undersökningens utvecklingsförslag berör bl.a. ett bättre utnyttjande av elektroniska system och en automatisering av rutinverksamhet, en ökning av kundens delaktighet och egenansvar samt en ökning av kommunikation och samverkan mellan TE-byråns experter och kunder. Huvudförslaget är emellertid att intervjuer inte bör genomföras till alla kunder i samma tre månaders takt, utan mera målinriktat med hänsyn tagen till kundens servicebehov.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 7 March 2019		
Authors	Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman & Tommi Ålander		
Title of publication	Unemployed job seekers periodic interviews Evaluation		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:26		
Keywords	Periodic interviews, employment services, employment effects		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	March, 2019	Pages 107	Language Finnish

Abstract

Periodic interviews enhance the efficiency of the jobseekers assignment to employment services, advanced activation and employment on the open labour market. Interviews are also needed in the future, but conducting them to all clients at intervals of three months is however not a functioning and cost-effective solution.

The development proposals of the research concern among other things a better utilisation of electronic systems and an automatisisation of routine activities, enhancing the client's inclusion and personal responsibility and increasing the communication and interaction between the experts and clients of TE Offices. The main proposal is however that interviews should not be conducted to all clients at the same three-month interval but in a more targeted way, taking into account the client's service need.


This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

Tiivistelmä	7
1. Johdanto	12
1.1 Taustaa tutkimukselle.....	12
1.2 Tutkimuksen toteutustapa, aineistot ja menetelmät.....	14
1.3 Määräaikaishaastattelujen vaikutusten arvioinnin haasteita	19
2. Määräaikaishaastattelut ja niiden toteutustavat	21
2.1 Yleistä määräaikaishaastattelujen toteutuksesta.....	21
2.2 Määräaikaishaastattelujen määrän ja voimassaolevien suunnitelmien kehitys tilastojen valossa	33
2.3 Yhteenveto määräaikaishaastattelujen toteutusprosessista	39
3. Määräaikaishaastattelujen prosessivaikutusten arviointi	41
3.1 Vaikutukset TE-toimiston asiakaspalveluprosessiin	41
3.1.1 Vaikutukset asiakkaiden valikoitumiseen ja palvelujen piiriin pääsyyn	41
3.1.2 Vaikutukset palveluprosessiin	43
3.1.3 Syrjäytymisvaikutukset	46
3.1.4 Vaikutukset työllistymissuunnitelmien sisältöön ja toteutumiseen	47
3.1.5 Vaikutukset TE-toimiston asiantuntijoihin ja asiantuntijatyöhön	49
3.3. Vaikutukset asiakkaiden kokemaan palveluun.....	52
3.4 Työnantajien ja palveluntuottajien näkemyksiä.....	55
3.5 Määräaikaishaastatteluihin liittyviä kehittämistarpeita.....	56
3.6 Yhteenveto	58



4. Määräaikaishaastattelujen vaikutukset	61
4.1. Kuvaileva tilastoanalyysi määräaikaishaastattelujen toteutusympäristöstä ja määräaikaishaastattelujen yhteydestä työttömien työnhakijoiden aktivoitumiseen ja avoimille työmarkkinoille työllistymiseen	61
4.1.1 Yleistä määräaikaishaastattelujen toteutusympäristöstä	61
4.1.2 Määräaikaishaastattelujen vaikutukset työttömien aktivoitumiseen	63
4.1.3 Määräaikaishaastattelujen yhteys työllistymiseen ja kohtaantoon ELY-alueilla ..	65
4.2. Vertailuasetelmaan perustuva analyysi määräaikais- haastattelujen erillisvaikutuksista yksilötasolla	68
4.2.1. Yleistä vertailuanalyyseistä ja vertaistamisesta	68
4.2.2 Vertaistamisen taustatekijät ja rajaukset	71
4.2.3 Analyysin tärkeimmät löydökset	74
4.3 Määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutusten arviointi	79
4.4. Yhteenveto	87
5. Johtopäätökset ja kehittämis- ehdotukset	89
Johtopäätökset	89
Kehittämisehdotuksia	93
LÄHTEET	95
LIITTEET	97

TIIVISTELMÄ

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 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 myöhempisiin 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 määräaikaishaastattelusta on ollut voimassa jo vuodesta 2013 alkaen. Haastattelujen tavoitteena on tukea työttömyyden työnhauksessa, ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä sekä nopeuttaa avointen työpaikkojen täyttymistä.

Määräaikaishaastattelukäytännön muuttumisella vuoden 2017 alussa on ollut suuri vaikutus TE-toimiston työkäytäntöihin ja henkilöresurssien käyttöön

Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tiennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät, ja niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joilla on ns. voimassa oleva työllistymissuunnitelma, on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin. Määräaikaishaastattelujen toteutusta ilmentävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa vuonna 2016 yhteensä 624 henkilötyövuotta ja vuonna 2017 yhteensä 971 henkilötyövuotta. Määräaikaishaastattelujen toteuttamisvälin tiennettävällä on siten ollut suuri vaikutus sekä TE-toimiston työkäytäntöihin ja henkilöresurssien käyttöön, että asiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Haastattelukäytännöissä on eroja, johon ovat syynä asiakkaiden erilaiset valmiudet ja tarpeet sekä TE-toimisto- ja palvelulinjakohtaiset strategiat

Määräaikaishaastatteluja toteutetaan TE-toimistoissa varsin yhtenäisen mallin mukaisesti. Määräaikaishaastattelujen toteutuskäytännöt eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä, vaan niihin liittyy paljon erilaisia soveltamistapoja toimistoittain, palvelulinjoittain ja virkailijoittain. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakkaat olisivat palvelun saannin suhteen eriarvoisessa asemassa TE-toimistosta tai palvelulinjasta riippuen. Toimintatapaerot selittyvät pitkälti asiakkaiden oletetuissa työnhakuvalmiuksissa ja palvelutarpeissa olevilla eroilla.

Etenkin vuoden 2017 alkupuolella, jolloin tiennetty haastattelukäytäntö otettiin käyttöön, haastattelumäärissä ja haastatteluihin liittyvissä toimintatavoissa oli suuria toimistokohtaisia eroja. Osassa toimistoista määräaikaishaastattelujen määrällinen toteuttaminen asetettiin heti vahvaksi tavoitteeksi. Toisissa toimistoissa haastatteluja lähdettiin toteuttamaan maltillisemmin. TE-toimistojen toimintakulttuuri, johtamismalli sekä johdon suhtautuminen ja sitoutuminen määräaikaishaastatteluihin on vaikuttanut uudistuksen alkuvaiheen haastatteluvolyymeihin ja haastattelukäytäntöihin. Perustana erityyppisille toimintatavoille ovat olleet mm. työmarkkina-alueiden erilaisuus, toimistokohtaiset erot haastatteluressursseissa ja haastatteluvälissä sekä näkemyserot haastattelujen tuomasta lisäarvosta.

Määräaikaishaastatteluja toteutetaan lain ja saatujen ohjeiden mukaisesti, joten toisistaan poikkeavia hyviä käytäntöjä TE-toimistoissa on suhteellisen vähän. Sen sijaan toimistoissa ja

eri palvelulinjoilla on käytetty erilaisia toimintatapoja, joilla on saatu systematisoitua haastatteluja ja kevennettyä haastattelutaakkaa. Tällaisia ovat mm. QlikView-järjestelmän hyödyntäminen haastattelujen oikea-aikaista toteutusta varten, selkeät yhteiset toimintamallit asiakkaan tavoittamiseksi, vastuuvirkailijamalli ja virkailijakohtaisen kuormituksen tasaaminen sekä palvelu- ja teemainfot erityyppisille asiakasryhmille.

Määräaikaishaastattelukäytäntöjen muuttuminen on systematisoinut palveluprosessia ja parantanut asiakastietoa

Määräaikaishaastattelujen aktiivinen ja systemaattinen toteutus on mahdollistanut sen, että tiedot asiakkaista ovat parantuneet. Parantuneen asiakastiedon kautta on löytynyt henkilöitä, joiden työttömyys on päättynyt, mutta asiakkuus työhallinnon rekisterissä on ollut voimassa. Turhia työnhakuja on näin saatu päätettyä useita tuhansia. Haastattelujen tehostaminen on myös systematisoinut asiakkaan palveluprosessia, lisännyt vuorovaikutusta virkailijan ja asiakkaan välillä sekä parantanut asiakkaan palveluun ohjauksen osuvuutta.

Etenkin niissä TE-toimistoissa, joissa suunnitelmavelka on saatu matalaksi, on voitu keskittyä haastattelujen määrällisen tekemisen ohella asiakkuuksien haltuun ottamiseen ja hoitoon. Mitä useampi asiakas on saatu oman palvelutarpeensa mukaiseen palveluun, sitä enemmän aikaa virkailijoilla on jäänyt muiden työttömien asiakkaiden hoitoon ja työnvälitystehtävään. Yleisesti vaikuttavan toiminnan haasteena on ollut se, että haastatteluja joudutaan monesti tekemään kiireellisesti ja liian lyhyessä aikataulussa, jolloin niiden laatu ja vaikuttavuus kärsivät.

Haastattelutilanteet toimivat asiakkaiden työnhakua rytmittävänä välineenä

Työnhakija-asiakkaat kokevat määräaikaishaastattelut pääsääntöisesti TE-toimiston asiantuntijoita hyödyllisempinä. Asiakkaiden positiivisiin näkemyksiin on vaikuttanut se, että haastattelutilanteet ovat toimineet usealle työnhakija-asiakkaille lähes ainoana työnhakua rytmittävänä välineenä sekä väylänä saada henkilökohtaista palvelua TE-toimistosta. Pienikin henkilökohtainen kosketus TE-toimiston virkailijan kanssa koetaan prosessissa tärkeäksi.

Haastattelujen systematisoituminen on johtanut siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän ja systemaattisten TE-palvelujen piiriin on tullut uusia asiakkaita

Haastattelujen systematisoituminen (mm. automatisoidut haastattelulistat) ja haastattelujen määrän voimakas lisääntyminen on johtanut yleisesti siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän. Haastatteluvälin tihentymisen ja haastattelumäärien lisääntymisen kautta on tavoitettu sellaisia TE-palveluista hyötyviä asiakasryhmiä, jotka olisivat vanhassa mallissa (ennen vuotta 2017) todennäköisesti jääneet kokonaan ilman palveluita tai joiden palveluihin pääsy olisi selkeästi viivästynyt. Toisaalta systemaattisia haastatteluja toteutetaan entistä enemmän myös sellaisille asiakkaille, joiden palvelutarve ei edellytä 3 kuukauden välein tehtäviä haastatteluja.

Suhteellisesti eniten haastattelumäärät ovat lisääntyneet palvelulinjalla 1 sekä korkeasti koulutettujen, ikääntyvien ja pidempään työttömänä olleiden ryhmissä. Haastatteluja tehdään nykyisin varsin tasapuolisesti kaikille asiakasryhmille ja samalla haastattelumäärien lisääntyminen on tasapuolistanut koko maan tasolla erilaisten asiakasryhmien mahdollisuutta päästä TE-palveluihin. Ongelmana on kuitenkin se, että TE-alueiden välillä on edelleen eroja sekä haastatteluun kutsuttavien että palveluihin ohjautumisen suhteen.

Haastattelujen laadukkaan toteutuksen haasteena on haastatteluresurssien koettu vähäisyys

Määräaikaishaastattelujen toteutuskäytännön epäkohdiksi TE-toimistojen asiantuntijat kokevat määräaikaishaastatteluihin käytettävissä olevien resurssien vähäisyyden sekä kolmen kuukauden kontaktointivälin. Kolmen kuukauden välein tehtävä kontaktointi ja suunnitelmien päivitys ovat lisänneet erityisesti turhien yhteydenottojen sekä erilaisten selvityspyyntöjen ja lausuntojen määrää. Tämän koetaan vieneen aikaa perustyövälistehtävästä. Joissakin toimistoissa haastatteluresurssien vähäisyys suhteessa asiakasmääriin, sekä osin myös epätarkoituksenmukaiset haastattelujen toteutus- ja organisointitavat heikentävät haastattelujen koettua merkitystä ja vaikuttavuutta.

Virkailijakohtainen asiakasmäärä on monesti niin suuri, että haastattelujen toteutukseen ei pystytä valmistautumaan riittävästi, minkä nähdään vaikuttavan suoraan haastattelujen laatuun ja sitä kautta palvelun osuvuuteen ja vaikuttavuuteen. Itse haastattelujen toteutuksen lisäksi etenkin asiakkaiden tavoittaminen on osoittautunut työlääksi ja aikaa vieväksi. Lisäkuormitusta virkailijoille ovat aiheuttaneet myös asiantuntijoiden poissaolot, jotka lisäävät muiden asiantuntijoiden haastattelukuormaa sekä haastattelujen tekoon palkattujen uusien henkilöiden perehdyttäminen haastattelutyöhön, mikä ainakin alkuvuodesta 2017 kuormitti runsaasti TE-toimistojen henkilöstöä. Myös työttömien aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin. Aktiiviehdon täyttyminen näyttää ohjaavan liikaa asiakkaan odotuksia palveluista ja vaikuttavan sitä kautta myös asiakkaiden ohjautumiseen palveluihin.

Haastattelukäytäntöjen muutokset eivät näy työnantajille asti

Työnhakijakyselyt osoittavat, että määräaikaishaastattelut parantavat TE-toimistojen tuntemusta työnhakija-asiakkaista ja systematisoivat asiakkaan palveluprosessia. Työn kysynnän näkökulmasta määräaikaishaastattelut eivät juuri lisää ymmärrystä työn kysynnästä ja sen muuttuneista tarpeista. Osassa TE-toimistoista suuret määrälliset panostukset työttömien määräaikaishaastatteluihin ovat saattaneet vähentää yhteyksiä työnantajien suuntaan. Vastaavasti haastatteluja tekevien asiantuntijoiden mahdollisuudet pitää yllä omaa osaamistaan työpaikkoihin ja erilaisiin työtehtäviin vaadittavista kompetensseista ovat haastattelujen myötä kaventuneet.

Haastattelumäärien lisääntyminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa ja heikentänyt haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia

Haastattelumäärien voimakas lisääntyminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. Tässä ei ole onnistuttu hyvin, sillä määräaikaishaastattelujen lisääntyminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa ja heikentänyt haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia. Syynä tähän ei niinkään ole lisääntynyt työmäärä, vaan jatkuva haastatteluvelka, kovat määrälliset haastattelumäärätavoitteet, haastatteluresurssien koettu vähäisyys sekä kyvyttömyyden tunne tehdä riittävän laadukkaita haastatteluja ja tarjota osuvia ratkaisuja.

Haastattelujen tehostumisella on ollut suora vaikutus palveluihin ohjautumiseen ja aktiivointiasteeseen sekä pieni vaikutus työllistymiseen

Haastattelujen lisääntymisellä ja haastatteluvälin tihentymisellä on ollut suuri vaikutus palveluihin ohjautumiseen. Haastattelukäytäntöjen muutokset vuoden 2017 alusta ovat lisänneet palveluihin ohjattujen virtaa noin 10–20 prosenttia kolmen kuukauden työttömyyden kestosta lähtien. Haastattelukäytäntöjen muutoksilla on näin ollen ollut positiivinen tilastollisesti merkitsevä vaikutus aktivointiasteen nousuun. Analyysin perusteella määräaikaishaastattelujen lisäys 100 prosentilla vuoden 2017 alun tasosta kasvattaa aktivointiastetta laskennallisesti arviolta noin 4 prosenttia.

Määräaikaishaastattelujen käymisen eroilla on ollut yhteys TE-toimistojen tehokkuuteen asiakkaiden työllistymisessä etenkin ennen vuotta 2017. Alueelliset erot työttömien työnhakijoiden työllistymistä mittaavassa kohtaantotehokkuudessa ovat kaventuneet haastattelujen määrien kasvaessa. Vertailuryhmiin perustuva analyysin perusteella määräaikaishaastatteluilla on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille, joka alkaa näkyä, kun henkilön työttömyys on kestänyt yli puoli vuotta. Vuoden 2017 muutokset määräaikaishaastattelukäytännössä ovat siten vaikuttaneet asiakkaiden työllistymiseen pidemmällä aikavälillä. Tämä puolestaan kertoo sitä, että määräaikaishaastattelukäytäntöjen muutosten välittömät vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä ja työllisyysvaikutukset syntyvät pääosin tehokkaamman palveluun ohjautumisen kautta.

Panostukset haastattelumäärien lisäämiseen on ollut taloudellisesti kannattavaa, mutta tämä kustannushyöty on varsin pieni

Haastattelujen tihentyminen ja haastattelumäärien lisääntyminen näkyvät työllistymissuunnitelmien kustannusten kasvuna, joka on ollut vuodesta 2016 vuoteen 2017 verrattuna noin 24 miljoonaa euroa. Noin kymmenen miljoonaa euroa tästä on varsinaista määräaikaishaastatteluille kohdistuvaa lisämäärärahaa ja noin puolet muun henkilötyöpanoksen siirtymistä muista toiminnoista työllistymissuunnitelmien tekoon sekä osuutta yhteisistä kuluista. Ulkoisten asiantuntijapalveluiden käyttö haastatteluja tukevien palvelujen tuottamisessa on asettunut hitaan liikkeellelähävaiheen jälkeen noin 2,5 miljoonan euron tasolle.

Palveluihin ohjautuminen on haastattelukäytäntöjen muuttumisen johdosta määrällisesti noin 10 % suurempi kuin se olisi ollut aiemmalla ennen vuotta 2017 vallinneella toimintatavalla. TE-palveluiden vuosittainen panostus on noin 20 miljoonaa euroa haastattelujen tekoon ja noin 47 miljoonaa euroa palveluihin. Tämä panostus johtaa noin 75 miljoonaan euron hyötyyn julkiselle taloudelle alentuneina työttömyyden kustannuksina neljän vuoden tarkastelujakson aikana. Karkeasti arvioiden haastattelumäärien lisääminen maksaa julkiselle taloudelle itsensä takaisin neljän vuoden aikana. Hyödyt julkiselle taloudelle kertyvät tämän jälkeisistä pitkäkestoisista vaikutuksista työllistyneiden työuran aikana. Yritykset ja muut työnantajat hyötyvät työvoiman saannin nopeutumisesta ja tämä hyöty on taloudellisesti todennäköisesti selvästi merkittävämpi kuin julkisen talouden kustannussäästö työttömyyden kuluissa.

Asiakaspalveluprosessia systematisoivaa ja rytmittävää haastattelukäytäntöä tarvitaan myös jatkossa, mutta sen tulisi huomioida paremmin asiakkaan profiili ja palvelutarve

Arvioinnin tulokset kertovat siitä, että nykyisen kaltaista TE-toimistojen asiakaspalveluprosessia systematisoivaa ja rytmittävää haastattelukäytäntöä tarvitaan myös jatkossa. Työnhakijan systemaattinen palveluprosessi edellyttää, että TE-toimiston ja työnhakijan kesken on olemassa yhteinen ymmärrys työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisesta ja niiden

käytöstä. Toistaiseksi tähän ei ole olemassa haastatteluja ja niiden tuloksena syntyvää työllistymissuunnitelmaa korvaavaa toimintatapaa.

Haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille samaan kolmen kuukauden 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.

Arviointiraportin lopussa on esitetty kehittämissuunnitelmia. Kehittämissuunnitelmat koskevat mm. sähköisten järjestelmien parempaa hyödyntämistä ja rutiinitoimien automatisointia, asiakkaan osallisuuden ja omavastuun lisäämistä, TE-toimiston asiantuntijoiden ja asiakkaiden välisen kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen lisäämistä sekä olemassa olevien hyvien haastattelukäytäntöjen hyödyntämistä. Pääehdotus on kuitenkin se, että nykyisen kaltaisia systemaattisia määräaikaishaastatteluja tarvitaan jatkossakin, mutta ei kaikille asiakkaille samaan kolmen kuukauden tahtiin, vaan nykyistä kohdennetummin asiakkaan profiili ja palvelutarve huomioiden.

1. JOHDANTO

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 työvoimapolitiittiset tavoitteet ovat olleet työttömän työnhakijan nopea työllistyminen, pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy sekä avointen työpaikkojen nopea täyttyminen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 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 määräaikaishaastattelusta on ollut voimassa jo 2013 alkaen.

Vuoden 2017 talousarviossa hallitus osoitti työvoimapalveluiden tehostamistoimiin 17 miljoonaa euroa. Näihin tehostamistoimiin kuuluvat mm. työttömien määräaikaishaastattelut. Lisäksi hallituskauden puolivälin tarkistuksen¹ perusteella määräaikaishaastattelujen painopistettä nähtiin tarkoituksenmukaiseksi siirtää puhelinhaastattelusta kasvokkain tehtäviin haastatteluihin. Tämän ohella tehostettua palvelua tarvitsevat työttömät on pyritty ohjaamaan mahdollisuuksien mukaan TE-toimistojen haastattelujen yhteydessä (3 kk:n työttömyyden jälkeen) työvoimaa tarvitseviin henkilöstöpalveluyrityksiin.

1.1 Taustaa tutkimukselle

Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tihennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät ja niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joilla on ns. voimassa oleva työllistymissuunnitelma, on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin. Määräaikaishaastattelujen toteutusta ilmentävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa vuonna 2016 yhteensä 624 henkilötyövuotta ja vuonna 2017 yhteensä 971 henkilötyövuotta. Määräaikaishaastattelujen toteuttamisvälin tihentämisellä on siten ollut suuri vaikutus sekä TE-toimiston työkäytäntöihin ja henkilöresurssien käyttöön että asiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Tässä tutkimuksessa on selvitetty määräaikaishaastattelujen toteuttamistapaa sekä määräaikaishaastattelujen vaikutuksia yksilö-, prosessi- ja työvoimapolitiikan tasoilla. Lähtökohdana vaikutusten arvioinnille on ollut vuoden 2017 alussa tapahtunut muutos haastattelumäärissä.

¹ Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017

Arvioinnilla on pyritty tuottamaan tutkimuksellista ja näkemyksellistä tietoa erityisesti työvoimahallinnon toimivuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi sekä työn tarjonnan vahvistamiseksi. Keskeinen arvioinnin sisältöä ja toteutustapaa määrittävä tekijä on ollut vuoden 2017 alusta tapahtunut määräaikaishaastattelujen määrien ja frekvenssin muutokset sekä määräaikaishaastatteluihin allokoidut lisäresurssit. Tämän vuoksi keskeinen työssä käytettäviä metodeja määrittävä kysymys on ollut se, onko määräaikaishaastattelujen määrien muu- toksilla ollut vaikutuksia työnhakijan työllistymiseen sekä onko palveluaktiviteetin lisääminen määräaikaishaastatteluihin ollut asiakaspalveluprosessin sekä laajemmin työllisyyden hoidon näkökulmasta tehokas ja vaikuttava toimintatapa. Arvioinnin ydinkysymyksiä ovat olleet:

Määräaikaishaastattelujen toteuttamistapoihin liittyen

- Miten henkilökohtaiset haastattelut on toteutettu?
- Mitkä ovat olleet henkilökohtaisten haastattelujen vaikutukset?

Määräaikaishaastattelujen työllistymisvaikutuksiin liittyen

- Ovatko haastattelut vaikuttaneet työllisten tai työvoiman ulkopuolella olevien tai piilotyöttömien määriin?
- Mitkä ovat olleet haastattelujen muut työllisyysvaikutukset?

Määräaikaishaastattelujen vaikutukset laajemmin työttömyyden rakenteeseen

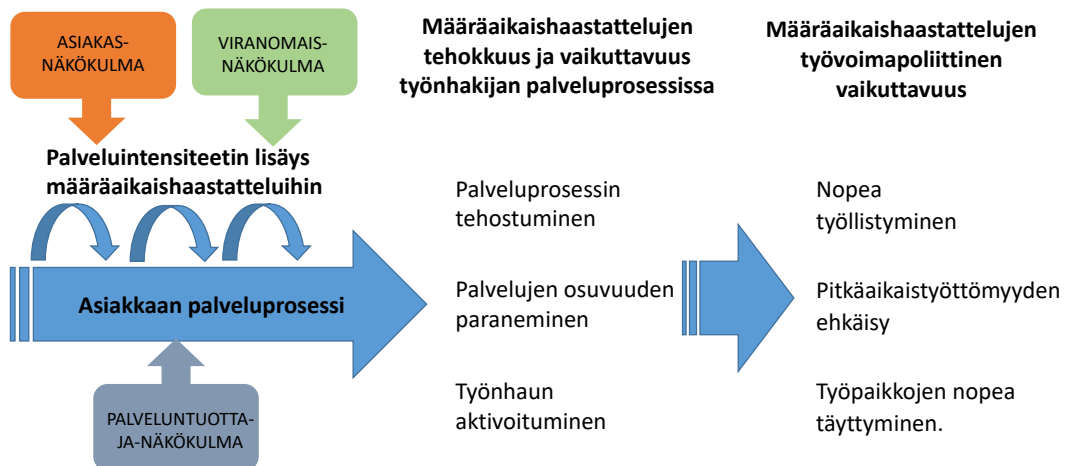
- Ovatko haastattelut nopeuttaneet työllistymistä ja ehkäisseet pitkäaikaistyöttömyyttä?
- Mitkä ovat muut työttömyyteen liittyvät vaikutukset?
- Mitkä ovat olleet määräaikaishaastattelujen vaikutukset TE-palveluun?
- Onko osaamisperusteinen työnvälitys vahvistunut?
- Mitkä ovat haastattelujen vaikutukset työnhakijan omatoimiseen työnhakuun?
- Mitkä ovat haastattelujen vaikutukset työllistymissuunnitelmassa sovittujen toimien toteuttamiseen tai palveluihin ohjaamiseen?
- Onko haastatteluilla ollut vaikutuksia niitä tukeviin ostopalveluihin?
- Mitkä ovat muut vaikutukset asiakkaiden palveluprosessiin?

Määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutuksiin liittyen

- Mitkä ovat määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutukset?
- Onko lisäpanostusten kohdentaminen haastatteluihin ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu?

Tutkimuskysymyksiä on pyritty tarkastelemaan työssä kokonaisvaltaisesti asiakkaan palveluprosessin näkökulmasta lähtökohtana määräaikaishaastattelujen toimivuus ja vaikuttavuus työnhakijan palveluprosessissa sekä määräaikaishaastattelut välineenä tehostaa työvoimahallinnon toimivuutta ja toiminnan vaikuttavuutta. Tutkimusprosessi on työssä perustunut moninäkökulmaiseen työotteeseen sekä vaikuttavuusohjautuvaan arviointitapaan. Moninäkökulmaisuu- della tarkoitamme tässä useasta näkökulmasta (asiakasnäkökulma, palveluntuottajan näkökulma, viranomaisnäkökulma, palveluprosessin näkökulma sekä politiikkatason näkökulma) koottujen aineistojen rinnakkaista käyttöä sekä sitä, että käytettävät menet- dit ja

aineistot on sovitettu kulloisenkin tarpeen ja analyysitehtävän vaatimuksiin. Työn lopulliset johtopäätökset ja kehittämissuositukset perustuvat siten eri näkökulmista kootun tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Vaikuttavuusohjautuvan tarkastelutavan ideana on puolestaan määräaikaishaastattelujen intensiteetin noston vaikutusten systemaattinen tarkastelu lähtökohtana vaikutusten mallinnettu syntydynamiikka eri tasoilla. Tutkimuskysymykset yhteen kokoavaa lähestymistapaa on kuvattu oheisessa kuvassa 1.



Kuva 1. Määräaikaishaastattelujen tunnistetusta vaikutusdynamiikasta johdettu viitekehys vaikutusten arviointiin.

1.2 Tutkimuksen toteutustapa, aineistot ja menetelmät

Työkokonaisuudet

Arvioinnin työprosessi on koostunut viidestä toisiaan täydentävästä työkokonaisuudesta, jotka ovat olleet 1) määräaikaishaastattelujen toteuttamistavan arviointi, 2) määräaikaishaastattelujen prosessivaikutusten arviointi, 3) määräaikaishaastattelujen vaikutusten arviointi, 4) määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutusten arviointi sekä edellisten työvaiheiden tulosten pohjalta laaditut 5) arvioinnin yhteenveto ja kehittämissuositukset.

Määräaikaishaastattelujen toteuttamistavan arviointiosiossa on kuvattu määräaikaishaastattelujen toteutustapaa, kohdentumista, haastattelukäytäntöjä ja resurssien kohdentumista sekä arvioitu, miten määräaikaishaastattelujen määrien lisääntyminen on vaikuttanut TE-toimistojen toimintatapoihin. Analyysin perustana on käytetty olemassa olevaa rekisteri- ja seurantatietoa määräaikaishaastatteluista, kyselyillä ja haastatteluilla kartoitettuja TE-toimiston asiantuntijoiden ja työnhakijoiden näkemyksiä sekä TE-toimistokohtaisia tapaustutkimuksia. Työvaiheen keskeiset havainnot ja johtopäätökset on tiivistetty tämän raportin lukuun 2.

Määräaikaishaastattelujen prosessivaikutusten arviointiosiossa on tunnistettu ja arvioitu määräaikaishaastattelukäytännön muutosten vaikutuksia asiakkaiden valikoitumiseen, TE-toimiston palveluprosessiin ja palvelujen tarjontaan ja TE-toimistojen asiantuntijatyöhön sekä kartoitettu TE-toimistojen työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden näkemyksiä määräaikaishaastattelujen vaikutuksista. Arvioinnin perustana on käytetty TE-hallinnon tilastoja ja asiakasrekisteritiedon tietoja, kysely- ja haastattelututkimuksia TE-toimiston virkailijoille ja

asiakkaille, palveluntuottajille suunnattuja haastatteluja sekä tapaustutkimuksia TE-toimistoissa. Työvaiheen keskeiset havainnot ja johtopäätökset on esitetty raportin luvussa 3.

Määräaikaishaastattelujen vaikutusten arvioinnissa on pyritty tunnistamaan haastattelujen erillisvaikutukset työllistymiseen ja työttömyyden vähenemiseen. Lähtökohtana vaikutusten tunnistamisessa on käytetty vuoden 2017 alussa tapahtunutta haastatteluvälin lyhentymistä sekä haastattelumäärien lisääntymistä. Kausaliteettia eri analyysimalleilla on haettu mm. lisääntyneiden määräaikaishaastattelujen määrien sekä työllistymisen, työnhaun päättymisen syy, pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy, työpaikkojen täyttymisen ja kohtaantotehokkuuden² välille. Menetelminä erillisvaikutusten analysoinnissa on käytetty rinnan kuvailevaa tilastoanalyysiä, tilastollisia monimuuttajamenetelmiä sekä rekisteritietoon pohjautuvaa vertailuanalyysiä. Työvaiheen keskeiset havainnot ja johtopäätökset on esitetty raportin luvussa 3.

Määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutusten arvioinnissa on pyritty vastaamaan siihen, onko palveluintensiteetin ja resurssien lisääminen määräaikaishaastatteluihin ollut vaikutuksiltaan ratkaisu, jossa taloudelliset hyödyt ylittävät sen vaatiman taloudellisen panostuksen. Työvaiheessa on tarkasteltu määräaikaishaastattelujen taloudellisia vaikutuksia yhteiskuntaan. Tarkastelluista muuttujista ja vaikutusalueista keskeisiä ovat olleet taloudellinen lisäarvo ja palkat, tukimuotoihin liittyvät tulonsiirrot, verovaikutukset sekä työvoimapalveluiden tuottaminen. Kustannusvaikutuksen arvioinnin ensisijaisena menetelmänä on käytetty kustannushyötyanalyysiä. Työvaiheen tulokset on esitetty raportin luvussa 4.3.

Arviointiprosessin lopuksi aiempien työvaiheiden analyysien tulokset ja keskeiset havainnot on koottu kokonaisvaltaisiksi määräaikaishaastattelujen toteuttamistapaa ja vaikutuksia koskeviksi johtopäätöksiksi ja kehittämisehdotuksiksi lukuun 5. Työn lopulliset johtopäätökset perustuvat useasta lähteestä kerätyn analysoidun tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Työvälineinä työvaiheessa on käytetty aiempien työvaiheiden tuloksista laadittuja yhteenvotomatriiseja sekä asiantuntija-arvioita.

Pääasialliset aineistot ja menetelmät

Keskeisinä menetelminä työssä on käytetty tilastollisia perusanalyysijä, TE-toimistokohtaisia tapaustutkimuksia, asiantuntijahaastatteluja, kyselytutkimusta kaikkien TE-toimistojen viranomaisille, sähköisiä kyselyitä tapaustutkimustoimistojen asiakkaille, työnantaja- ja palvelutuottajahaastatteluja sekä URA-rekisteritietoon pohjautuvaa kokeelliseen vertailuasetelmaan perustuvaa tilastoanalyysiä.

Tapaustutkimukset

Case-tutkimusten avulla pyrittiin tunnistamaan toimintatapaeroja toimistojen välillä, toimintatapaerojen syy-yhteyttä toiminnan tehokkuuteen sekä nostamaan esiin hyviä ja tehokkaita haastattelukäytäntöjä. Tapaustutkimusten kohteeksi pyrittiin valitsemaan TE-toimistoja, jotka erosivat toimintatavoiltaan toisistaan. Toimistovalintojen perustana käytettiin mm. olemassa olevia toimistokohtaisia tietoja tehtyjen määräaikaishaastattelujen määristä ja toimistojen kohtaantotehokkuudesta sekä näiden muutoksista 2017–2018. Lisäksi valintojen perustana käytettiin työmarkkina-aluekohtaisia eroja ja muita tutkimusasetelmasta nousevia perusteita. Tapaustutkimusten kohteeksi valikoituivat tällä perusteella Keski-Suomen TE-

² Kohtaantotehokkuudella mitataan avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden suhdetta työllistyneiden työttömien työnhakijoiden määrään.

toimisto, Kaakkois-Suomen TE-toimisto sekä Varsinais-Suomen TE-toimisto³. Lisäksi benchmarking-kohteiksi ja mini-caseiksi valittiin Uudenmaan TE-toimisto ja Pirkanmaan alueellisen työllisyyskokeilun toimisto.⁴

Tapaustutkimuksissa pyrittiin moninäkökulmaisuuteen. Niiden yhteydessä toteutettiin kevään ja alkusyksyn 2018 aikana teemahaastattelut toimiston johdolle, puolistrukturoidut ryhmähaastattelut palvelulinjoittain toimistojen asiantuntijoille, puolistrukturoidut haastattelut ja kyselyt keskeisille työnantajien edustajille (35 työnantajaa case-toimistojen alueelta) sekä määräaikaishaastatteluja täydentäviä palveluja tuottaville yksityisille palveluntuottajille (9 palveluntuottajaa case-toimistojen alueelta). Tapaustutkimusten osana toteutettiin myös sähköiset kyselytutkimukset määräaikaishaastatteluissa olleille työnhakija-asiakkaille, kyselyiden avulla kerättiin asiakaspalautetta ja kokemustietoa haastattelutilanteesta sekä haastattelujen vaikutuksista asiakkaille. Kyselyt toteutettiin syyskuussa 2018 erikseen asiakkaille, jotka olivat juuri olleet haastattelussa sekä asiakkaille, joiden haastattelusta oli kulu-
nut 2,5 kk. Yhteensä vastauksia saatiin 1428 asiakkaalta. Vastikään haastatteluissa olleilta saatiin vastaus 840 henkilöltä ja 2,5 kk sitten haastattelussa olleilta 588 henkilöltä. Kyselyn vastausprosentti ei ole tiedossa, sillä se lähetettiin avoimella vastauslinkillä asiakkaille vastattavaksi kunkin kohdetoimiston toimesta.

Kyselytutkimus TE-toimiston viranomaisille

Kyselytutkimus kaikkien TE-toimistojen esimiehille ja asiantuntijoille toteutettiin 20.9.–8.10.2018. Kyselyssä tiedusteltiin TE-toimistojen asiantuntijoiden näkemyksiä haastattelujen toteutumistavasta, haastattelujen koetuista hyödyistä ja vaikutuksista sekä haastattelukäytäntöihin liittyvistä kehittämistarpeista. Vastauksia asiantuntijakyselyyn saatiin 670 henkilöltä ja esimieskyselyyn 54 henkilöltä. Kuten edellä, kyselyn vastausprosentti ei ole tiedossa, sillä se lähetettiin avoimella vastauslinkillä TE-toimistoihin vastattavaksi keskitetysti KEHA-keskuksen toimesta.

Tilastolliset perusanalyysit

Tilastollisia perusanalyyskejä ja kuvauksia on työssä käytetty kuvaamaan haastattelujen toteutusympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä ilmentämään haastattelumäärien lisääntymisen ja haastattelumäärien lisäämisellä tavoiteltujen muutosten välistä yhteyttä. Monimuuttuja-analyysillä on puolestaan selvitetty tarkemmin haastattelumäärien lisääntymisen syy-yhteyttä tavoiteltuihin vaikutuksiin, kuten aktivoitumiseen ja avoimille työmarkkinoille

³ Keski-Suomen TE-toimistossa vuosina 2016–2017 tapahtunut muutos on ollut yksi suurimmista: kohtaantotehokkuus oli parantunut selvästi ja toimisto oli panostanut määräaikaishaastatteluihin paljon omassa toiminnassa. Toimisto tekee tiivistä kuntayhteistyötä, eikä sen alueella ole suuria työllisyyskokeiluja. Kaakkois-Suomen TE-toimistossa tapahtunut muutos haastatteluissa oli vuosina 2016–2017 muihin toimistoihin verrattuna suhteellisen vähäinen. Samoin kohtaantotehokkuuden muutos. Lähtötilanne vuoden 2017 alussa oli hyvin samankaltainen kuin Keski-Suomessa. Kaakkois-Suomessa oli myös samanaikaisesti tehty palvelulinjauudistus, jossa palvelulinjat 1 ja 2 oli korvattu aikuisten ja nuorten palvelulinjoilla. Varsinais-Suomen TE-toimisto edustaa puolestaan Etelä-Suomen ”isoa” ja dynaamista työmarkkina-alueetta. Varsinais-Suomessa ajantasoisien suunnitelmien osuus sekä näissä tapahtunut muutos oli 2017 keskimääräistä pienempi, mutta kohtaantotehokkuus kuitenkin hyvällä tasolla. Lisäksi TE-toimiston alueella oli käynnissä Turun Seudun työllisyyskokeilu.

⁴ Uudellamaalla oli keväällä 2017 tehty ELY-keskuksen ja TE-toimiston toimesta Uudenmaan TE-toimiston määräaikaishaastattelujen toteutustapoja ja vaikutuksia koskeva tutkimus (Sundvall ja Mayer, 2018), jonka tuloksia voitiin hyödyntää tässä tutkimuksessa. Pirkanmaalla benchmarkkauksen kohteena oli puolestaan Pirkanmaan laaja työllisyyskokeilu, jossa vastuu heikoimmin työllistyvistä oli annettu kunnille.

työllistymiseen. Tilastolliset perusanalyysit perustuvat työnvälitystilastosta saatuihin tilastotietoihin.

Kokeelliseen vertailuasetelmaan perustuva vertailuanalyysi

Vertailuanalyysillä on pyritty selvittämään vuoden 2017 alusta tapahtuneen uudistuksen erillisvaikutuksia. Vertailuaineisto muodostettiin työttömistä työnhakijoista poikkileikkauspäivinä 11/2016 ja 11/2017. Aineisto hankittiin erillisajona URA-järjestelmästä syksyllä 2018. Lähtökohtana vertaistamiselle käytettiin voimassa olevaa tai ei voimassa olevaa työsuunnitelmaa poikkileikkausajankohtana. Vertailuasetelman rakentamisessa muuttujina käytettiin mm. tietoja asiakkaan työttömyydestä ja TE-palveluiden asiakkuudesta, tietoa asiakkaalle tehdyistä toimintasuunnitelmista ja suunnitelmien sisällöistä sekä demografiatietoja asiakkaan iästä, sukupuolesta, ammatista, koulutuksesta, kansalaisuudesta ja mahdollisesta työnhakua haittavasta vammasta (ICD-10 koodi). Vaikuttavuustietoina käytettiin puolestaan asiakkaan työllisyyskoodia (sekä työttömyyden päättymissyitä, mikäli työttömyys päätynyt) ja tilannetietoja⁵ poikkileikkauspäivinä (11/2016 ja 11/2017) sekä tämän jälkeisinä kolmena poikkileikkaushetkenä 3 kk, 6 kk ja 9 kk poikkileikkauspäivän jälkeen.

Vertaistamisen menetelmänä käytettiin ns. propensity score -menetelmää, jossa lähtökohtana on asiakkaan todennäköisyys osallistua haastatteluihin havaittujen ominaisuuksien perusteella ennen uudistusta vuonna 2016 ja uudistuksen jälkeen 2017. Analyysissä tarkasteltiin määräraikaishaastattelujen vaikutuksia työttömyyden eri vaiheissa kahden erilaisen näennäisen koeasetelman kautta. Analyysiä varten oli rakennettu kaksi erillistä koeasetelmaa (toinen koskien vastikään työttömäksi jääneitä ja toinen 6-9 kk työttömänä olleita), tehty ryhmittelyt toimenpiteiltään samankaltaisten asiakkaiden osalta (segmentit koeasetelmaa varten) sekä tehty asiakkaiden taustatietoihin pohjautuva vertaistaminen samankaltaisten asiakassegmenttien sisällä. Vertailuasetelman rakentamisen ja tehdyn analyysin tarkempia menetelmiä on kuvattu raportin liitteessä 2.

Tutkimuksessa esiintyviä käsitteitä

Määräraikaishaastattelu. Määräraikaishaastatteluilla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012, 4-7§ ja 1456/2016) määritettyjä työttömille tehtäviä haastatteluja. Ensimmäinen haastattelu tulisi toteuttaa jo kahden viikon kuluessa työttömyyden alusta. Tämän jälkeen varsinaiset määräraikaishaastattelut järjestetään aina, kun työnhakijalla tulee täyteen kolme kuukautta yhtäjaksoista työttömyyttä. Haastattelujen konkreettinen tulos on työllistymissuunnitelman (tai vastaavan suunnitelman) luonti tai päivitys. Haastattelut eivät sellaisenaan tilastoidu TE-hallinnon URA-järjestelmään, joten määräraajassa toteutettuja haastatteluja seurataan haastattelujen tuloksena syntyneiden uusien tai päivitettyjen suunnitelmien avulla.

Uudistus. Uudistuksella tarkoitetaan tässä julkiseen työvoima- ja yrityspalvelua koskevaan lakiin tehtyä määräraikaishaastatteluja koskevaa muutosta (1456/2016), jonka seurauksena vuoden 2017 aluista määräraikaishaastattelujen haastatteluväliä tiennettiin kolmeen kuukauteen.

⁵ Tilannekoodit ovat: 00 työssä oleva, työllistetty; 01 työssä oleva, yleisillä työmarkkinoilla; 02 työtön; 03 lomautettu; 04 lyhenetyllä työviikolla; 05 työvoiman ulkopuolella oleva; 07 työllistymistä edistävässä palvelussa; 08 koulutuksessa; 09 opiskelu, ei palveluissa; 10 ei uusinut työnhakua sekä 11 päätynyt muusta syystä

Voimassa oleva suunnitelma. Voimassa olevalla suunnitelmalla tarkoitetaan lain mukaisessa aikataulussa tehtyä suunnitelmaa. Työttömillä, joilla on ajantasainen suunnitelma, tarkoitetaan niiden työttömien osuutta kaikista työttömistä, joille on tehty suunnitelma lain mukaisessa aikataulussa. Tässä raportissa tätä osuutta kutsutaan työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusasteeksi. Lain mukaisessa aikataulussa tehdyt tai päivitettyt suunnitelmat kuvastavat puolestaan haastattelujen ajantasaisuutta.

Haastattelu-/suunnitelmavelka. Haastatteluvelalla tarkoitetaan tässä henkilöitä, joiden suunnitelmien teosta ja työttömyyden alkamisesta on aikaa yli 3 kk, mutta heillä ei ole voimassa olevaa suunnitelmaa.

Työllistyminen. Työllistymisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa työllistymistä yleisille työmarkkinoille.

Palvelut. Palveluilla tarkoitetaan työvoimapolitiittisia palveluita, joista keskeisiä ovat työllistäminen palkkatuella, työvoimakoulutus, valmennukset ja kokeilut, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu.

Palvelulinja. TE-toimistossa on yleisesti 3 palvelulinjaa. Palvelulinja 1. Työnvälitys- ja yrityspalvelut, palvelulinja 2. Osaamisen kehittämisen palvelut sekä palvelulinja 3. Tuetun työllistymisen palvelut. Tässä raportissa palvelulinjalla 1 tarkoitetaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut - palvelulinjaa, palvelulinjalla 2. Osaamisen kehittämisen palvelulinjaa sekä palvelulinjalla 3. Tuetun työllistymisen palvelut - palvelulinjaa.

QlikView-sovellus. QlikView on TE-toimistoissa käytössä oleva Business Intelligence -ratkaisu, joka tuo tärkeät tiedot URA-aineistosta visuaaliseen muotoon. Se mahdollistaa tiedon analysoinnin reaaliajassa. QlikView'n avulla voidaan siis tarkistaa ajantasainen tilanne asiakkaiden ja TE-toimiston asiantuntijoiden tilanteen osalta, esimerkiksi työttömien määrän, asiakaskuorman ja määräaikaishaastattelujen tilanteen suhteen.

Asiakkaan tilanteella tarkoitetaan TE-hallinnon URA-asiakasrekisterin työllisyyskoodiin pohjautuvaa tietoa asiakkaan tilanteesta.

Kohtaanto ja kohtaantotehokkuus. Kohtaannolla tarkoitetaan tässä avoimille työmarkkinoille työllistyneiden määrää suhteessa TE-alueen työttömien ja työpaikkojen määrään. Kohtaantotehokkuus kuvaa puolestaan alueen kykyä työllistää työttömiä työnhakijoita, kun otetaan huomioon alueen työttömät työnhakijat ja avoimet työpaikat. Mitä korkeampi on kohtaantotehokkuuden indikaattorin arvo, sitä tehokkaammin työttömien työnhakijoiden ja työpaikkojen kohtaanto toimii.

TE-alue. TE-alueella tarkoitetaan raportissa yhden TE-toimiston toiminta-alueita, joka on samalla paikallisen ELY-keskuksen alue. Manner-Suomessa on viisitoista ELY-alueita ja TE-toimistoa.

1.3 Määräaikaishaastattelujen vaikutusten arvioinnin haasteita

Arvioinnin tuloksiin ja arviointitulokintoihin liittyy tiettyjä yleisiä arviointiasetelmasta sekä käytetyistä aineistoista ja menetelmistä johtuvia epävarmuustekijöitä, jotka on hyvä tiedostaa tätä arviointiraporttia lukiessa.

Vaikuttavuusarvioinnin yleisenä haasteena on toiminnan tai toiminnassa tapahtuneiden muutosten erillisvaikutusten arviointi. Erityisen haasteellista tämä on tilanteessa, jossa vaikutukset syntyvät epäsuorasti ja tulevat näkyviksi vasta pidemmällä aikavälillä. Määräaikaishaastattelut edustavat tyypillisesti toimintaa, jonka vaikutukset syntyvät pidemmällä aikavälillä välillisesti asiakkaan palveluprosessin ja asiakkaalle tarjottujen palveluiden kautta.

Vaikutusten tunnistamisen lähtökohtana on työssä käytetty vuoden 2017 alussa tapahtunutta haastattelufrekvenssin ja haastattelumäärien muutosta aikaisempaan nähden. Tapahtunut muutos mahdollisti tilastollisiin aikasarjoihin perustuvan ennen-jälkeen-asetelman muodostamisen tilastollisille monimuuttujamenetelmille. Monimuuttujamenetelmien avulla pystyttiin analysoimaan haastattelumäärissä ja frekvenssissä tapahtuneiden muutosten syy-yhteyttä mm. asiakkaiden palveluun ohjautumiseen, avoimille työmarkkinoille työllistymiseen sekä TE-alueiden kohtaantotehokkuuteen.

Erillisvaikutusten arvioinnissa yleisesti käytetty menetelmä on vertailuasetelmaan perustuva analyysi, jossa toimenpiteiden tai uudistusten kohteena olevan joukon kehitystä verrataan sellaisen ryhmän kehitykseen, johon ei ole kohdistunut vastaavia toimenpiteitä (ns. 0-vaihtoehto). Hankaluutena tässä arviointityössä on ollut vertailuasetelman rakentaminen tilanteessa, jossa periaatteessa kaikki työnhakija-asiakkaat ovat määräaikaishaastattelujen kohteena, mutta toisaalta haastatteluihin sekä niiden ulkopuolelle valikoituu jatkuvasti erinäisin perustein erityyppisiä asiakkaita. Tämä valikoituminen on selvästi vähentynyt vuoden 2017 alusta tapahtuneen uudistuksen johdosta, mutta edelleen noin neljänneksellä asiakkaista ei ole 3 kuukauden aikana tehtyä ajantasaista suunnitelmaa.

Tässä työssä valikoitumisen ongelma ratkaistiin rakentamalla vertailuasetelmat työttömistä työnhakijoista erikseen poikkileikkauspäiville 17.11.2016 ja 17.11.2017. Lähtökohtana vertaistamiselle käytettiin kummassakin tilanteessa voimassa olevaa tai ei-voimassa olevaa työsuunnitelmaa ko. poikkileikkausajankohtana. Vuoden 2016 tilanteen mukaanotto tarkasteluun laajensi mahdollisuutta löytää mahdollisimman samankaltaisia pareja vertailun kohteeksi. Vertailuryhmiä muodostettaessa vertaistamisen menetelmänä käytettiin ns. propensity score –menetelmää, jossa vertailuparien rakentamisessa lähtökohtana on asiakkaan todennäköisyys tulla haastatelluksi havaittujen ominaisuuksien perusteella.

Lopullista analyysiä varten rakennettiin kaksi erillistä koeasetelmaa, joista toinen koski vastikään työttömäksi jääneitä ja toinen 6–9 kuukautta työttömänä olleita. Tällä pyrittiin toisaalta huomioimaan asiakkaan viimeisimmän työttömyysjakson keston merkitys sekä toisaalta samaan tarkasteluun mukaan työnhakijoita vuoden 2017 alusta tapahtuneen muutoksen eri vaiheista. Aikaikkuna, jolla 2017 vuoden alusta tapahtuneiden määräaikaishaastattelujen muutosten asiakastasoisia vaikutuksia on voitu arvioida, on ollut varsin kapea. Tähän vaikuttaa se, että vuoden 2017 alusta tapahtunut haastatteluvälin tihentyminen alkaa näkyä systemaattisesti asiakastasolla (tehty enemmän kuin yksi 3 kk haastattelu) pääsääntöisesti vasta vuoden 2017 puolivälin tienoilla. Vastaavasti vaikutusten seuranta (3 kk, 6 kk ja 9 kk)

on edellyttänyt, että poikkileikkajajankohta vaikutusten seurannalle on täytynyt määrittää vuoden 2017 puolelle.

Vaikutusten arviointityö pohjautui työssä vahvasti työhallinnon tilastoista saatavan tiedon hyödyntämiseen. Tilastojen saatavuuteen, käyttöön ja hyödynnettävyyteen ei liittynyt työssä isoja haasteita, sillä tilastojen määrittelytyöhön käytettiin runsaasti aikaa ja työ tehtiin huolella. Isoimmat haasteet ilmenivät siinä, että haastattelujen toteutustavoista ja kestoajoista ei saatu URA-järjestelmän kautta tietoa.

Henkilötyöajan käyttöä ei seurata erikseen määräaikaishaastattelujen osalta, mutta työllistymissuunnitelmiin käytettyä työaikaa sen sijaan seurataan. Työllistymissuunnitelmien laadintaan kirjataan kuitenkin laajalti työaikaa myös muista palvelutehtävistä, kuin varsinaisesti haastattelujen suorittamisesta ja työllistymissuunnitelmien laadinnasta johtuvista työtehtävistä. Tämän johdosta henkilötyön kohdentumisen seurantatieto palvelee huonosti esimerkiksi suunnitelmien tekemisen tehokkuuden seurantaa ja arviointia. Työllistymissuunnitelmien sisältöjen arvioinnin osalta työllistymissuunnitelmien sisältökoodien muuttuminen kesäkuussa 2017 aiheutti puolestaan sen, että haastattelumäärien lisääntymisen vaikutuksia työllistymissuunnitelmien sisältöihin arvioitiin vain ajanjaksolla tammi–kesäkuu 2017.

Arvioinnissa toteutettiin sähköiset kyselyt TE-toimistojen viranomaisille sekä tapaustutkimuskohteissa määräaikaishaastatteluissa olleille työnhakija-asiakkaille. Vastauksia TE-toimistojen viranomaiskyselyihin saatiin 724 henkilöltä ja työnhakijakyselyihin 1428 asiakkaalta. Koska kyselyt lähetettiin molemmissa kyselyissä työhallinnon toimesta avoimilla linkeillä vastaajille, ei kyselyiden vastausprosenttia ole voitu laskea, eikä esimerkiksi katoanalyysiä tehdä. Tämän vuoksi kyselyjen tuloksia on tulkittu yleisellä tasolla, eikä esimerkiksi lähdetty vertailemaan TE-toimistoja keskenään.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen tulokset perustuvat useasta lähteestä koottuun tietoon ja eri menetelmillä tuotettuihin arviointihavaintoihin. Tutkimuksen lopulliset johtopäätökset ja kehittämissuositukset perustuvat siten eri aineistoista saadun tiedon kokonaisvaltaiseen analyysiin ja tulkintaan. Ne edustavat siten arvioitsijoiden näkemystä määräaikaishaastattelujen toteutustavan onnistuneisuudesta, vaikuttavuudesta sekä kehittämistarpeista.

2. MÄÄRÄAIKAISHAASTATTELUT JA NIIDEN TOTEUTUSTAVAT

2.1 Yleistä määräaikaishaastattelujen toteutuksesta

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 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 tarpeeton. Samoin viranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.⁶ Vuoteen 2016 asti voimassa ollut lainmuotoilu määritteli työttömien haastatteluvälin väljemmin. Sen mukaan haastattelut oli toteutettava kolmen kuukauden välein niin kauan kun työnhakijan työttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti alle puolivuotta. Tämän jälkeen haastatteluväli voitiin pidentää kuuteen kuukauteen. Nykyisessä laissa tätä muotoilua ei enää löydy, eli haastattelut on järjestettävä selkeästi tiiviimmällä tahdilla.

Haastattelujen toteutustavasta TE-toimistot voivat päättää itsenäisesti. Lähtökohta on kuitenkin, että haastattelu järjestetään joko kasvokkain TE-toimiston tiloissa, puhelimen tai etäyhteyden avulla. Lain mukaisesti ensimmäisessä työnhakijan haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia työ- ja elinkeinoviranomainen tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työnhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma. Työnhakijan haastattelun yhteydessä työ- ja elinkeinoviranomainen tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman mukaisia palveluja.

Määräaikaishaastattelut on määritelty julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviksi. Samoin laissa on säädelty haastattelun sisällöstä, työllistymissuunnitelman laadinnasta sekä työnhakijan ja TE-toimiston oikeuksista ja velvollisuuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön 31.1.2017 antamassa ohjeessa (TEM/2326/07.10.02/2016) on lisäksi määritelty tarkemmin mm. keinot, joilla TE-toimiston tulee haastattelut toteuttaa (kasvokkain, puhelimitse tai etäyhteydellä). Näistä TE-toimisto voi päättää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Lainsäädäntö ei toistaiseksi mahdollista työnhakijan haastattelun hankkimista tai työllistymissuunnitelman laatimista tai tarkistamista ostopalveluna. Sen sijaan yksityisiltä palveluntuottajilta voidaan hankkia määräaikaishaastatteluja tukevia ja työllistymiseen tähtäviä palveluja.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleella tihennetyllä haastatteluvälillä pyritään tukemaan työnhakijaa työnhaussa, lisäämään työnhaun aktiivisuutta ja varmistamaan, että työnhakijan

⁶ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL)

työllistymissuunnitelma pysyy ajan tasalla. Lopullisena päämääränä haastatteluilla on työttömän työnhakijan nopea työllistyminen, pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy sekä avointen työpaikkojen nopea täytyminen. Haastattelujen lisäämisen taustalla vaikuttaa lisäksi pyrkimys työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisen kohtaannon parantamiseen, osaamisperusteisen työnvälityksen vahvistamiseen sekä yksilöllisen työnvälityksen edellytysten parantamiseen. Haastatteluilla tuetaan työnhakijan työnhakua, parannetaan työnhakijan osaamisen ja kyvykkyyksien tunnistamista sekä osaamisen yhteensovittamista työnantaja-asiakkaiden rekrytointitarpeisiin.⁷

Yksi haastattelujen keskeisimpiä vaiheita on työllistymis-, aktivointi- tai kotoutumissuunnitelmasta sopiminen tai suunnitelman päivittäminen. TE-toimisto laatii suunnitelman yhteistyössä työnhakijan kanssa. Nykyään työnhakija voi laatia alustavan suunnitelmaehdotuksen myös TE-toimiston Oma asiointi -palvelun kautta. Suunnitelma koostuu kahdesta osasta: 1) työnhaun kartoituksesta ja 2) varsinaisesta toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelmaan kirjataan työnhakijan kanssa yhdessä sovitut toimenpiteet ja palvelut, jotka edistävät hänen sijoittumistaan työhön tai koulutukseen. Palveluista sopimisen apuvälineenä on mahdollista käyttää joillain TE-toimistoalueilla esimerkiksi erillistä palvelutarjotinta, jossa saatavilla olevien palveluiden sisällöt ja käyttötarkoitukset on kuvattu työnhakijalle. Toimintasuunnitelma voi pitää sisällään mm. omatoimisesta työhausta sopimista, CV-netin käyttöä, yrittäjäyys-edellytysten selvittämistä, erilaisiin työvoimapalveluihin tai -koulutuksiin hakeutumista ja terveydenhuoltopalveluiden hyödyntämistä. Suunnitelmassa myös sovitaan aikavälistä, jolloin kyseiset toimenpiteet tulee suorittaa. Työnhakija hyväksyy suunnitelman joko sähköisesti Oma asiointi -palvelussa tai allekirjoittamalla paperiversion.⁸ Työllistymissuunnitelman tarkastamisen tuloksena muutetaan myös suunnitelman päivämäärää. Työllistymissuunnitelmat ja niiden ajantasaisuus toimivat myös lähtökohtana määräaikaishaastattelujen seurannalle. Määräaikaishaastatteluja ei sellaisenaan seurata, vaan tehdyt määräaikaishaastattelut tilastoituvat työ- ja elinkeinoministeriön URA-järjestelmään työllistymissuunnitelmien tai niitä vastaavien suunnitelmien laatimisina tai päivityksinä. Toisin sanoen määräaikaishaastattelujen yhteydessä työnhakijalle laaditaan tai päivitetään suunnitelma ja määräaikaan mennessä päivitetetyt suunnitelmat kuvastavat haastattelujen ajantasaisuutta. Kun tässä tutkimuksessa puhutaan määräaikaan mennessä toteutetuista määräaikaishaastatteluista, sillä käytännössä tarkoitetaan työllistymissuunnitelmia, jotka on tehty tai päivitetty 3 kuukauden määräaikana.

Lain mukaan suunnitelmaa ei saisi hyväksyttää suoraan puhelimesta. Suunnitelman sisältöön ei saa hakea muutosta jälkikäteen, koska kysymys on virallisesta hallintotoimenpiteestä. Hyväksynnän jälkeen viranomaisen tehtävänä on seurata suunnitelman edistymistä ja tarvittaessa puuttua väärinkäytöksiin. Työttömyysturvalain (1290/2002) 9 § määrittää, että työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimistilaisuuteen eli käytännössä esimerkiksi määräaikaishaastatteluun saapumatta jääminen aiheuttaa työnhakijalle minimissään päivän korvauksettoman karenssijakson. Korvaukseton jakso kestää siihen

⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset TE-palvelujen tehostamisesta ja työnhakijahaastattelujen järjestämisestä. TEM/2326/07.10.02/2016)

⁸ Sundvall Santtu ja Minna Mayer (2018). Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana. Kokeuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

asti, kunnes suunnitelma on vihdoin laadittu. Työllistymissuunnitelmassa sovittujen toimenpiteiden ja sen toteuttamisen laiminlyönti taas aiheuttaa työnhakijalle minimissään 60 päivän korvauksettoman jakson (Työttömyysturvalaki 11 §). Työttömän työnhakijan velvollisuutena on ilmoittaa TE-toimiston Oma asiointi -järjestelmässä suunnitelman edistymisestä. Yksi määräaikaishaastattelujen ja haastattelujen lisäämisen keskeisimmistä tavoitteista onkin suunnitelmassa sovittujen toimenpiteiden entistä tarkempi kohdentaminen ja seuranta.⁹

Määräaikaishaastattelujen toteutuksen yleinen prosessi

Määräaikaishaastattelut eivät ole itsenäinen palvelu, vaan kiinteä osa TE-toimiston normaalia asiakaspalveluprosessia. Määräaikaishaastattelujen toteuttamisen toimintatavat ja toteutuskäytännöt vaihtelevat jonkin verran TE-toimistoittain ja palvelulinjoittain, mutta haastattelut toteutetaan periaatteessa yhtenäisen prosessin mukaisesti. Prosessiin vaikuttaa oleellisesti se, onko asiakkaat vastuutettu tietyille vastuuvirkailijalle vai ei.

Asiakkaiden ohjautuminen haastatteluihin

Uudet asiakkaat ohjautuvat haastatteluun työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen. Ilmoittautuminen tapahtuu nykyisin pääosin sähköisesti Oma asiointi -palvelun kautta. Työttömäksi työnhakijaksi voi ilmoittautua myös paperilomakkeella TE-toimistossa. Tämän jälkeen asiakkaalle tehdään palvelutarvearviointi, joka ensivaiheessa tapahtuu pääsääntöisesti asiakkaan itsearviointina sähköisen oma-arvioinnin (PAULA) kautta. Etenkin palvelulinjalla 3 on yleistä, että kaikki uudet linjalle tulevat asiakkaat pyritään tapaamaan ensimmäisellä kerralla kasvokkain. Vastausten perusteella asiakas ohjataan laatimaan työllistymissuunnitelmaehdotus, joka tehdään pääsääntöisesti (mikäli asiakkaalla on tähän valmiudet) sähköisesti Oma asiointi -palvelun kautta. Tämän jälkeen asiakas ohjautuu TE-toimiston yhteiselle työlistalle ja sieltä edelleen haastatteluun omalle vastuuvirkailijalle tai muulle haastatteluja tekeväälle virkailijalle.

Toimintatavat ja käytännöt haastatteluihin ohjautumisen suhteen vaihtelevat jonkin verran toimistoittain, mutta sähköiseen systeemiin (mm. PAULA ja oma-arviointiin perustuva tarvearviointi) ei virkailijatasolla olla erityisen tyytyväisiä, sillä sen koetaan ohjaavan asiakkaita väärin perustein eri palvelulinjoille. TE-toimiston asiantuntijankemysten mukaan erityisesti palvelulinjalle 2 ohjautuu sähköisen segmentoinnin kautta paljon asiakkaita, jotka eivät palvelutarpeiden perusteella sinne kuulu. Keskeinen syy tähän on se, että asiakkaat jättävät melko usein vastaamatta Oma asiointiin esitettyihin kysymyksiin, jolloin tilanteen kartoittaminen täytyy käytännössä aloittaa usein alusta asiakkaan kanssa. Tämä aiheuttaa asiantuntijoille paljon turhaa työtä, kun epäselviksi jääneitä asioita selvitetään asiakkailta. Asiakkaat eivät usein myöskään halua käsitellä esim. sairauteen liittyviä asioita sähköisesti, vaan nämä asiat tulevat esille vasta henkilökohtaisissa keskusteluissa.

Haastatteluihin kutsuminen ja haastatteluiden toteutus

Haastatteluihin kutsumiselle on erilaisia käytäntöjä. Yleinen käytäntö TE-toimistoissa on kuitenkin se, että haastatteluja tekevillä virkailijoilla on käytössään asiakaslistat, joiden perusteella asiakkaat kutsutaan haastatteluihin. Näiden muisti-/työlistojen perusteella tiedetään,

⁹ Sundvall Santtu ja Minna Mayer (2018). Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana. Kokeimuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

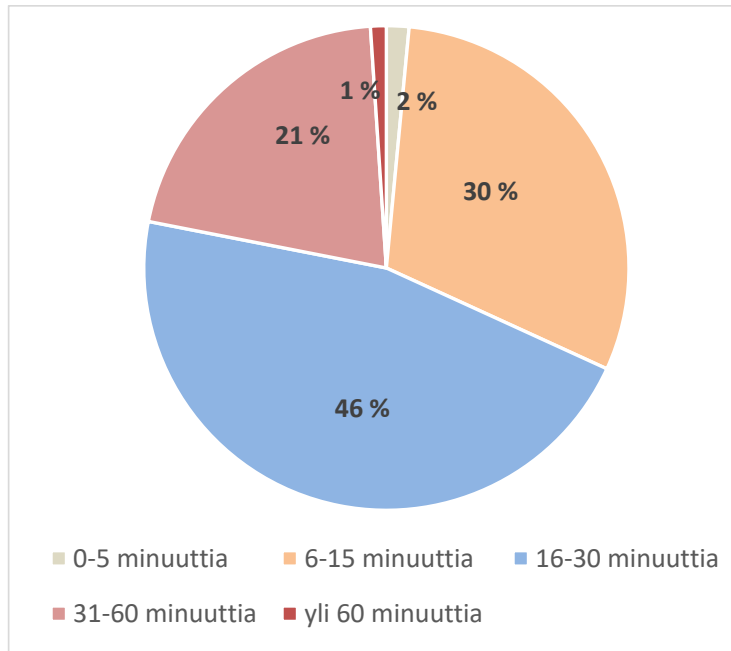
ketkä asiakkaista tulisi haastatella esimerkiksi seuraavan kahden viikon aikana. Listat perustuvat QlikView-järjestelmän tuottamaan tietoon. Järjestelmä on TE-toimistoissa yleisesti käytössä vain esimiestasolla, joten haastattelujen seuraaminen ja listojen laatiminen on käytännössä palveluesimiesten vastuulla. Etenkin asiantuntijatasolla vahva näkemys on se, että ClickView-järjestelmän käyttö asiantuntijatasolla systematisoisi ja helpottaisi virkailijakohtaista asiakashallintaa sekä mahdollistaisi nykyistä paremmin asiakkaiden siirrot esimerkiksi virkailijoiden sairaustapauksissa tai muissa poissaoloissa.

Valtaosassa TE-toimistoista asiakkaat kutsutaan haastatteluihin edellä mainitun listan perusteella, eikä valikoitumista asiakkaiden suhteen tässä suhteessa juurikaan tapahdu, vaan kutsukäytännöt vaihtelevat virkailijoittain, mutta yleisesti asiakkaille soitetaan muutama päivä ennen haastattelua tai kutsu haastatteluun lähetetään heille postitse. Kutsuista voidaan asiakkaille viestiä vielä etukäteen esimerkiksi tekstiviesteillä. Toisaalta monesti toimitaan myös niin, että soitosta ei ilmoiteta etukäteen, vaan asiakasta pyritään kontaktoimaan ilman etukäteisilmoitusta. Haastatteluja toteutetaan myös silloin, kun asiakas oma-aloitteisesti on yhteydessä TE-toimistoon.

Asiakkaiden tavoittaminen haastatteluun kutsuttavaksi on osoittautunut työlääksi ja aikaa vieväksi, sillä turhia yhteydenottoyrityksiä tulee paljon, kun asiakkaita ei tavoiteta. Mikäli asiakasta ei tavoiteta puhelimitse, yleinen kontaktointitapa on kirjekutsujen käyttö. Näiden käyttö on aikaa vievää ja johtaa monesti asiakkaiden turhiin yhteydenottoihin TE-toimistoihin päin.

Valtaosa, eli 74 % kaikista haastatteluista tehdään tässä tutkimuksessa toteutetun TE-toimistojen asiantuntijoille suunnatun kyselyn perusteella puhelimitse. Kasvokkain tehdään puolestaan noin 18 % haastatteluista ja vain pieni osa muulla tavalla, kuten videoneuvottelulla tai muulla tavalla sähköisesti. Haastattelutavat vaihtelevat sekä TE-toimistoittain että palvelulinjoittain. Palvelulinjalla 1. haastattelut toteutetaan lähes yksinomaan puhelimitse (98 %) kun puolestaan palvelulinjoilla 2 ja 3 kasvokkain tehtävien haastattelujen osuus on huomattavasti suurempi (PL 2 22 % ja PL 3 34 %). Peruslähtökohtana haastattelutavan valinnalle ovat asiakkaan etukäteen tunnistetut palvelutarpeet ja työnhakuvalmiudet. Lähtökohteisesti työnhakuvalmiuksiltaan vaikeimmat asiakkaat pyritään haastattelemaan kasvokkain. Samoin palvelulinjalla 3 kaikki uudet asiakkaat pyritään usein haastattelemaan kasvokkain. Etenkin palvelulinjalla 3, jossa on runsaasti työnhaku- ja työllistymisvalmiuksiltaan haastavia asiakkaita, tarve pidempikestoisille kasvokkain tapahtuville tapaamisille on suuri. Lisäksi maahanmuuttaja-asiakkaat otetaan usein haastatteluun paikan päälle kielihaasteiden takia.

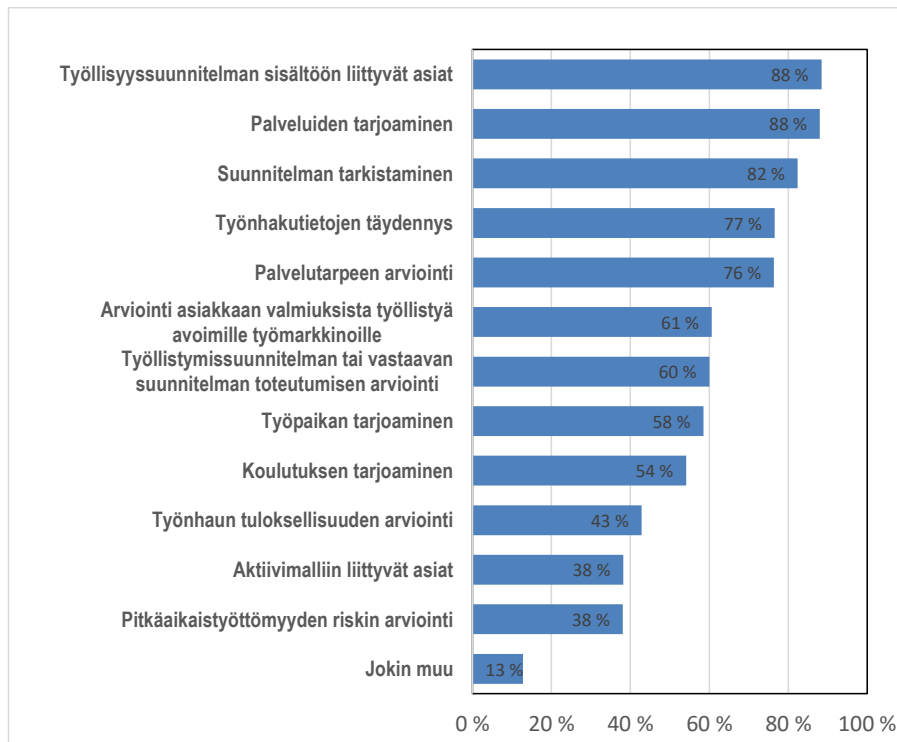
Määräaikaishaastattelujen keskimääräinen kesto vaihtelee tapauskohtaisesti etenkin asiakkaiden palvelutarpeiden (ja erityisesti muuttuneiden palvelutarpeiden) perusteella. Tässä tutkimuksessa tehdyn asiantuntijakyselyn perusteella haastattelujen tyypillinen kestoaika on noin 10–20 minuuttia. Haastatteluista vajaa kolmannes kestää asiantuntijakyselyn 6–15 minuuttia ja vajaa puolet 16–30 minuuttia. Vain pieni osa haastatteluista kestää alle 5 minuuttia tai yli tunnin. Eniten yksittäiseen haastatteluun käytetään aikaa palvelulinjalla 3 ja vähiten palvelulinjalla 1. Sen sijaan siinä, paljonko virkailijakohtaisesta kokonaistyöajasta käytetään haastattelujen tekoon, ei palvelulinjojen välillä ole suuria eroja (Kuva 2.)



Kuva 2. Haastattelujen tyypillinen kesto (lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille, syksy 2018).

Laissa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, millaisia asioita määräaikaishaastatteluissa tulee käydä läpi. Haastatteluille asetetut tavoitteet, asiakkaan palvelutarpeet sekä työllistymissuunnitelman sisältö kuitenkin määrittävät pitkälti haastattelujen sisällöt. TE-toimiston asiantuntijoille tehdyn kyselyn mukaan tyypillisimmin haastatteluissa käydään läpi työllistymissuunnitelman sisältöön liittyviä asioita, tarjotaan palveluita, tarkistetaan suunnitelmaa sekä täydennetään työnhakutietoja ja palvelutarpeita. Sen sijaan työpaikan tarjoaminen otetaan esille huomattavasti harvemmissa haastattelutilanteissa, vaikka kyse on työllistymissuunnitelman (tai vastaavan suunnitelman) päivityksestä.

Aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta näyttää osaltaan kuormittavan haastatteluja, sillä lähes kolmanneksessa haastatteluista aktiivimalliin liittyvät asiat on otettu haastattelujen sisällöksi. Yleisemminkin aktiivimalli on tuottanut ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Eniten tässä ovat työllistäneet asiakkaiden yhteydenotot siitä, mitkä toimenpiteet täyttävät aktiivisuuden ehdot ja mitkä eivät sitä täytä. Aktiivimalli myös ohjaa TE-toimiston asiantuntijoiden mielestä tällä hetkellä aivan liikaa itse prosessia ja asiakkaiden ohjautumista. Asiakasodotukset liittyvät paljolti siihen, että aktiivisuus täytettäisiin sen minimiehdoilla, joka helpoiten täyttyy esimerkiksi työhakuvalmennuksella tai lyhytkestoisella uravalmennuksella.



Kuva 3. Määräaikaishaastatteluissa tyypillisesti läpikäytyt asiat (lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille, syyskuu 2018).

Toimintatavat sekä haastattelujen kesto ja sisältöjen mukaan vaihtelevat jonkin verran toimisto- ja palvelulinjakohtaisesti. Palvelulinjalla 1 haastattelujen sisällössä korostuvat muita palvelulinjoja enemmän etenkin työnhakutietojen täydennykseen, työpaikan tarjoamiseen, työhaun tuloksellisuuden arviointiin sekä aktiivimalliin liittyvät asiat. PL 3:lla korostuvat muita palvelulinjoja vahvemmin puolestaan asiakkaan työmarkkinavalmiuksien arviointiin sekä suunnitelman toteutumisen arviointiin liittyvät kysymykset. Muilta osin määräaikaishaastattelujen sisällössä ei ole isoja eroja palvelulinjojen välillä.

Uudellamaalla työllisyyden hoidon ostopalvelupilotit käynnistyivät vuoden 2017 alussa samanaikaisesti haastattelumäärien lisääntymisen kanssa. Ostopalvelupiloteilla on ollut merkittävä rooli palveluun ohjauksessa ja asiakasohjaus pilotteihin muodostui Uudellamaalla yhdeksi keskeiseksi työväilytyksen keinoksi, joka vaati paljon resursseja. Määräaikaishaastatteluvälin tihentyminen ja samanaikainen ostopalvelupilotteihin ohjaus kuormittivat suuresti Uudenmaan TE-toimistoa vuoden 2017 alussa. Myös muissa TE-toimistoissa, joissa on ollut käynnissä pilotteja, ovat pilotit yhdessä lisääntyneiden haastattelumäärien kanssa kuormittaneet toimistoja.

Kokonaisuutena asiakkaiden työhakuvalmiudet ja palvelutarpeet määrittävät kaikissa toimistoissa ja palvelulinjoilla sen, minkä sisältöisenä haastattelu toteutetaan ja miten paljon siihen käytetään aikaa. Yhteisenä päämääränä ja näkemyksenä on, että turhia haastatteluja ei tulisi tehdä, vaan haastattelujen tulisi aina auttaa asiakasta eteenpäin.

Mikäli asiakas ei osallistu määräaikaishaastatteluun, eli hänelle ei voida laatua työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa, seurauksena voi olla työttömyysetuuden menettäminen. Jos asiakas kieltäytyy työllistymissuunnitelmaa laatimisesta, tarkistamisesta tai toteuttamisesta, tästä voi seurata karenssi. Jos hän jättää saapumatta suunnitelman laatimiseen tai ei ole tavoitettavissa sen laadintaan, seuraa 15 päivän karenssi. Haastattelusta tai

suunnitelman laatimisesta tai tarkastamisesta kieltäytyminen ja toiminta siten, ettei haastattelua voida tehdä tai suunnitelmaa ei voida laatia tai tarkistaa, johtaa 30 päivän karensiin. Asiakkaalle voidaan antaa 60 päivän karensi, joka tulee työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä, palvelusta kieltäytymisestä tai palvelun keskeyttämisestä. Uudenmaan alueella tehdyssä määräaikaishaastattelututkimuksessa todettiin, että karensien määrät nousivat noin 70 prosenttia vuoden 2017 aikana verrattuna edelliseen vuoteen.¹⁰

Haastattelukäytäntöjä ja toimintatapoja tapaustutkimustoimistoissa

Tutkimuksessa toteutetuissa case-toimistojen tapaustutkimuksissa kiinnitettiin huomiota mm. haasteisiin asiakkaiden kontaktoinnissa. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen TE-toimistossa on koettu haasteelliseksi erityisesti nuorten tavoitettavuus. Tämän takia joissain tapauksissa käytäntönä on ollut, että asiakas vastuutetaan soittamaan asiantuntijalle. Tätä on pidetty kohtuullisen hyvänä ratkaisuna tavoitettavuusongelmaan. Lisäksi erityisesti nuorten osalta on nähty kasvokkain tapahtuvat tapaamiset tarpeellisiksi aika ajoin. Kaakkois-Suomessa asiakkaiden ohjautumista haastatteluihin on helpottanut jossain määrin toimistossa tehty palvelulinjauudistus, joka on otettu käyttöön maaliskuussa 2018. Entiset palvelulinjat 1 ja 2 ovat nykyisin aikuisten ja nuorten palvelulinjat. Palvelulinja 1:n asiakkaina ovat siten nyt aikuiset ja palvelulinja 2:n asiakkaina ovat nuoret. Samassa yhteydessä on muutettu käytettävää nuorten määritelmää, eli nuorilla tarkoitetaan nyt kaikkia alle 30-vuotiaita työnhakijoita.

Keski-Suomen TE-toimistossa tehtiin vuoden 2017 alusta voimallisesti määräaikaishaastatteluja erityisesti palvelulinjalla 1. Tämä on nähtävissä tilastoista, eli työttömien määrä väheni nopeasti ja työttömien osuus, joilla on voimassa oleva suunnitelma, kasvoi nopeasti. Myöhemmässä vaiheessa tilastojen ”putsautuessa” painopiste on siirtynyt vahvemmin laadun näkökulmaan. Oleellista tämän urakan (v. 2017) onnistumisessa olivat määräaikaishaastattelijat ja heidän tekemänsä työ. Vuonna 2017 panostettiin vahvasti määräaikaishaastattelijoiden rekrytointiin ja heidän työnsä pyrittiin tekemään monipuoliseksi, mikä on omalta osaltaan edistänyt määräaikaishaastattelijoiden onnistumista työssään. Työn monipuolisuus on lisännyt määräaikaishaastattelijoiden mahdollisuuksia ohjata asiakkaita paremmin palveluihin.

Keski-Suomen TE-toimistossa on asiakasohjautumisen taustalla karkea toimialajaottelu kolmeen toimialaan. Palvelulinjalla 1 ei ole asiakasvastuullisia asiantuntijoita toisin kuin palvelulinjalla 2. Palvelulinjalla 3 puolestaan asiakkaat ohjautuvat joko aakkosjärjestyksessä tai maantieteellisesti (Jyväskylän ulkopuoliset kunnat). Keski-Suomessa on myös nähtävissä se, että määräaikaishaastatteluiden toteutus oli nostettu vuoden 2017 ajaksi ykkösprioriteetiksi erityisesti palvelulinjalla 1 ja sellaisten työttömien osuus, joilla on ajantasainen suunnitelma, nousi hyvin nopeasti vuoden 2017 aikana noin 75 prosenttiin. Lisäksi toimistossa on otettu selvä kanta siihen, että 3 kuukauden haastatteluissa ensisijaisesti markkinoidaan työntekomahdollisuuksia, yrittäjyyttä, vuokratyötä yms., eikä ensisijaisesti tarjota tiettyä palvelua.

Uudellamaalla asiakasmassojen haltuun ottaminen edellytti isoja volyymitoimia, kuten isoja infotilaisuuksia ja urakkaluonteista suunnitelmien päivitystä. Tämän jälkeen on pystytty vähittäin siirtymään asiakasvastuulliseen palveluun, mikä ei olisi ollut mahdollista kaotissa.

¹⁰ Sundvall Santtu ja Minna Mayer (2018). Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana. Kokeimuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

alkutilanteessa vuoden 2017 alussa. Kun volyymit saatiin haltuun, alettiin toimistossa panostaa vahvemmin asiakkuuksien haltuun ottamiseen työttömien asiakkaiden osalta. Tavoitteena on tämän jälkeen pyrkiä ottamaan haltuun myös työssä olevat asiakkaat, kuten 0-sopimuksella työssä olevat, asiakkaat, jotka haluavat enemmän työtä sekä asiakkaat, joiden työnhaku on unohtunut voimaan.

Varsinais-Suomessa haastatteluprosessin systematisointi alkoi jo vuonna 2016. Tällöin Varsinais-Suomen TE-toimistoon perustettiin erikseen ryhmä, joka systematisoi ja operationalisoi haastatteluprosessia etukäteen. Varsinais-Suomessa haastateltavat on jaettu virkailijoille asiakasvastuullisesti aakkosjärjestyksen tai asuinalueen (kuntajako tai postipiirijako Turussa) mukaan. Määrälliset tavoitteet on Varsinais-Suomessa otettu käyttöön myös palvelulinjalla 3. Aiemmin määrälliset tavoitteet olivat vain 1. ja 2. palvelulinjoilla. Aluksi Varsinais-Suomessa haettiin määrää haastatteluissa, mutta alun jälkeen erityisesti asiantuntijoiden toimesta on alettu korostaa enemmän haastattelujen laatua. Turun seudun kuntakokeilussa on vajaa 10 000 asiakasta, mikä heijastuu mm. tilastointiin (mm. haastatteluvetka). Kokeilun loputtua asiakkaat palaavat takaisin TE-toimiston asiakkaiksi ja tulevat lisäämään haastatteluvetkaa ja kuormittamaan haastatteluja vuoden 2018 alussa.

Pirkanmaan kokeilualueella noudatetaan hieman erilaista toimintatapaa. Siellä määräaikaishaastattelut eivät ole olleet erillinen tulostavoite, vaan ne on toteutettu kunkin palveluprosessin puitteissa yksilöllisesti, sekä frekvenssiltään että sisällöltään. Määräaikaishaastattelu tehdään aina asiakkaan tilannetta, tavoitetta, suuntaa ja keinoja arviotaessa yhdessä asiakkaan kanssa. Samalla päivitetään suunnitelma, joka kuittaa määräaikaishaastattelun. Pirkanmaan kokeilun asiakasprosessi perustuu omavalmentajamalliin, jossa asiakkaan tilannekartoitus ja asiakkaan toimenpidesuunnitelmat on päivitetty yksilöllisesti, ei millään tietyllä aikavälillä. Malliin kuuluu myös mahdollisimman nopea ja joustava toiminnallistaminen, eli sijoittaminen johonkin aktiiviseen toimintaan tarkempaa palvelutarpeen arviointiakin varten. Asiakasta pyritään motivoimaan ja aktivoimaan ilman taukoa (ei odoteta seuraavaa määräaikaishaastattelua). OMAvalmentajien tapaamisia ovat ohjanneet asiakkaalle toteutettavat jatkotoimet, ei siis pelkkä tapaamisen toteuttaminen.¹¹

Uudenmaan alueen tutkimus määräaikaishaastatteluista¹²

Vuoden 2018 keväällä julkaistiin Uudenmaan TE-toimiston aluetta koskeva tutkimus määräaikaishaastatteluista. Tutkimukseen oli osallistunut 426 TE-toimiston asiakasta ja 341 TE-toimiston asiantuntijaa ja 30 esimiestä. Tutkimuksessa todettiin, että määräaikaishaastattelujen lisääminen oli muuttanut merkittävästi TE-toimiston toimintaa asiakaslähtöisempään suuntaan. Vuoden 2017 aikana haastattelujen määrässä nähtiin suuri nousu; haastattelujen yhteydessä laadittavien suunnitelmien määrä 5,5-kertaistui

¹¹ Pirkanmaan kokeilussa ei ensisijaisena tavoitteena ole ollut "haastattelu" siten kun se 3kk haastattelussa ymmärretään, vaan pikemminkin asiakkaiden tavoittaminen ja tapaamisajan sopiminen OMAvalmentajalle, henkilökohtainen keskustelu, palvelutarpeen arviointi, suunnitelma ja ohjaus palveluiden piiriin. Tätä asiakaskohtaamisen tai kohtaamisen tavoitetta voi pitää kokonaisvaltaisempänä kuin "haastattelun" toteuttaminen. Pirkanmaan kokeilussa yhdistyvät sekä omavalmentajamalli ja tähän kuuluva voimakas valtuutus ja vastuu, että toiminnan voimakas koordinointi (tiimit ja palvelujohtajat), tiedolla johtaminen, että aktiivinen ja kokeileva yhteistyön kehittäminen 'rajapinnoilla'. Hyvin toteutuva asiakasprosessi on toisin sanoen riippuvainen kaikista näistä elementeistä eli kokonaisvoimavarojen käytöstä, ei vain omavalmentajista.

¹² Sundvall Santtu ja Minna Mayer (2018). Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana Kokeimuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

(määrällisesti v. 2016 tehtiin 36 000 suunnitelmaa, ja vuonna 2017 tehtiin 198 000 suunnitelmaa) ja yhteydenottomäärät asiakkaisiin 1,4-kertaistuivat. Vuoden 2017 alussa asiakkaista 15 prosentilla Uudenmaan alueen ja 18 prosentilla koko maan asiakkaista oli ajantasainen suunnitelma ja vuoden 2017 lopussa vastaavat lukemat olivat 74 prosenttia ja 67 prosenttia. Suurin muutos oli työnvälitys- ja yrityspalvelut -palvelulinjalla, jossa suunnitelmien määrät kasvoivat Uudellamaalla jopa 14-kertaisiksi verrattuna edelliseen vuoteen. Aikaisemmin tällä palvelulinjalla oli painotus asiakkaan omatoimisessa työhauussa. Lisääntynyt yhteydenpito asiakkaisiin näkyi myös karenssilausuntojen kasvussa, jotka kasvoivat vuonna 2017 noin 70 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

Määräaikaishaastattelujen toteutusmuoto oli useimmin puhelinhaastattelu (68 prosenttia asiakkaista), jonka kesto on ollut lyhyt ja jossa on keskitytty työttömän työnhakijan tilanteen tarkistamiseen. Asiakkaista vain noin 18 prosenttia tavattiin kasvokkain ja sähköisesti asia hoidettiin 12 prosentin kanssa. Noin neljäsosa kaikista vastaajista toivoi tapaamista kasvokkain ja uusista työnhakijoista noin kolmannes olisi halunnut tavata asiantuntijan henkilökohtaisesti. Haastattelun aikana päivitetään asiakkaan työnhakutiedot. Tarkistusten lomassa on löydetty paljon rekistereissä olevia henkilöitä, jotka ovat jo aiemmin työllistyneet, mutta siitä ei ole ollut tietoa. (Sundvall & Mayer, 2018)

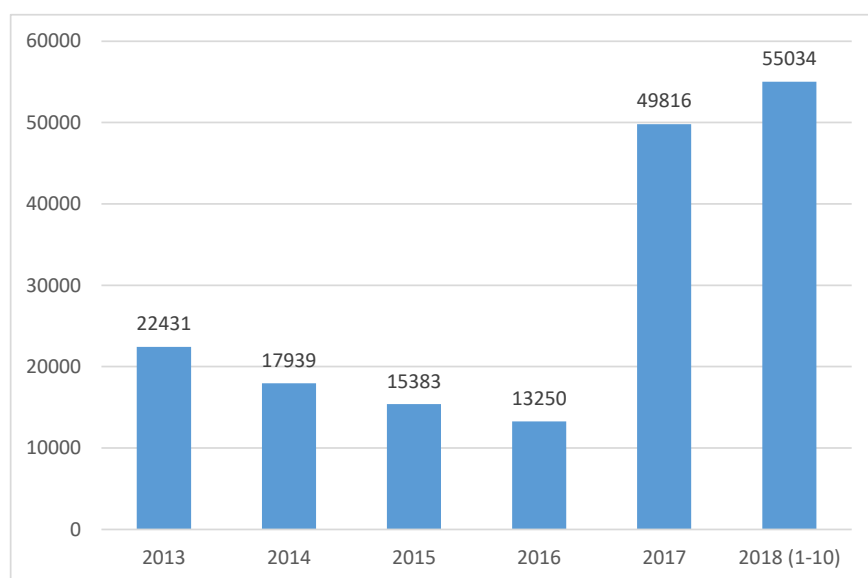
Uudenmaan aluetta koskevassa tutkimuksessa huomattiin myöskin palvelulinjakohtaisia eroja. Monet uudet työnhakijat toivoivat enemmän yhteydenottoja työttömyyden alkuvaiheessa ja sitä, että haastatteluissa tarjottaisiin enemmän työnhakua edistäviä asioita, sekä myös konkreettisia työpaikkoja. Vaikka määräaikaishaastatteluja on kritisoitu mediassa, tässä tutkimuksessa nostettiin esille, että asiakkaiden suhtautuminen haastatteluihin on pääosin neutraalia. Kauemmin työttömänä olleet asiakkaat sen sijaan suhtautuivat muita kriittisemmin. Työllistymiseen ja työnhakuun liittyen tutkimuksen vastaajat eivät kokeneet haastatteluilla olevan vaikutusta juurikaan. Vain noin 5 prosenttia vastaajista ilmoitti kokeneensa, että määräaikaishaastattelut vaikuttivat työnhakuun positiivisella tavalla (erittäin paljon). Jonkin verran positiivista vaikutusta olivat huomanneet noin neljännes asiakkaista.

Tutkimuksessa todettiin myös, että suurin osa TE-toimiston asiantuntijoista koki, että haastattelut ovat mahdollistaneet asiakkaiden palveluntarpeen tarkemman arvioinnin. Ongelmana ja haasteena on kuitenkin koettu haastatteluihin liittyvä jatkuva kiire ja paine, sekä se, että haastatteluiden määriä suositaan niiden laadun sijaan. Suurin osa asiantuntijoista raportoi työmäärän kasvaneen (keskiarvo 67 %), tuetun työllistymisen ja monialaisen yhteispalvelun vastaajista jopa 77 prosenttia raportoi työmäärän kasvusta. Haastatteluille myönteisemmän kokonaisarvioin antoivat uudet työntekijät (80 % antoi kokonaisarvosanan erittäin hyvä tai hyvä) ja kriittisimmin suhtautuivat talossa pitkään olleet asiantuntijat (vastaava lukema vain 20 %). Haastatteluja on tehty nopealla aikataululla, mikä ei ole mahdollistanut kovinkaan syvällistä perehtymistä asiakkaan tilanteeseen.

Uudenmaan tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella oli hankalaa arvioida haastattelujen vaikutuksia työllistymiseen. Työttömyyden kesto alueella oli vähentynyt tarkastelujaksolla, mutta syytä myönteiselle kehitykselle on hankalaa arvioida. Pääasiallinen selittävä tekijä on ollut hyvä taloustilanne. Tutkimuksessa todettiin, että määräaikaishaastattelujen osalta tulevaisuudessa tulisi keskittyä määräaikaishaastattelujen laadulliseen puoleen, ja tarjota asiakkaalle juuri hänelle sopivinta palvelua ja vaihtoehtoja työllistymiseen.

Asiakkaiden valikoituminen määräaikaishaastatteluihin

Haastattelujen tiennetty aikaväli on johtanut siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu selvästi vähemmän kuin ennen vuotta 2017. Tästä kielii jo se, että vuoden 2017 alussa haastattelu oli tehty 18 prosentille työnhakijoita ennen kuin työttömyys oli kestänyt kolme kuukautta, kun vastaava luku vuoden 2018 lopussa oli 75 %. Määrällisesti tämä tarkoittaa sitä, että sellaisten työttömien lukumäärä, joille oli tehty 3 kk aikana suunnitelma, oli vuoden 2018 lopussa yli 100 000 henkeä enemmän, kuin vuoden 2017 alussa. Kuukausittain tehtyjen haastattelujen ja haastateltavien lukumäärä on moninkertaistunut vuoden 2017 alkuun nähden, mikä on tarkoittanut sitä, että haastatteluihin kutsuttuja ei juurikaan ole valikoitu tai edes pystytty valikoimaan, vaan haastatteluja on toteutettu ennalta laadittujen haastattelulistojen mukaisesti.



Kuva 4. Työnhakijalle tehtyjen työllistymissuunnitelmien keskimääräinen lukumäärä kuukausittain vuosina 2013 – 2018. (Lähde: TEM, Työnvälitystilasto).

Haastattelujen systematisoituminen (mm. automatisoidut haastattelulistat) ja haastattelujen määrän voimakas lisääntyminen ovat johtaneet yleisesti siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän ja periaatteessa kaikki haastatteluihin oikeutetut pyritään kutsumaan haastatteluun. Suuret haastattelumäärät ovat kuitenkin johtaneet myös siihen, että tiettyä priorisointia haastateltavien osalta on jouduttu tekemään, etenkin, jos haastatteluvelkaa¹³ on kertynyt paljon.

Yleisesti työttömät työnhakijat ovat ensisijaisia haastatteluihin työssä oleviin tai jo palveluissa oleviin verrattuna. Samoin kiireelliset asiat/asiakkaat, joita määrittävät esimerkiksi hakuajat toimenpiteisiin, priorisoidaan muiden edelle. Lisäksi toimistoissa pyritään ensisijaisesti noudattamaan annettua palvelulupausta. Sen sijaan esimerkiksi työssä olevia (ml. osaaikatyössä), pitkäaikaissairaita, ns. eläkeputkessa olevia ja henkilöitä, joilla on jo olemassa tiedossa oleva ratkaisu, ei samassa määrin haastatella. Mikäli priorisointia asiakkaan suh-

¹³ Haastatteluvelalla tarkoitetaan tässä henkilöitä, joiden suunnitelmien teosta ja työttömyyden alkamisesta on aikaa yli 3 kk, mutta heillä ei ole voimassa olevaa suunnitelmaa.

teen tapahtuu, tehdään se pitkälti harkintavaltaa käyttäen asiakkaan oletetun palvelutarpeen perusteella. Toimintatavoissa on tässä suhteessa kuitenkin toimisto-, palvelulinja- ja virkailijakohtaisia eroja.

Hyviä haastattelukäytäntöjä

TE-toimiston asiantuntijoille ja johdolle tehdyn kyselyn sekä case-haastattelun perusteella määräaikaishaastatteluja toteutetaan lain ja saatujen ohjeiden mukaisesti, joten muista poikkeavia hyviä käytäntöjä on kohtalaisen vähän. Sen sijaan toimistoissa ja eri palvelulinjoilla on hyödynnetty toimintatapoja, joilla on saatu kevennettyä mm. haastattelutaakkaa. Hyvinä generisinä toimintatapoina ovat nousseet esiin mm. seuraavat käytännöt:

- QlikView-järjestelmän hyödyntäminen haastattelujen oikea-aikaista toteutusta varten ja haastattelujen toteutuksen seurannassa. Ongelmana on kuitenkin ollut se, että QlikView-järjestelmä on pääsääntöisesti vain TE-toimiston johdon ja palveluesimiesten käytössä.
- Vastuuvirkailijamalli, jossa asiakasjako on tehty esimerkiksi toimialan, ammattialan, postinumeroalueen tai aakkosjärjestyksen mukaan ja tähän liittyvä ”asiakassalkku”-käytäntö.
- Kohdennetummat, esim. toimialakohtaiset määräaikaishaastattelut, joiden seurauksena saadaan jonkun toimialan työnhakijat kartoitettua ja ”segmentoitua” palvelutarpeen mukaan.
- Kasvokkain tehtävien haastattelujen suunnitelmallinen lisääminen ja systematisointi siten, että osa viikosta käytetään puhelinhaastatteluihin ja osa kasvokkain tehtäviin haastatteluihin.
- Selkeät yhteiset käytännöt asiakkaan tavoittamiseksi (esim. ensin soitto kaksi kertaa, jos ei tavoiteta niin tekstiviesti ja viimeisenä keinona ajanvarauskirje) ja yhteiset viestipohjat, joita käytetään asiakkaan suuntaan.
- Sohvi-palvelun (Suunnitelmaehdotuksen laatiminen Oma asiointi -palvelussa) hyödyntäminen vahvistamaan vuorovaikutusta ja osallistumista sekä aktivoimaan asiakkaita oman suunnitelmansa laatimiseen.
- Suunnitelmien avaaminen asiakkaille ja asiakkaan aktivoiminen itse osallistumaan suunnitelman tekoon ja mieltämään se asiakkaan omaksi suunnitelmaksi, joka vie häntä eteenpäin.
- Uusien asiakkaiden palvelu- ja teemainfot erityyppisille asiakasryhmille, joiden yhteydessä laaditaan ensimmäinen työllistymissuunnitelma.
- Yhteisvastuullinen itseohjautuva toimintamalli, jossa henkilöasiakaspalvelusta vastaavat pienryhmät (4–7 henkilöä) vastaavat yhteisesti asiakkaista ja varmistavat, että asiakkaiden määräaikaishaastattelut toteutetaan riippumatta henkilöstön poissaoloista.

Muita hyväksi koettuja käytäntöjä case-toimistoissa

Kaakkois-Suomi:

- Määräaikaishaastattelujen sisältöä ja tehoa on parantanut mahdollisuus ohjata asiakkaita erilaisiin alueella toimiviin projekteihin palveluiden pariin.
- Itse haastattelun tekoa on helpottanut käytäntö, jossa työllistymissuunnitelman luonnos on lähetetty asiakkaalle etukäteen tutustuttavaksi.
- Asiakkaan kynnystä olla yhteydessä TE-toimistoon on alennettu käytännöllä, jossa asiakkaalle on annettu oman asiantuntijan suora puhelinnumero. Etenkin nuorten kohdalla on havaittu, että tiiviimpi suhde vastuuvirkailijaan on alentanut kynnystä ottaa yhteyttä ja hoitaa asioita TE-toimiston kanssa.
- TYPissä on sovellettu käytäntöä, jossa uudelle asiakkaalle varataan heti aika ja pyritään ottamaan noin 2–3 viikon sisään jo toinen aika asiakkaalle. Ensimmäisessä tapaamisessa tutustutaan, kysellään ja selvitetään asiakkaan elämäntilannetta ja käydään keskustelua kartoituslomakkeen perusteella. Siinä ei yleensä ehditä kirjoittaa suunnitelmaa, vaan se tehdään toisella tai jopa kolmannella ajalla.

Keski-Suomi:

- Uusien työntekijöiden perehdyttämisessä on käytetty toimintatapaa, jossa uudet määräaikaishaastattelijat on aluksi otettu ns. vierihoitoon asiantuntijan luokse. Toimintatavassa asiantuntijat toimivat määräaikaishaastattelijoiden ”mentoreina ja kummeina”.
- Keski-Suomessa käytäntönä on panostaa tarkkoihin uramerkintöihin seuraavaa 3 kk haastattelua varten. Tällä varmistetaan mm. se, että asiakastieto ei katoa, vaikka virkailija vaihtuisi.
- Keski-Suomen TE-toimisto järjestää ns. miittejä. Miitti Keski-Suomi on maksuton rekrytointipalvelu yrityksille, jossa yritykset ja työnhakijat kohtaavat. Näitä rekrytointitilaisuuksia järjestetään myös yrityksen tiloissa. Yritykset voivat tehdä pikahaastatteluja tilaisuuksien loppuksi ja kokemukset ovat olleet hyviä. Miittejä on hyödynnetty myös määräaikaishaastattelujen yhteydessä: asiakkaita ohjattu niihin ja voitu samalla havainnoida asiakkaalla mahdollisesti olevia työllistymisen esteitä.

Varsinais-Suomi

- Varsinais-Suomessa haastatteluprosessin systematisointi alkoi jo vuonna 2016. Tällöin Varsinais-Suomen TE-toimistoon perustettiin erikseen ryhmä, joka systematisoi prosessia etukäteen ja laati mm. runkoja haastattelun sisällöstä ja materiaalia asiakkaan palveluntarpeeseen liittyvistä asioista.
- Varsinais-Suomessa on vastuuvirkailijamalli ja virkailijakohtaista kuormitusta on pyritty tasaamaan tarkalla seurannalla (QlikView) ja kohdentamalla asiantuntijaresursseja sinne, missä haastatteluvälkeä oli paljon.
- Turun kaupungin osalta palvelulinja 3:lla asiakkuudet määrittyvät osin postipiiriin periaatteella. Tämä noudattaa kaupungin sosiaalitoimen rajoituksia, mikä on helpottanut yhteistyötä kaupungin sosiaalitoimen kanssa.

Uusimaa

- Vahva oma panostus etenkin palvelulinjan 1. suunnitelmien ajantasaistamiseen ja sähköisten välineiden (Oma asiointi -palvelu) käyttö asiakkaiden kontaktoinnissa ja suunnitelmien laadinnassa.
- Palvelumanuaalin käyttö asiakkaiden palveluun ohjauksessa. Palvelumanuaali on kehitetty helpottamaan Uudenmaan TE-toimiston asiantuntijoiden työtä asiakkaiden palveluihin ohjaamisessa. Sen kehittämisen lähtökohtana on ollut, että asiantuntija voisi asiakaspalvelutilanteessa vaivattomasti selata Uudenmaan TE-toimiston palvelutarjontaa ja löytää sieltä nopeasti asiakkaan tilanteeseen sopivat vaihtoehdot.

Pirkanmaan kokeilu

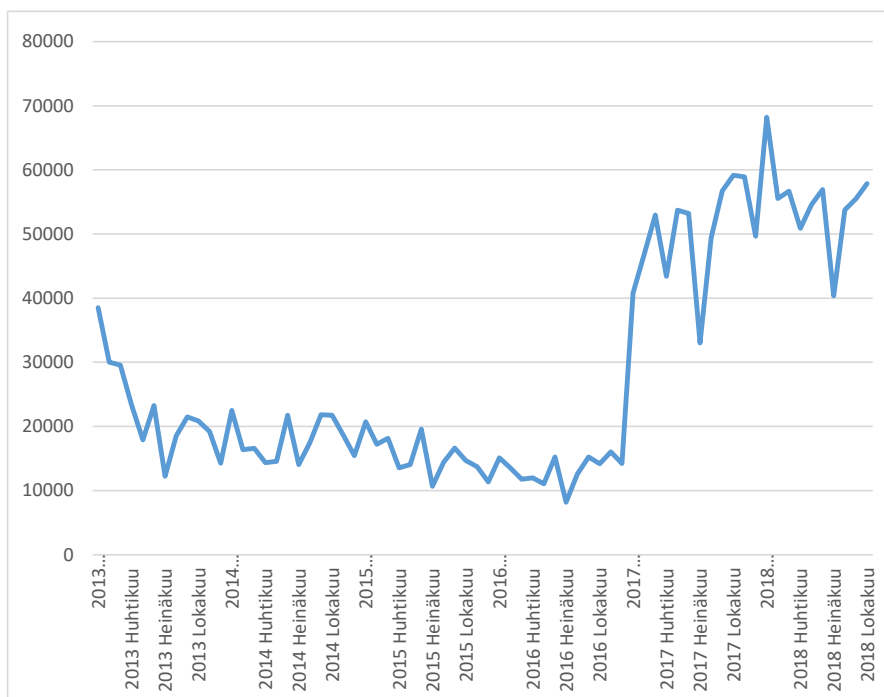
- Pirkanmaan kokeilualueilla asiakashaastattelun sisältöä on systematisoitu mm. Kompassi-työkalulla, jossa asiakkaan kanssa yhdessä on kokonaisvaltaisesti kartoitettu asiakkaan tilanne ja palvelutarpeet työelämätaivoitteiden, terveyden, osaamisen, talouden, arjen hallinnan ja osallisuuden suhteen ja tämän perusteella on laadittu tai päivitetty jatkon suunnitelma.
- Pirkanmaan kokeilussa on pyritty voimistamaan ennen kaikkea kasvokkain toteutuvaa, asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuden huomioon ottavaa, paikallisiin toimintamahdollisuuksiin kytkeytyvää palvelua ja asiakasprosessin jatkuvuuden turvaavaa case-management-mallia. Samalla on kehitetty myös digitaalisia palveluja tukemaan tätä.
- Kunnan palvelualustaa on voitu hyödyntää. Kunnilla itsellään on paljon palveluita, johon on voitu asiakas ohjata.

2.2 Määräaikaishaastattelujen määrän ja voimassaolevien suunnitelmien kehitys tilastojen valossa

Työttömien määräaikaishaastatteluja on toteutettu systemaattisesti vuosikymmeniä. Jo vuoden 1998 työvoimapolitiittisen järjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä ne nostettiin keskeiseksi ja lakisääteiseksi osaksi silloisten työvoimatoimistojen perustoimintaa. Haastattelujen tavoitteet olivat tuolloin lähes samat kuin nykyisin.¹⁴ Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tihennetty aikaväli on kuitenkin moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät. Absoluuttisesti tarkasteltuna vuoden 2017 alussa sellaisten työttömien lukumäärä, joille oli tehty ajoissa (työttömyyttä alle 3 kk tai suunnitelma päivitetty alle 3 kk sitten) määräaikaishaastattelu, oli 61 572 henkilöä, kun se vuoden 2018 marraskuussa oli 168 235 henkilöä. Vastaavasti määräaikaishaastattelujen toteutusta ilmentävien työllistymissuunnitelmien laadintaan käytettiin TE-toimistoissa vuonna 2016 yhteensä 624 henkilötyövuotta ja vuonna 2017 yhteensä 971 henkilötyövuotta.

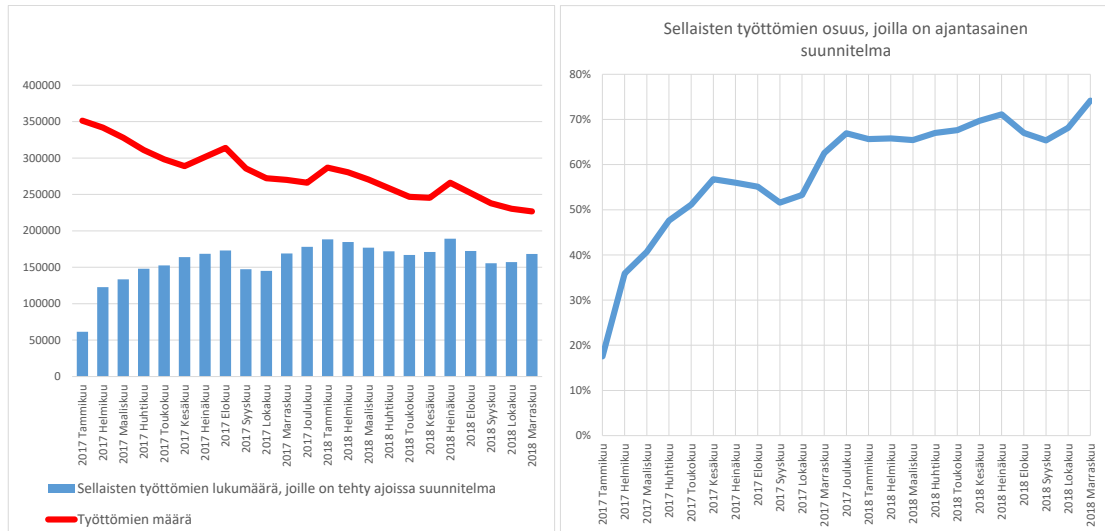
¹⁴ Sundvall Santtu ja Minna Mayer (2018). Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana Kokeimuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

On huomioitava, että henkilötyöajan seurannassa työllistymissuunnitelmien laadintaan kirjataan laajalti työaikaa myös muista palvelutehtävistä kuin varsinaisesti haastattelujen suorittamisesta ja työllistymissuunnitelmien laadinnasta johtuvista työtehtävistä. Tästä kiellii muun muassa se, että henkilötyön seurannan perusteella vuoden 2017 osalta yhden suunnitelman vaatima laskennallinen työpanos oli noin 160 minuuttia (2,75 h)¹⁵, kun kyselyn perusteella yhden haastattelun keskimääräiseksi kestoksi arvioitiin noin 24 minuuttia. Vaikka haastattelut ovatkin vain osa suunnitelmien laadintaprosessia, on silti selvää, että suunnitelmien konkreettiseen laatimiseen (ml. valmistautuminen, yhteydenotot, tarkistukset yms.) ei kulu työhallinnon työaikaseurannan mukaista aikaa. Tältä osin henkilötyön kohdentumisen seurantatieto palvelee huonosti esimerkiksi suunnitelmien tekemisen tehokkuuden seuranta ja arviointia.



Kuva 5. Työnhakijalle tehdyt työllistymissuunnitelmat kuukauden aikana 2013–10/2018. (Lähde: TEM, Työnvälitystilasto).

¹⁵ Vuonna 2016 vastaava laskennallinen luku oli keskimäärin noin 6 tuntia/suunnitelma.

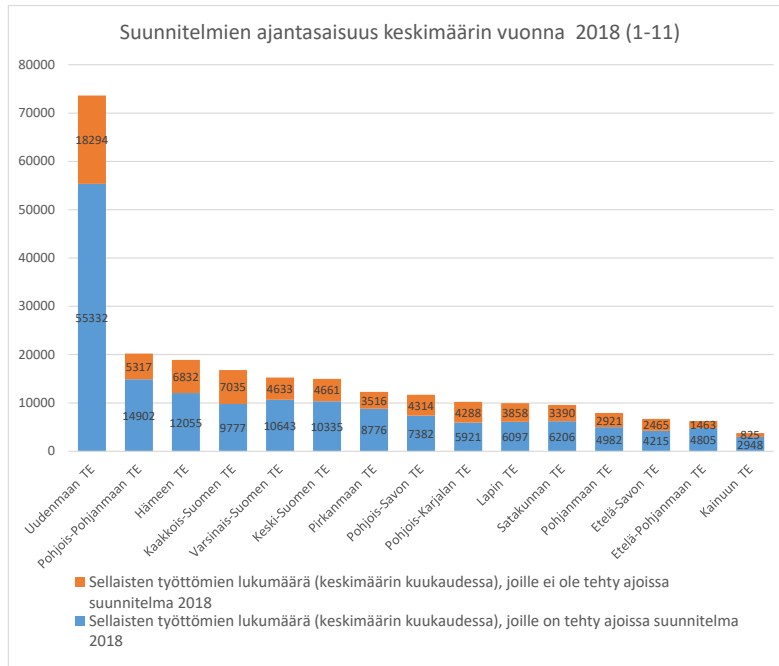


Kuva 6. Työnhakijalle tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrien kehitys 2017–2018/10 suhteessa työttömien määrään (Lähde: TEM, Työnvälitystilasto).

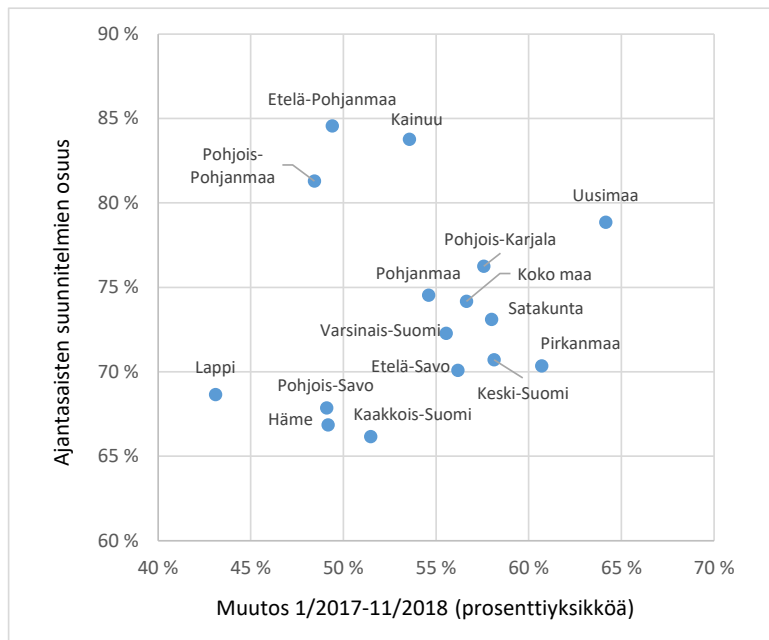
Samanaikaisesti, kun kolmen kuukauden välein tehtyjen määräaikaishaastattelujen määrät ja voimassa olevien suunnitelmien osuudet ovat lisääntyneet, myös aika viimeisimmän voimassa olevan suunnitelman tekoon on lyhentynyt. Työhallinnon URA-tietojen¹⁶ perusteella vuoden 2016 marraskuussa työttömien työnhakijoiden viimeisimmän suunnitelman allekirjoitushetken oli keskimäärin 695 vuorokautta (mediaani 528 vrk), kun vastaava luku marraskuussa 2017 oli 293 vuorokautta (mediaani 68 vrk). Tämä kertoo siitä, että työnhakijoiden joukossa on ollut ja on edelleen henkilöitä, joita ei ole kontaktoitu vuosiin tai jopa vuosikymmeniin. Vastaavasti se kertoo myös siitä, että samalla, kun kolmen kuukauden välein tehtyjen suunnitelmien osuus on lisääntynyt, on myös keskimääräinen aika viimeisimpään allekirjoitettuun suunnitelmaan lyhentynyt. Eli suunnitelmat olivat vuoden 2017 marraskuussa kokonaisuutena (ei vain 3 kuukauden osalta) huomattavasti ajantasaisempia, kuin vuotta aiemmin.

Kuten jo aiemmin on todettu, TE- toimistoissa määräaikaishaastatteluja on tehty hieman eri tahtisesti ja erilaisella prioriteetilla. Joissain toimistoissa määräaikaishaastattelujen tekoon panostettiin vahvasti heti vuoden 2017 alkupuolella. Osassa toimistoissa haastattelujen määrälliseen tekoon alettiin puolestaan panostaa vahvemmin vasta myöhemmin. Vuoden 2018 marraskuussa sellaisten työttömien osuus, joilla oli ajantasainen suunnitelma, vaihteli TE-toimistoissa 66 prosentin ja 85 prosentin välillä. Suhteellisesti eniten ajantasaisia suunnitelmia oli vuoden 2018 lopussa Etelä-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjanmaan ja Uudenmaan TE-toimistoissa. Suhteessa vuoden 2017 alun tilanteeseen ajantasaisien suunnitelmien määrän muutokset ovat puolestaan olleet suurimmat Uudenmaan, Pirkanmaan, Satakunnan ja Keski-Suomen toimistoissa.

¹⁶ Tutkimuksessa erillisajona tehty poiminta työttömien työnhakijoiden tilanteesta taustamuuttujittain marraskuussa 2016 ja 2017.



Kuva 7. Suunnitelmien keskimääräinen ajantasaisuus TE-toimistoissa vuonna 2018. (Lähde TEM: QlikView analyntoisointi- ja raportointiohjelman tuottama seuranta työllistymissuunnitelmien teosta).

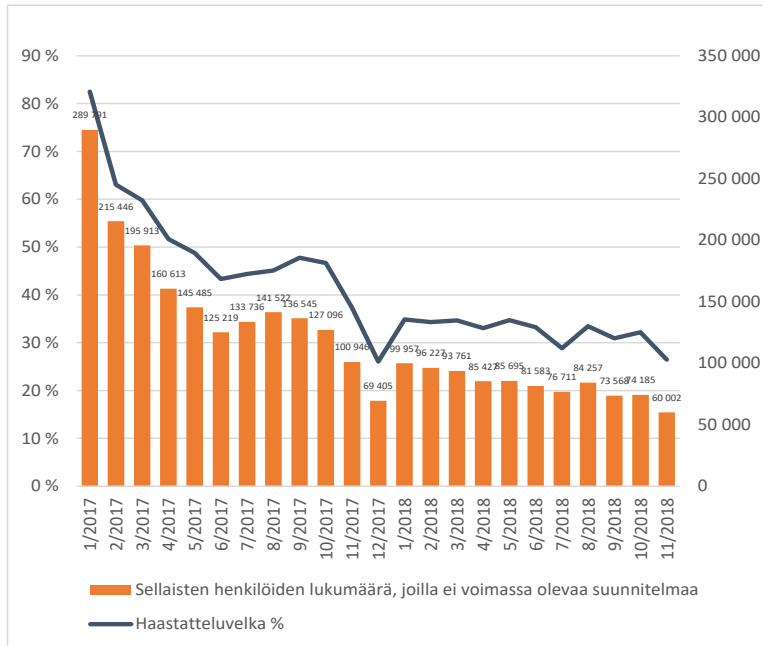


Kuva 8. Ajantasaisten työnhakusuunnitelmien osuus ja muutos TE-toimistoittain. (Lähde TEM: QlikView analyntoisointi- ja raportointiohjelman tuottama seuranta työllistymissuunnitelmien teosta).

Suunnitelmavelka

Haastattelu- tai suunnitelmavelkalla tarkoitetaan sellaisten henkilöiden lukumäärää tai osuutta työnhakijoista, joiden suunnitelmien teosta on kulunut yli 3 kk tai heillä ei ole suunnitelmaa, vaikka työttömyyden alkamisesta on kulunut yli 3 kk. Haastatteluvelka kertoo käytännössä sen, kuinka moni asiakas olisi pitänyt haastatella, jotta kaikki haastattelujen piiriin kuuluvat olisi haastateltu lain määrittämässä 3 kuukauden määräajassa.

Suunnitelmavelka on luonnollisesti vähentynyt vuodesta 2017 lähtien samassa suhteessa kuin suunnitelmien ajantasaisuus on lisääntynyt. Vuoden 2017 alussa tätä suunnitelmavelkaa oli TE-toimistoissa yhteensä lähes 290 000 henkilön verran, kun velka vuoden 2018 loppussa oli enää noin 53 000 henkilöä. Kuten jo aiemmin on todettu, määräaikaishaastattelujen tekoon ja suunnitelmavelan poistoon on panostettu vahvasti vuoden 2017 alusta lähtien. Osaltaan tilannetta on parantanut viime aikojen hyvä työllisyyskehitys, mikä on vähentänyt haastattelujen piiriin kuuluvien työttömien kokonaismäärää vuoden 2017 alun reilusta 350 000 henkilöstä vuoden 2018 lopun reiluun 225 000 henkilöön.

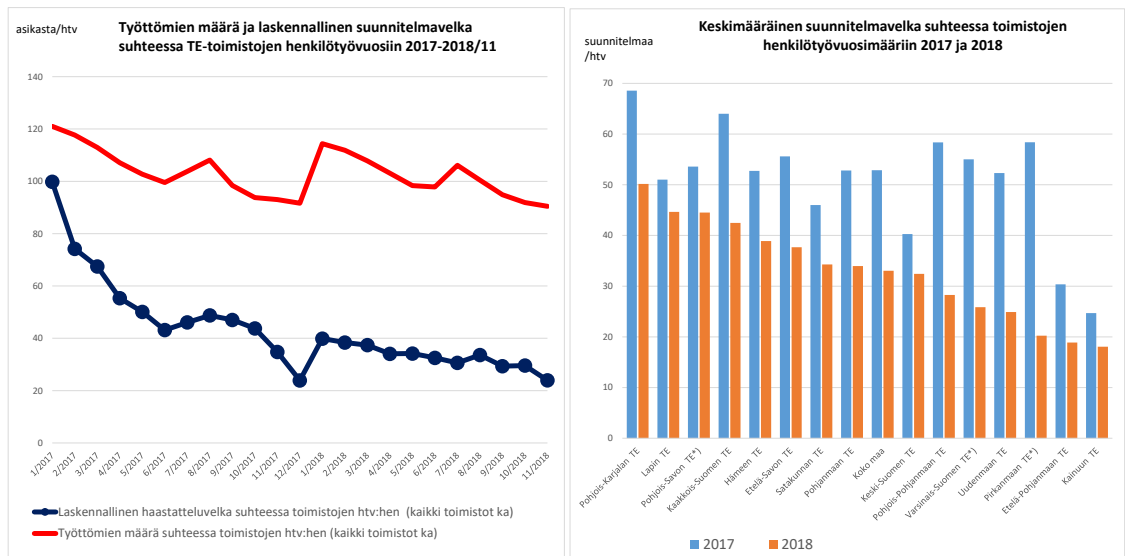


Kuva 9. Suunnitelmavelka TE-toimistoissa valtakunnallisesti 2017–2018. (Lähde TEM: QlikView analysointi- ja raportointiohjelman tuottama seuranta työllistymissuunnitelmien teosta).

Toimistokohtaisen suunnitelmavelan määrä on suoraan käänteinen voimassa olevien suunnitelmien määrän kanssa ja se vaihtelee suuresti palvelulinjoittain ja TE-toimistoittain. Tässä tutkimuksessa tehtyjen tapaustutkimusten perusteella erityisen suuri tämä suunnitelmavelan määrän vaihtelu on kuitenkin määräaikaishaastatteluja tekevien asiantuntijoiden välillä. Suunnitelmavelan määrään vaikuttavat tehtyjen haastattelumäärien ohella vahvasti myös virkailijakohtaiset asiakasmäärät sekä asiakkaiden haasteellisuus. Tapaustutkimusten ja asiantuntijakyselyn perusteella esimerkiksi virkailijakohtaiset määrälliset päivittäiset haastattelutavoitteet eivät juurikaan eroa toisistaan, mutta asiakkaiden kokonaismäärissä sekä haastattelun kestoa ja haastattelutapaa määrittävissä asiakkaiden haasteellisuudessa on suuria virkailijakohtaisia eroja toimistojen ja palvelulinjojen välillä.

Tähän tutkimukseen ei saatu yhteismitallista määrällistä tietoa virkailijakohtaisista asiakasmääristä tai suunnitelmavelasta. Tapaustutkimusten yhteydessä tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella asiantuntijoiden haastattelulistoilla olevien haastattele mattomien asiakkaiden ja suunnitelmavelan määrä vaihtelee virkailijoiden välillä muutamista kymmenistä useaan sataan asiakkaaseen. Erityisesti palvelulinjalla 3 virkailijoilla näyttäisi olevan runsaasti haastatteluvélkaa. Selvää on, että määräaikaishaastattelujen määrällisissä tavoitteissa ei ikinä päästä nolnaan, mutta haastatteluvélkan vähentyessä päästään paremmin kiinni asiakkuuksiin ja haastatteluissa keskittymään haastattelujen määrien sijaan niiden laatuun.

Vuoden 2017 talousarviossa TE-toimistoille osoitettiin lisäresursseja määräaikaishaastattelujen toteuttamiseen. Lisämääräraha vastasi noin 200 henkilötyövuoden työpanosta. Haastattelumäärien moninkertaistuminen on kuitenkin edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. Karkean arvioin mukaan tämän työpanoksen määrä oli vuonna 2017 150 henkilötyövuotta.¹⁷ Haastattelumäärien lisääntyessä haastatteluelka suhteessa TE-toimistojen henkilöresursseihin on luonnollisesti vähentynyt. Vuoden 2017 alussa laskennallinen suunnitelmavelka TE-toimiston henkilötyövuotta kohden oli noin 100 haastateltavaa, kun vastaava luku vuoden 2018 lopussa oli reilut 20 haastateltavaa/htv.¹⁸ (Kuva 10).



Kuva 10. Laskennallisen suunnitelmavelkan kehitys suhteessa TE-toimistojen henkilötyövuosiin 2017-2018. (TE-toimistojen HTV laskettu vuosikeskiarvon perusteella). (Lähde: TEM)

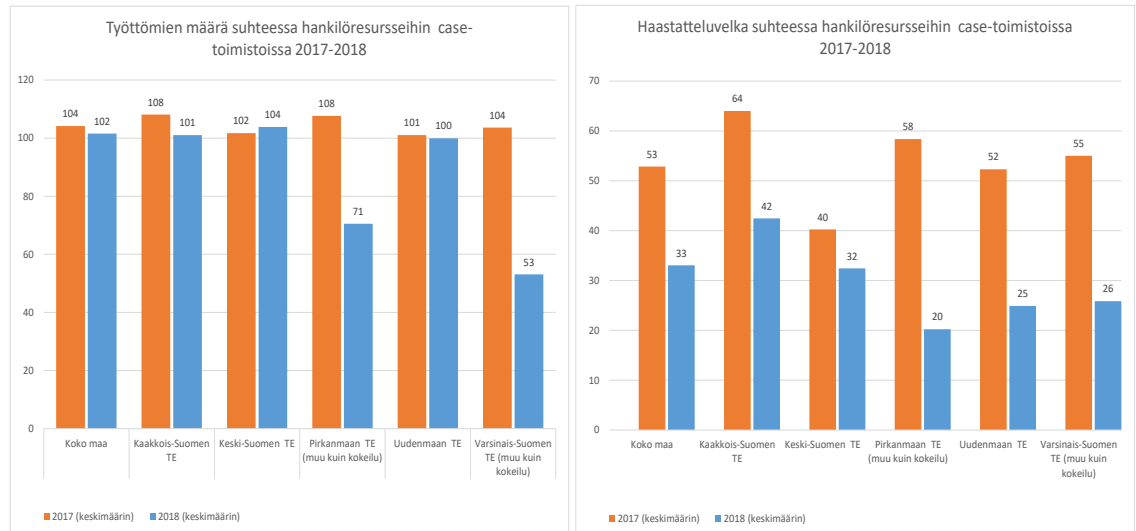
TE-toimistoittain tarkasteltuna suhteellisesti eniten laskennallista suunnitelmavelkaa henkilötyövuotta kohden vuoden 2018 lopussa oli Pohjois-Karjalaa, Lapin, Pohjois-Savon ja Kaakkois-Suomen TE-toimistoissa ja vähiten puolestaan Kainuun, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistoissa. Suunnitelmavelkan määrä ei ainakaan tapaustutkimuksen kohteina olleiden toimistojen osalta selity erolla TE-toimistojen kokonaisresursseista, sillä toimistojen välillä ei ole suuria eroja niiden henkilöresurssimäärissä, kun ne suhteutetaan TE-alueen työttömien määrään. Paremminkin syynä ovat toimistojen erilaiset strategiset valinnat määräaikaishaastattelujen tekoon sekä toimistojen erilaiset toimintakulttuurit ja työtävät. Osassa toimistoissa on selkeästi panostettu vahvemmin haastattelujen määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen. Kaikissa toimistoissa haastattelujen toteuttamisen yleisenä lähtökohtana on kuitenkin asiakkaan palvelutarve ja ratkaisujen etsiminen tähän tarpeeseen.

Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen osalta työllisyyskokeilut vääristävät haastatteluelkatarkastelua. Tilastointikäytännöt etenkin henkilöstöresurssimäärissä näyttävät kokeilualueilla poik-

¹⁷ Vuonna 2016 työllistymissuunnitelmiin käytettiin henkilötyöseurannan mukaan 624 henkilötyövuotta, kun vuonna 2017 vastaava luku oli 971.

¹⁸ On huomioitava, että vain osa TE-toimistojen henkilöstöstä tekee haastatteluja. Vuonna 2016 työllistymissuunnitelmiin käytettiin henkilötyöseurannan mukaan 26 prosenttia ja vuonna 2017 34 prosenttia TE-toimistojen kokonaistyöpanoksesta.

keavan muista toimistoista, joten Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen osalta lukuihin on suhtauduttava hyvin varauksellisesti. Selvää kuitenkin on, että kokeilujen päättyessä ja asiakkaiden palatessa takaisin TE-toimiston asiakkaiksi suunnitelmavelka tulee vuoden 2019 alussa kasvamaan Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa oleellisesti vuoden 2018 lopun tilanteesta.



Kuva 11. Työttömien määrä ja haastatteluvelka suhteessa henkilöresursseihin case-toimistoissa. (Lähde: TEM, QlikView analysointi- ja raportointiohjelman tuottama seuranta työllistymissuunnitelmien teosta).

2.3. Yhteenveto määräaikaishaastattelujen toteutusprosessista

Vuoden 2017 alusta asti voimassa ollut haastattelujen tiheä aikaväli on moninkertaistunut tehtyjen haastattelujen määrät. Niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joille on tehty 3 kk määräaikaan mennessä haastattelu (suunnitelma tehty tai päivitetty), on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin. TE-toimistoittain tämä luku vaihteli 66 prosentin ja 85 prosentin välillä. Määrällisesti tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2018 lopussa kolmen kuukauden aikana haastateltuja työttömiä oli työllisyystilanteen paranemisesta huolimatta yli 100 000 henkilöä enemmän, kuin vuoden 2017 alussa.

Samanaikaisesti, kun 3 kk välein tehtyjen määräaikaishaastattelujen määrät ja voimassa olevien suunnitelmien osuudet ovat lisääntyneet, myös keskimääräinen aika viimeisimmän voimassaolevan suunnitelman päivityksen on huomattavasti lyhentynyt. Työllistymissuunnitelmat olivat vuoden 2017 marraskuussa kaikki työttömät huomioiden kokonaisuutena huomattavan paljon uudempia kuin vuotta aiemmin. Selvää on, että määräaikaishaastattelujen määrällisissä tavoitteissa ei ikinä päästä nollaan, mutta haastatteluvelan vähentyessä päästään paremmin kiinni asiakkuuksiin ja haastatteluissa keskittymään määrien sijaan haastattelujen laatuun.

Haastattelumäärien moninkertaistuminen on edellyttänyt sitä, että vaikka vuoden 2017 talousarviossa TE-toimistoille osoitettiin lisämäärärahaa haastatteluressursseihin, ovat TE-toimistot joutuneet kohdentamaan henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä tai palkkaamaan lisähenkilöstöä omilla varoilla (kuten Uudenmaan TE-toimistossa). Karkean arvioin mukaan tämän työpanoksen määrä oli vuonna 2017 noin 150

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

Osana TE-toimistojen asiakkaiden palveluprosessia määräaikaishaastatteluja toteutetaan varsin yhtenäisen mallin mukaisesti. Määräaikaishaastattelujen toteutustavat eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä, vaan niihin liittyy erilaisia käytäntöjä ja soveltamistapoja toimistoittain, palvelulinjoittain ja virkailijoittain. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakkaat olisivat palvelun saannin suhteen eriarvoisessa asemassa TE-toimistosta tai palvelulinjasta riippuen. Toimintatapaerot selittyvät pitkälti asiakkaiden työnhakuvalmiuksissa ja palvelutarpeissa olevien erojen perusteella. Haastattelujen toteutustavassa ja toteutuskäytännössä käytetään virkailijakohtaista harkintavaltaa, jossa määrittävinä tekijöinä ovat TE-toimiston priorisoinnit ja toimintatapalinjaukset sekä asiakkaan työnhakuvalmiudet ja palvelutarve.

Etenkin vuoden 2017 alkupuolella, jolloin tihennetty haastattelukäytäntö otettiin käyttöön, haastattelumäärissä ja niihin liittyvissä toimintatavoissa oli suuria toimistokohtaisia eroja. Osassa toimistoista määräaikaishaastattelujen määrällinen toteuttaminen asetettiin heti vahvaksi tavoitteeksi. Toisissa toimistoissa haastatteluja lähdettiin toteuttamaan maltillisemmin. Tässä suhteessa TE-toimistojen toimintakulttuuri, johtamismalli sekä johdon suhtautuminen ja sitoutuminen määräaikaishaastatteluihin ovat vaikuttaneet uudistuksen alkuvaiheen haastatteluvolyymeihin ja haastattelukäytäntöihin. Perustana hieman toisistaan eroaville toimintatavoille ovat olleet mm. työmarkkina-alueiden erilaisuus, toimistokohtaiset erot haastatteluressursseissa ja haastatteluelassa sekä näkemyserot haastattelujen tuomasta lisäarvosta.

Määräaikaishaastatteluja toteutetaan lain ja saatujen ohjeiden mukaisesti, joten muista poikkeavia hyviä käytäntöjä on kohtalaisen vähän. Toimistoissa ja eri palvelulinjoilla on kuitenkin käytetty erilaisia toimintatapoja, joilla on saatu systematisoitua haastatteluprosessia ja kevennettyä haastattelutaakkaa. Tällaisia ovat mm. QlikView-järjestelmän hyödyntäminen haastattelujen oikea-aikaista toteutusta varten, selkeät yhteiset toimintamallit asiakkaan tavoittamiseksi, vastuuvirkailijamalli ja virkailijakohtaisen kuormituksen tasaaminen sekä palvelu- ja teemainfot erityyppisille asiakasryhmille.

Haastattelujen systematisoituminen ja haastattelujen määrän voimakas lisääntyminen ovat johtaneet yleisesti siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän ja periaatteessa kaikki haastatteluihin oikeutetut pyritään kutsumaan haastatteluun. Suuret haastattelumäärät ovat kuitenkin johtaneet siihen, että tiettyä priorisointia haastateltavien osalta on jouduttu tekemään, etenkin, jos haastatteluelkaa on kertynyt paljon. Selvää on, että määräaikaishaastattelujen määrällisissä tavoitteissa ei ikinä tulla pääsemään nolnaan. Haastatteluelan vähentyessä päästään kuitenkin paremmin kiinni asiakkuuksiin ja haastatteluissa keskittymään määrien sijaan haastattelujen laatuun.

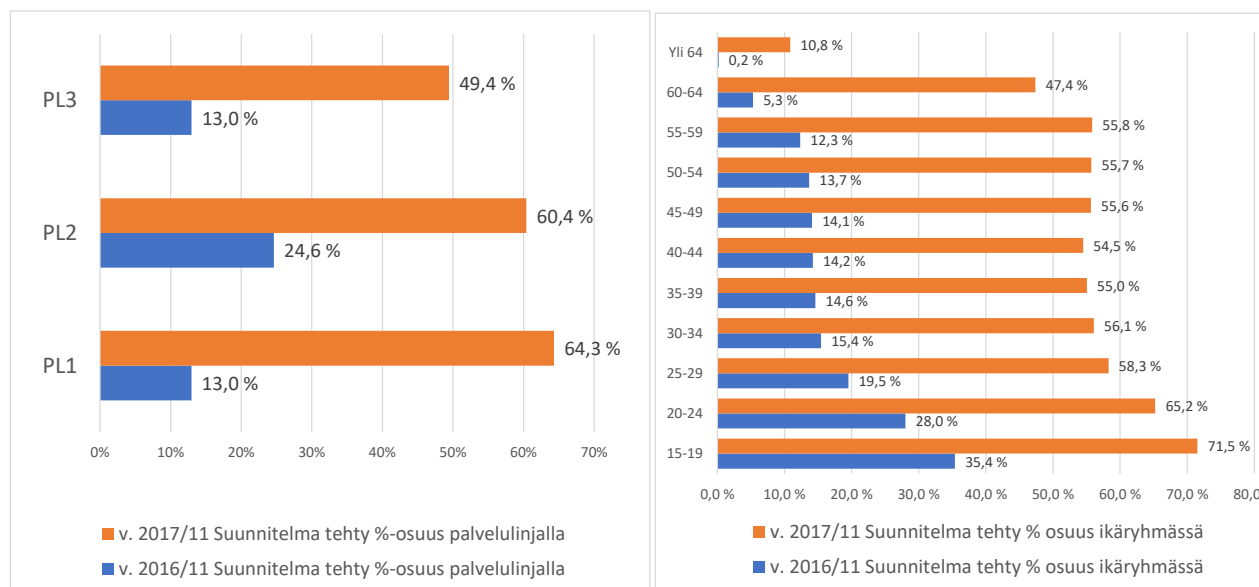
3. MÄÄRÄAIKAISHAASTATTELUJEN PROSESSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Tässä luvussa on tarkasteltu määräaikaishaastattelujen haastatteluvälin lyhenemisen ja haastattelumäärien lisääntymisen vaikutuksia asiakkaiden palveluprosessiin ja palvelujen käyttöön, TE-toimiston työkäytäntöihin sekä koettuihin yksilötason vaikutuksiin¹⁹. Arviointi perustuu pitkälti TE-toimiston virkailijoiden sekä työnhakija-asiakkaiden näkemyksiin, joita tutkimuksessa kartoitettiin syksyllä 2018 sähköisten kyselyiden avulla.

3.1 Vaikutukset TE-toimiston asiakaspalveluprosessiin

3.1.1 Vaikutukset asiakkaiden valikoitumiseen ja palvelujen piiriin pääsyyn

Määräaikaishaastattelujen määrien lisääntyminen on tuonut systemaattisten haastattelujen ja sitä kautta suunnitelmallisen palvelutarjonnan piiriin asiakkaita, jotka ovat aiemmin jääneet näiden ulkopuolelle tai joiden palvelutarpeiden määrittelyväli on ollut hitaampaa. Tämä koskee kaikkia TE-toimiston asiakkaita palvelulinjasta, iästä tai työttömyyden kestosta riippumatta. TE-hallinnon URA-järjestelmästä poimitun asiakasrekisteritiedon²⁰ perusteella etenkin PL 1:llä sellaisten henkilöiden osuus, joille on tehty 3 kk:n määräajassa haastattelu, on lisääntynyt voimakkaasti vuodesta 2016 vuoteen 2017. Vastaavasti ikäryhmittäin tarkasteltuna nuorille tehdään – ja on tehty myös aiemmin – haastatteluja useammin kuin vanhemmille väestöryhmille. Määräaikaishaastattelukäytäntöjen muuttuminen vuoden 2017 alussa on kuitenkin tuonut 3 kk haastatteluvälin piiriin suhteellisesti eniten asiakkaita vanhemmista ikäluokista (Kuva 12).

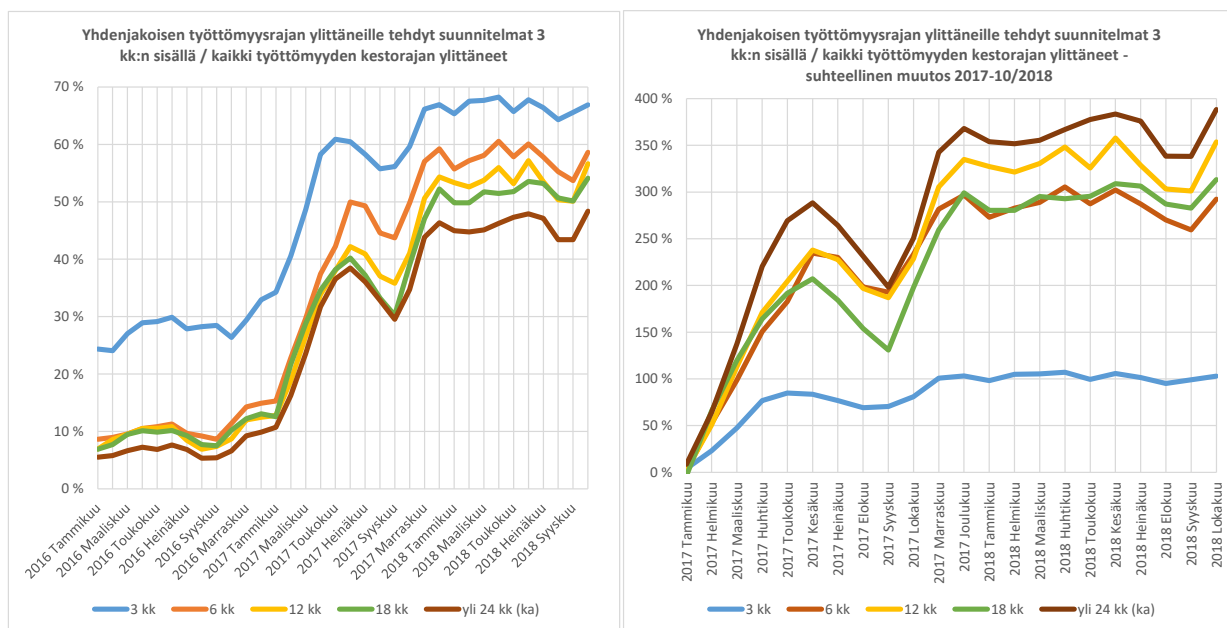


¹⁹ Yksilötason työvoimapolitiittisia vaikutuksia on selvitetty tarkemmin URA-rekisteritietoon pohjautuvan vertailuanalyysin avulla. Analyysin tulokset on esitetty raportin luvussa 4.2.

²⁰ Poikkileikkaustiedot työttömistä työnhakijoista 17.11.2016 ja 17.11.2017.

Kuva 12. Määräaikaishaastattelujen ajantasaisuus palvelulinjoittain ja eri ikäryhmissä marraskuussa 2016 ja 2017 (Lähde TEM: QlikView analysointi- ja raportointiohjelman tuottama seuranta työllistymissuunnitelmien testistä).

Suhteessa työttömien määriin eniten työttömyyden keston perusteella haastatteluja tehdään asiakkaille, joiden työttömyyden kesto on ollut suhteellisen lyhyt (alle 3 tai 6 kk). Kuten edellä ikääntyneiden asiakkaiden kohdalla, haastattelumäärissä tapahtuneet suhteelliset muutokset ovat olleet suurimpia pidempään työttömänä olleiden (yli 24 kk) osalta. Tämä kertoo siitä, että vuoden 2017 alusta käyttöön otettu 3 kuukauden haastatteluväli on tuonut systemaattisten haastattelujen piiriin suhteellisesti eniten asiakkaita pidempikestoisesta työttömyydestä (Kuva 13). Vastaavasti koulutustaustoittain tarkasteltuna poikkileikkaustietona marraskuulta 2017 eniten voimassa olevia haastatteluja oli ylempään ja alemman korkeakoulutuksen omaavilla henkilöillä. Merkillepantavaa on, että vuoteen 2016 verrattuna suhteellisesti eniten haastattelumäärät ovat lisääntyneet ylempään korkeakoulututkinnon sekä lisensiaatti- tai tohtorin tutkinnon suorittaneilla työnhakijoilla. Aiemmin on todennäköisesti arvioitu, että nämä työnhakijaryhmät työllistyvät ainakin työnhaun alkuvaiheessa oma-toimisesti, ilman TE-toimiston apua, jolloin myöskään haastatteluille ei ole nähty suurta tarvetta.



Kuva 13. Yhdenjakaisen työttömyysrajan ylittäneille tehdyt suunnitelmat 3 kk:n sisällä / kaikki työttömyyden keston ajan ylittäneet. (Lähde TEM yksilökantapöiminnat).

Edellä kuvatut tilastot kertovat siitä, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu vuoden 2017 uudistuksen jälkeen huomattavasti vähemmän kuin aiemmin. Vaikka muutos koskee kaikkia TE-toimiston asiakasryhmiä, on suhteellinen muutos ollut suurinta palvelulinjalla 1 sekä korkeasti koulutettujen, ikääntyvien ja pidempään työttömänä olleiden ryhmissä.

Toisaalta etenkin TE-toimistojen asiantuntijat ovat kritisoineet voimakkaasti tavoitetta pyrkiä haastattelemaan kaikki asiakkaat kolmen kuukauden välein. Systemaattisten haastattelujen piiriin on vuoden 2017 alun jälkeen tullut runsaasti "uusia" asiakkaita, joille epäilemättä on hyötyä tihtyneestä haastatteluvälistä, mutta myös asiakkaita, joiden palvelutarpeet ei-

vät edellyttä kolmen kuukauden välein tehtävää päivitystä tai joita ei voida TE-toimiston palveluilla auttaa.²¹ Epäilemättä tällaisia asiakkaita, joille kolmen kuukauden välein tehtävät haastattelut eivät tuota suurta hyötyä, on eniten juuri iäkkäiden ja pidempään työttömänä olleiden ryhmässä.

3.1.2 Vaikutukset palveluprosessiin

TE-toimiston asiantuntijoille syksyllä 2018 tehdyn kyselyn perusteella määräaikaishaastattelut systematisoivat asiakkaan palveluprosessia ja mahdollistavat osuvamman palvelutarjonnan. Sen sijaan määräaikaishaastatteluja ei pidetä erityisen tehokkaana tapana organisoida TE-toimiston asiantuntijatyötä, ja niiden laadintaan ei koeta useinkaan olevan riittävästi aikaa. Määräaikaishaastattelujen tekemistä kolmen kuukauden välein kaikille asiakasryhmille ei pääsääntöisesti pidetä toimivana ratkaisuna ja osin tästä sekä ajan tai resurssien puutteesta johtuen vain kolmasosa vastaajista näkee määräaikaishaastattelujen yhteydessä laadittujen suunnitelmien auttavan asiakasta työllistymisessä.



Kuva 14. Määräaikaishaastatteluihin liittyviä väittämiä. (Lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille syksy 2018, n = 670).

Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen ja kyselyn vastusten perusteella määräaikaishaastattelujen aktiivinen toteutus on mahdollistanut sen, että tiedot asiakkaista ovat parantuneet,

²¹ Vuosien 2016 ja 2017 URA-poikkileikkaustietojen perusteella haastatteluja on tehty runsaasti myös henkilöille, joilla on lääkärin määrittämä diagnoosi sairaudesta (ICD-10 tautiluokitus). Näiden asiakkaiden osalta noin puolella oli marraskuussa 2017 voimassa oleva suunnitelma ja ajantasaisten suunnitelmien suhteellinen kasvu vuodesta 2016 vuoteen 2017 on ollut samanlainen, kuin terveillä asiakkailla.

jolloin heistä saadaan ajan tasalla olevat tiedot järjestelmään. Haastattelujen lisääntyminen onkin vähentänyt tilastollista työttömyyttä, kun tilastoista on saatu poistettua ne työttömät, jotka ovat olleet työelämässä tai siirtyneet esimerkiksi eläkkeelle TE-toimiston tietämättä.²² Myös asiakkaiden ohjaus palveluihin on tehostunut, ja tähän liittyen asiakkaiden oikea palvelutarve on saatu paremmin esille, mikä on mahdollistanut osuvamman palvelutarjonnan ja tarvittaessa esimerkiksi asiakkaiden siirrot palvelulinjojen välillä. Haastatteluiden nähdään myös aktivoineen asiakkaita ja tukeneen omatoimista työnhakua. Edellä mainitusta syistä johtuen asiakkuuksia ja turhia työnhakuja on saatu päätettyä aiempaa nopeammin. Etenkin 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.

Palvelulinjalla 1 määräaikaishaastattelujen toteutustapa koetaan tarkoituksenmukaisemmaksi ja niistä koituvat hyödyt suuremmiksi kuin palvelulinjoilla 2 ja 3. Ensisijaisena syynä tähän voidaan pitää palvelulinjan 1 asiakaskunnan työnhakuprofiilia, joka on mm. työllistymis- ja työnhakuvalmiuksien osalta lähtökohtaisesti parempi kuin palvelulinjoilla 2 ja 3. Määräaikaishaastatteluihin käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa työllistymissuunnitelman laatiminen tai päivitys, palvelutarpeiden kartoitus ja palveluiden tarjoaminen sekä työnhakutietojen täydentäminen on helpompi toteuttaa työllistymiseen tähtääville asiakkaille kuin moniammatillisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille. Tätä kuvaa mm. se, että palvelulinjalla 1 haastatteluihin käytettävä keskimääräinen aika on selvästi lyhempi kuin palvelulinjoilla 1 ja 2. Lisäksi palvelulinjalla 1 kontaktointit hoidetaan paljolti sähköisesti ja haastattelut toteutetaan lähes yksinomaan puhelimitse. Sen sijaan palvelulinjoilla 2 ja 3 kasvokkain tapahtuvien haastattelujen tarve on suuri, mutta resurssit niiden toteuttamiseksi koetaan tarpeeseen nähden vähäiseksi. Etenkin palvelulinjalla 3 on runsaasti asiakkaita, joiden palvelutarve ei edellytä kolmen kuukauden välein tehtäviä haastatteluja.

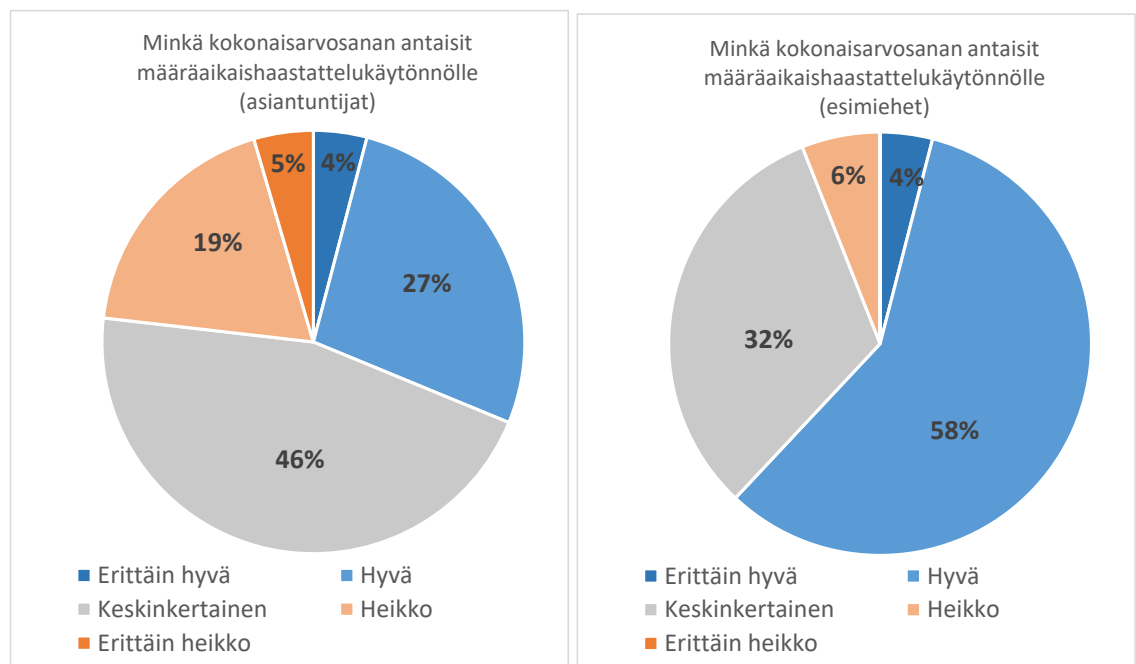
Määräaikaishaastattelujen toteutuskäytännön kritiikin kärki kohdistuu etenkin määräaikaishaastatteluihin käytettävissä olevien resurssien vähäisyyteen sekä kolmen kuukauden kontaktointiväliin, joka on lisännyt suuresti virkailijakohtaisia haastattelumääriä. Virkailijakohtainen asiakasmäärä on monesti niin suuri, että haastattelujen toteutukseen ei pystytä valmistautumaan riittävästi, minkä nähdään vaikuttavan suoraan haastattelujen laatuun ja sitä kautta palvelun osuvuuteen ja vaikuttavuuteen. Itse haastattelujen toteutuksen lisäksi etenkin asiakkaiden tavoittaminen on osoittautunut työlääksi ja aikaa vieväksi. Lisäkuormitusta virkailijoille ovat lisäksi aiheuttaneet asiantuntijoiden poissaolot, jotka lisäävät muiden asiantuntijoiden haastattelukuormaa sekä haastattelujen tekoon palkattujen uusien henkilöiden perehdyttäminen haastattelutyöhön, mikä ainakin alkuvuodesta 2017 kuormitti runsaasti TE-toimistojen henkilöstöä.

Vuoden 2018 alusta voimaan tullut työttömien aktiivimalli on myös tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin odotuksina palveluista, jotka täyttävät aktiiviehdon. Tämä puolestaan on kuormittanut etenkin niitä

²² Arviot näiden määristä vaihtelevat useista tuhansista kymmeneen tuhansiin. Tarkkaa tietoa tästä ei esimerkiksi työhallinnon tilastoista ole saatavissa. Jonkinlaisen kuvan tilanteesta antaa päätyneiden työttömyysjaksojen syynä koodi *ei uusinut työhakuun*. TEM:n tilastojen mukaan vuonna 2016 *ei uusinut työnhakuun* oli päätyneiden työttömyysjaksojen syynä 85 508 päätyneessä työttömyysjaksossa (n. 16 % kaikista päätyneistä työttömyysjaksoista). Vastaavasti vuonna 2017 *ei uusinut työnhakuun* oli päätyneiden työttömyysjaksojen syynä 126 048 päätyneessä työttömyysjaksossa (n. 21 % kaikista päätyneistä työttömyysjaksoista).

palveluita (mm. työnhakuvalmennukset), jotka täyttävät aktiiviehdon. TE-toimiston asiantuntijankemysten valossa aktiiviehdon täyttymisen ehdot ohjaavat palvelutarpeista riippumatta liikaa asiakkaan palveluprosessia ja asiakkaiden ohjautumista palveluihin.

Huolimatta koetuista määräaikaishaastattelukäytäntöihin liittyvistä epäkohdista ja haasteista, koetaan ne kuitenkin menettelytapana TE-toimistoissa pääsääntöisesti tarpeellisina ja hyödyllisinä. TE-toimistoille tehdyn viranomaiskyselyn perusteella vajaa kolmannes asiantuntijoista pitää määräaikaishaastattelukäytäntöä erittäin hyvänä tai hyvänä ja noin neljäsosa heikkona tai erittäin heikkona. TE-toimiston johto ja esimiehet kokevat määräaikaishaastattelukäytännön selvästi asiantuntijoita myönteisempänä. Lähes kaksi kolmasosaa näistä vastaajista arvioi määräaikaishaastattelukäytännön hyväksi tai erittäin hyväksi ja vain 6 % heikoksi (Kuva 15).



Kuva 15. TE-toimistojen viranomaisten kokonaisarvio nykyisestä määräaikaishaastattelukäytännöstä. Määräaikaishaastattelujen koetut vaikutukset haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointiin (Lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille sekä johdolle ja esimiehille syyskuu 2018).

Vaikka määräaikaishaastattelujen suora vaikutus asiakkaan työllistymiseen ei pidetä kovin merkittävänä, on niillä kuitenkin tärkeä rooli asiakkaan palveluprosessin ja palveluun ohjauksen systematisoinnissa. Itse menettelytapaa ei pidetä huonona, vaan kritiikki haastatteluja kohtaan kohdistuu resursseihin nähden liian suuriin haastattelumääriin sekä kolmen kuukauden haastatteluvälin epätarkoituksenmukaisuuteen. Työnhakijan systemaattinen palveluprosessi edellyttää, että TE-toimiston ja työnhakijan kesken on olemassa yhteinen ymmärrys työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisesta ja niiden käytöstä. Tähän ei toisistaan ole muuta välinettä kuin määräaikaishaastattelut, ja niiden perusteella tehtävät työllistymissuunnitelmat tai vastaavat suunnitelmat.

Kaikille asiakkaille kolmen kuukauden välein tehtäviä määräaikaishaastatteluja ei koeta tarpeellisiksi. Tällaisia asiakkaita ovat mm. pitkäaikaissairaat, päihderiippuvaiset, kuntoutujat, eläkepäätöstä odottavat, asiakkaat, joiden ratkaisu on jo tiedossa yms. Näiden osalta haastattelut kolmen kuukauden välein koetaan tarpeettomiksi ja niihin käytetty aika hukkatyöksi,

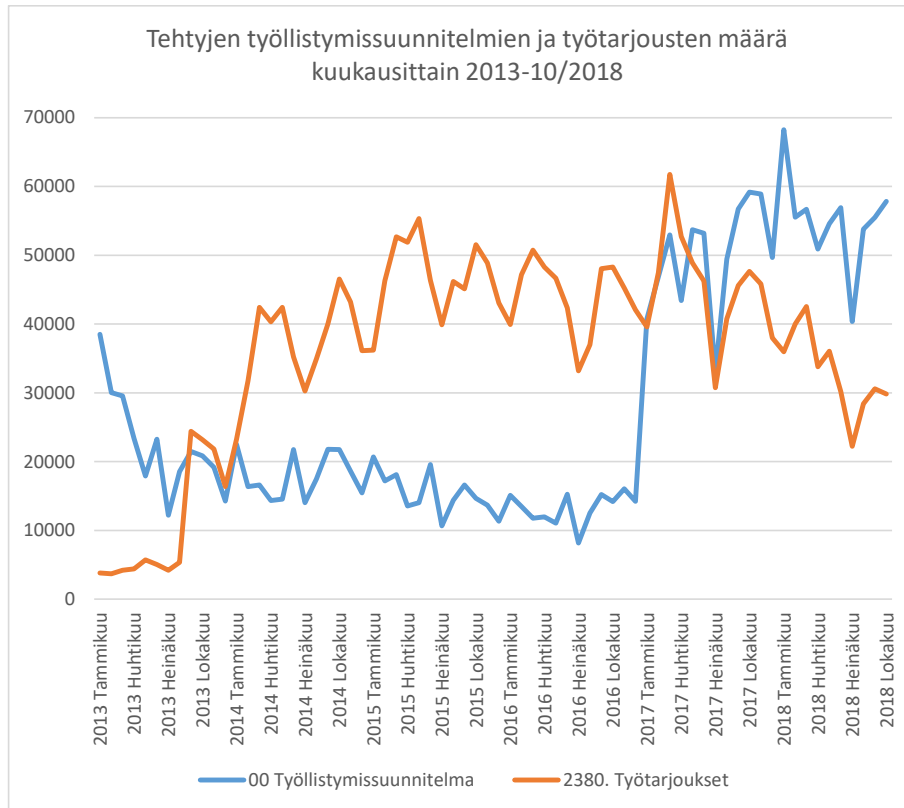
joka on pois muista haastatteluista ja työnvälityksen perustehtävästä. Vastaavasti on asiakasryhmiä (kuten nuoret), joille 3 kuukauden haastatteluväli saattaa olla liian pitkä. Varsin yksimielisiä ollaan siitä, että tarve kontaktointiin tulisi määritellä asiakasryhmittäin ja haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvalmiuksiin sekä palvelutarpeeseen. Keskimäärin tämä haastatteluväli vaihtelisi asiantuntijoiden mukaan 3–6 kuukauden välillä.

3.1.3 Syrjäytymisvaikutukset

Jo aiemmin raportissa on todettu, että haastattelumäärien moninkertaistuminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. TE-toimistojen tehtävä- ja toimintayksikkökohtaisen kustannus seurannan perusteella työllistymissuunnitelmiin käytetyt henkilötyövuodet ovat vuonna 2017 selkeästi lisääntyneet vuoteen 2016 nähden, mutta muiden kustannus seurannassa mukana olevien tehtävien osalta ei ole havaittavissa suuria muutoksia. Määrällisesti resurssit henkilötyövuosina mitattuna ovat vähentyneet lähinnä vain tieto- ja neuvontapalveluista, mikä voi osaltaan selittyä palvelun ulkoistamisella. Suhteellisesti tarkasteltuna (tehtävään käytetyn htv:n osuus koko htv:sta) myös työnvälityksen ja osaamisen kehittämispalvelujen osuus kaikista henkilötyövuosista on vuonna 2017 hieman laskenut vuoteen 2016 verrattuna. Kyse on kuitenkin vain noin parin prosenttiyksikön muutoksesta.

TE-toimiston asiantuntijat kuitenkin kokevat, että haastattelujen lisääntyminen on myös lisännyt ”turhaa työtä”, kuten turhia yhteydenottoja, tarkistuksia, lausunnonantoja yms., jonka koetaan olevan pois mm. perustyönvälitystyöstä, työmarkkinoiden kehityksen seurannasta sekä työnantajayhteyksien hoitamisesta. Tämän kaltaisesta haastattelujen syrjäyttämisaikutuksesta ei saatu tutkimuksessa selvää näyttöä, mutta esimerkiksi työtarjousten²³ määrä on vuoden 2017 alun jälkeen selvästi vähentynyt. Maaliskuussa 2017 TE-toimistoista lähetettiin työnhakijoille yli 60 000 työtarjousta, kun vuoden 2018 lokakuussa työtarjouksia lähetettiin asiakkaille alle 30 000. Tämä voi olla työhallinnolta selkeä strateginen valinta, mutta se kielii myös siitä, että samanaikaisesti, kun panostuksia on lisätty määräaikaishaastatteluihin, ovat panostukset työtarjousten tekoon vähentyneet.

²³ Työtarjous on TE-toimiston lähettämä ilmoitus avoimesta työpaikasta. Työtarjous velvoittaa työttömän hakemaan työpaikkaa. Työnhakuvelvoitteen laiminlyönti voi johtaa työttömyysetuuden määräaikaiseen menettämiseen.



Kuva 16. Tehtyjen työllistymissuunnitelmien ja työtarjousten määrä kuukausittain 2013–2018. (Lähde: TEM, työnvälitystilasto)

3.1.4 Vaikutukset työllistymissuunnitelmien sisältöön ja toteutumiseen

Määräaikaishaastattelujen keskeisin tulos on työllistymissuunnitelma ja sen päivittäminen. Työllistymissuunnitelmassa puolestaan sovitaan siitä, millä tavoin työnhakija itse hakee työtä ja miten TE-toimisto tukee työnhakua. Suunnitelmassa sovitaan myös siitä, mitä työnhakijan tarpeen mukaisia palveluja työnhakijalle tarjotaan, ja mihin palveluihin työnhakija itse hakeutuu. Määräaikaishaastattelut ja niitä konkretisoivat työllistymissuunnitelmat (ml. korvaavat suunnitelmat) toimivat yhdessä työnhakijoiden palveluprosessia strukturoivana välineenä. Niiden varsinainen vaikuttavuus syntyy sen kautta, miten tehokkaasti ja osuvasti asiakkaat ohjautuvat palveluihin, ja miten tehokkaita ja vaikuttavia käytetyt palvelut ovat.²⁴

Voimakkaan panostuksen määräaikaishaastattelujen määrälliseen tekemiseen on arveltu vaikuttaneen heikentävästi työllistymissuunnitelmien laatuun. Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista analysoida tarkemmin suunnitelmien laatua, mutta suunnitelmien sisältöä ja suunnitelmissa sovittujen toimenpiteiden toteutumista on analysoitu karkealla tasolla

²⁴ Vuonna 2016 tehdyn työllistymissuunnitelmien vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen (Valtakari ym.2016) mukaan asiakkaan systemaattinen palveluprosessi edellyttää työllistymissuunnitelman kaltaista välinettä. Tutkimuksessa tehdyn ekonometrisen ja tilastollisen tarkastelun perusteella työllistymissuunnitelman olemassaolo ei ole merkitsevästi lisännyt työllistymistodennäköisyyttä tai vähentänyt työttömyyden riskiä. Sen sijaan suunnitelman toteutumisella on ollut merkitsevä työllistymistä edistävä vaikutus.

työttömiä työnhakijoita ja heidän työllistymissuunnitelmien sisältöä koskevien poikkileikkaustietojen (marraskuu 2016 ja marraskuu 2017) osalta.

Vuosien 2016 ja 2017 marraskuussa työttömänä olleiden viimeisimmän allekirjoitetun työllistymissuunnitelman²⁵ sisällöissä sovittujen toimenpiteiden osalta ei näytä olevan esimerkiksi työnhaun (koodi 2) suhteen suuria eroja. Suurimmat erot ovat koodeissa 001 Hankin tietoa, jota tarvitsen sekä 005 Otan käyttöön Paikkavahdin, joiden osuus on vuoden 2017 alkupuolella selvästi lisääntynyt suhteessa vuoteen 2016. Vastaavasti koodien 018 Osallistun työkokeiluun työpaikalla, 007 osallistun työnhakuvalmennuksen ja 022 Haen työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen osuus suunnitelmissa sovitusta toimenpiteistä on vähentynyt.

Taulukko 1. Työllistymissuunnitelmiin kirjatut tärkeimmät toimenpiteet (osuus kaikista sovitusta toimenpiteistä) viimeisimmän allekirjoitetun suunnitelman mukaan tammikuussa 2016 ja 2017. (Lähde: URA, erillisajot).

Koodi		Osuus 2017	Osuus 2016
002	Haen työpaikkoja	47,0 %	48,9 %
001	Hankin tietoa, jota tarvitsen	8,1 %	4,9 %
004	Julkaisen CV:ni CV-netissä	7,9 %	10,6 %
005	Otan käyttöön Paikkavahdin	7,9 %	0,5 %
018	Osallistun työkokeiluun työpaikalla	5,2 %	10,6 %
032	Tarvitsen muita palveluja	3,9 %	2,6 %
016	Osallistun työkykyni selvittämiseen	2,3 %	1,0 %
031	Selvitän mahdollisuuksiani saada eläkettä	2,1 %	0,4 %
022	Haen työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen	1,9 %	3,8 %
034	Menen terveystarkastukseen	1,3 %	0,8 %
007	Osallistun työnhakuvalmennukseen	1,3 %	4,4 %
029	Osallistun kuntouttavaan työtoimintaan	1,1 %	0,4 %
017	Tapaan työhönvalmentajan sovitusti	1,1 %	1,7 %
045	Ilmoitan, että opintoni ovat edenneet suunnitellusti	1,1 %	1,1 %
021	Haen opiskelemaan työttömyysetuudella tuetusti	1,1 %	1,8 %
030	Tarvitsen muita viranomaispalveluja	1,0 %	0,5 %
041	Keskustelen ammatillisista mahdollisuuksistani asiantuntijan kanssa	0,9 %	1,0 %
042	Osallistun uravalmennukseen	0,6 %	1,6 %
010	Selvitän, mitkä ovat valmiuteni ryhtyä yrittäjäksi	0,6 %	0,3 %

²⁵ Vuoden 2016 osalta mukaan tarkasteluun on otettu vain vuonna 2016 allekirjoitetut suunnitelmat. Vuoden 2017 osalta mukaan tarkasteluun on otettu suunnitelmat, jotka on allekirjoitettu 1.1.–30.6. välisenä aikana, sillä 1.7.2017 suunnitelmien toimenpidekoodeja muutettiin. Tämä muutos hankaloittanut vuositason vertailua 2016–2017.

Työttömien suunnitelmien sisällössä tapahtuneet pienet muutokset 2016–2017 kertovat siitä, että ainakin vuoden 2017 alkupuolella vähemmän intensiivisten ja velvoittavien toimien käyttö (Paikkavahdin käyttöönotto, Hankin tietoa, jota tarvitsen) on jonkin verran lisääntynyt. Samoin asiakkaan työmarkkina-alueeseen liittyvien toimien (työkyvyn ja eläkemahdollisuuksien selvittämiseen ja tarvitsen muita palveluita) käyttö on lisääntynyt. Tämä kielinee ainakin osittain siitä, että TE-toimiston systemaattisten palvelujen piiriin on määräraikaishaastattelujen tehostumisen toimesta tullut lisää sellaisia asiakkaita, joiden ei katsota tarvitsevan aktiivipalveluita sekä asiakkaita, joiden työmarkkinakelpoisuus on kyseenalainen. Suunnitelmien pienet sisältömuutokset tukevat osaltaan myös TE-toimistojen asiantuntijoiden haasteluissa esiin nostamaa näkemystä siitä, että haastatteluissa pyritään entistä enemmän tarjoamaan TE-palvelujen sijaan pysyvämpiä ratkaisuja asiakkaille.

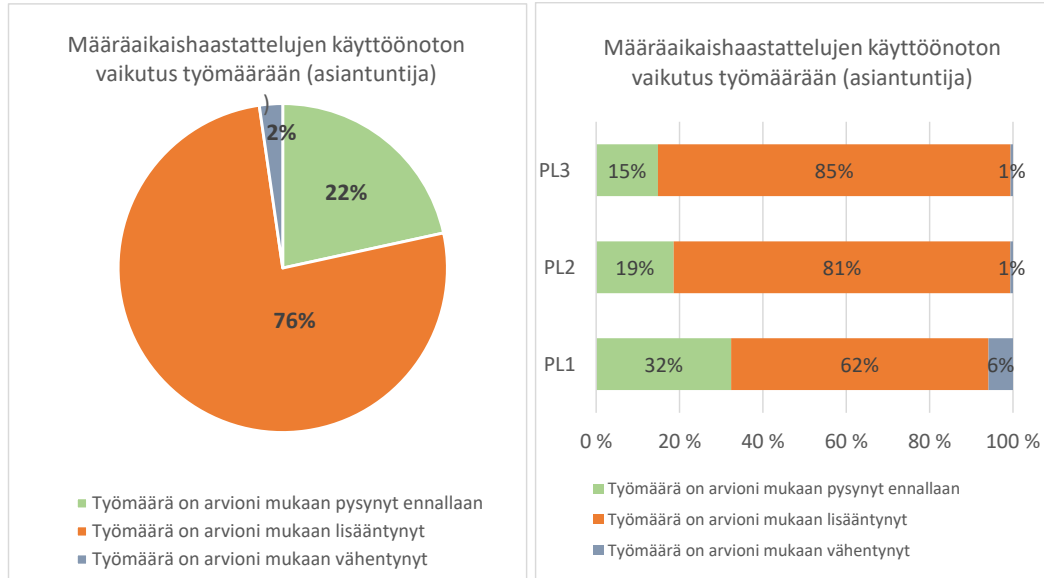
Vuosien 2016 ja 2017 rekisteritietojen perusteella näyttää myös siltä, että suunnitelmissa sovittujen toimien toteutusprosentti on vuoden 2017 alun aikana parantunut vuoteen 2016 nähden noin 3,5 prosenttiyksikköä.²⁶ Vaikka muutos ei ole iso, se kertoo siitä, että tihentyneellä haastatteluvälillä ja haastattelukäytäntöjen muuttumisella on ollut vaikutusta sekä työllistymissuunnitelmien sisältöön että niiden toteutumiseen. Suunnitelmien toteutumisella on puolestaan tutkitusti vaikutusta työllistymiseen avoimille markkinoille.²⁷

3.1.5 Vaikutukset TE-toimiston asiantuntijoihin ja asiantuntijatyöhön

Määräraikaishaastattelujen tehostuminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden henkilökohtaista työtaakkaa ja heikentänyt haastatteluja tekevien asiantuntijoiden kokemaa työhyvinvointia. Vaikka määräraikaishaastattelujen määrän lisääntyminen ja haastatteluvälin lyheneminen on systematisoinut asiakkaan palveluprosessia, on se samalla muuttanut asiantuntijatyötä aiempaa pirstaleisemmaksi. Kolmen kuukauden välein tapahtuva asiakkaan kontaktointi ja suunnitelmien päivitys on lisännyt mm. erilaisten selvityspyyntöjen ja lausuntojen määrää, minkä koetaan syöneen aikaa perustöiden välitystehtävistä. TE-toimistojen asiantuntijoille syksyllä 2018 tehdyn kyselyn perusteella 76 % määräraikaishaastatteluja tekevästä asiantuntijoista kokee työmäärän lisääntyneen määräraikaishaastattelujen määrän lisääntymisen johdosta. Asiantuntijoiden työmäärän koetaan lisääntyneen eniten palvelulinjoilla 2 ja 3. Syinä koettuun työmäärän lisääntymiseen ovat jo aiemmin mainitut virkailijakohtaiset suuret asiakasmäärät, haastattelumäärien moninkertaistuminen, aikaa vaativat asiakkaat sekä aikaa vievät yhteydenotto- ja haastattelukäytännöt.

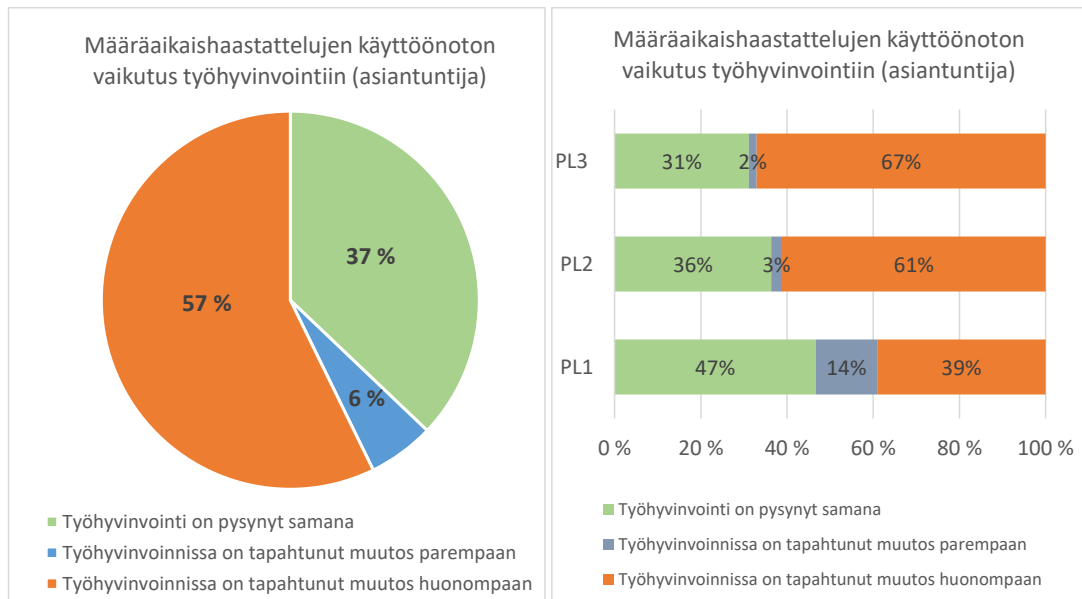
²⁶ Toimien toteutumista tarkasteltiin URA-aineiston työllistymissuunnitelmien toimien toteumatiedoilla niiden asiakkaiden kohdalla, jotka olivat poikkileikkauspäivänä 17.11.2016 tai 17.11. 2017 työttömiä/lomautettuja työnhakijoita. Tarkastelussa huomiointiin vuoden 2016 poikkileikkauspäivän työttömien osalta kaikki vuodelle 2016 ajoittuvat työllistymissuunnitelmien toimet, ja vastaavasti vuoden 2017 poikkileikkauspäivän työttömien osalta kaikki vuodelle 2017 ajoittuvat toimet

²⁷ mm. Valtakari, Mikko, Toni Riipinen, Juho Nyman, Antti Eronen, Risto Karinen (2016). Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. TEM raportteja 18/2016.



Kuva 17. Määräaikaishaastattelujen koetut vaikutukset haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työmäärään (Lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille syyskuu 2018, n = 670).

Vastaavasti myös työhyvinvoinnin koetaan huonontuneen määräaikaishaastattelujen määrän lisääntymisen johdosta. Kyselyn perusteella työhyvinvoinnissa kokee tapahtuneen muutoksen huonompaan suuntaan peräti 57 % kyselyyn vastanneista asiantuntijoista. Kuten työmäärän lisääntymisen, myös työhyvinvoinnin koetun huonontumisen osalta tilanne on hankalin palvelulinjoilla 2 ja 3. Lisääntynyttä työn määrää ei välttämättä koeta negatiiviseksi asiaksi, vaan työn yksipuolisuus ja pirstaleisuus sekä kyvyttömyys tarjota ratkaisuja asiakkaille syövät enenevässä määrin jaksamisen ja motivaation resursseja. Tärkeimpinä syinä työhyvinvoinnin heikentymiseen mainitaan jatkuva haastatteluvelka, kovat määrälliset haastattelumäärätavoitteet, haastatteluressurssien koettu vähäisyys sekä edellisistä asioista johtuva kyvyttömyyden tunne tehdä riittävän laadukkaita haastatteluja ja tarjota asiakkaille osuvia ratkaisuja.



Kuva 18. Määräaikaishaastattelujen koetut vaikutukset haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointiin (Lähde: Kysely TE-toimistojen asiantuntijoille syyskuu 2018, n = 670).

Kyselyn perusteella erityisesti palvelulinjoilla 2 ja 3 työhyvinvoinnin koetaan heikentyneen määräaikaishaastattelujen lisääntymisen vuoksi. Samoin työhyvinvoinnin koetaan heikentyneen niiden asiantuntijoiden keskuudessa, joiden tekemien haastattelujen kesto on keskimääräistä pidempi (yli 30 minuuttia) ja haastattelu tehdään pääsääntöisesti kasvokkain. Tämä kieli siitä, että erityisesti vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kanssa työskentelevät ja heille haastatteluja tekevät asiantuntijat kokevat haastattelujen tekemisen muita asiantuntijoita enemmän työhyvinvointia heikentäväksi tekijäksi. Haastattelujen perusteella tässä ryhmässä haastattelujen tekeminen etenkin kaikkein vaikeimmille asiakasryhmille (mm. etuusasiakkaat) koetaan raskaaksi ja osin myös tarkoituksettomaksi, sillä asiakkaita on vaikea tavoittaa, haastattelut saattavat kestää pitkään ja asiakastapaamistilanteissa saattaa syntyä uhkaavia tilanteita ja turvallisuusriskejä. Lisäpainetta tuottaa myös se, että asiakkaat ovat monesti palvelutarpeiltaan sellaisia, että niihin ei pystytä TE-toimiston palveluilla vaikuttamaan²⁸. Tämän lisäksi muutokset vaikeimmin työllistyvien tilanteessa ja palvelutarpeissa koetaan niin hitaiksi, että 3 kuukauden haastatteluväli nähdään epätarkoituksenmukaiseksi ja osin myös turhaksi asiakkaan vaivaamiseksi. Palvelulinjalle 3 on myös joissain toimitoissa tullut lisää asiakkaita muilta palvelulinjoilta, joissa on määräaikaishaastatteluiden lisääntymisen myötä huomattu asiakkaan tuetun palvelun tarve.

Varsinais-Suomessa hyvänä käytäntönä palvelulinjalla 3 voi pitää sitä, että asiantuntijoiden ei tarvitse pakkokontaktoida kaikkein vaikeimpia ”neljännen sektorin” asiakkaita, mikäli heitä ei normaalikäytännön tavoiteta. Tässä asiantuntijoille on annettu mahdollisuus käyttää omaa tarveharkintaa. Lisäksi Varsinais-Suomessa on pyritty määrätietoisesti kohdentamaan asiantuntijaresurssia sinne, missä haastatteluvelkaa oli paljon. Kaakkois-Suomessa hyvänä käytäntönä voi pitää sitä, että suunnitelmaluonnos lähetetään asiakkaalle etukäteen tutustuttavaksi. Keski-Suomessa hyvänä käytäntönä voi puolestaan pitää sitä, että ensimmäisellä kerralla asiakas pyritään haastattelemaan perin pohjin ja pääsemään kiinni samalla ongelmiin. Ensimmäinen perusteellisesti tehty haastattelu on tällöin pitkä, mutta jatkossa haastatteluissa voidaan fokuoittaa vahvemmin ratkaisujen etsimiseen asiakkaalle.

TE-toimistojen välillä on eroja siinä, miten määräaikaishaastattelujen koetaan vaikuttaneen asiantuntijoiden työhyvinvointiin. Huolestuttavaa on, että on TE-toimistoja, joissa jopa 80 % vastaajista kokee työhyvinvointinsa heikentyneen määräaikaishaastattelujen johdosta. Syitä toimistokohtaisiin eroihin ei tässä tutkimuksessa ole lähdetty selvittämään tarkemmin, mutta tilasto-, kysely- ja haastatteluaineiston valossa syinä eroihin ovat toimistokohtaisesti erilaiset strategiat ja panostukset haastattelujen tekemiseen, virkailijakohtaisesti erilaiset asiakasmäärät ja haastatteluvelka, erot asiakkaiden ”haasteellisuudessa” sekä toimistokohtaiset erot työtavoissa ja käytännöissä liittyen mm. asiakasohjaukseen, asiakaskontaktointiin sekä haastattelujen toteutukseen. Lisäksi haastatteluja tekevien asiantuntijoiden pitkät sairauslomat, henkilöstön vaihtuvuus sekä uusien työntekijöiden perehdyttäminen ovat etenkin pienemmissä toimistoissa kuormittanut henkilöstöä.

Kaiken kaikkiaan määräaikaishaastattelujen nykymuotoinen toteuttaminen – yhdistettynä muihin työn kuormittavuutta lisääviin uudistuksiin (mm. työttömien aktiiviehto, epävarmuus tulevan kasvupalvelu-uudistuksen vaikutuksista työtehtäviin) – näyttää aiheuttaneen ison työssäjaksamisongelman TE-toimistoissa ja voi pahimmillaan uhata koko työnvälityksen palvelujärjestelmän toimivuutta. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista esittää keinoja asian

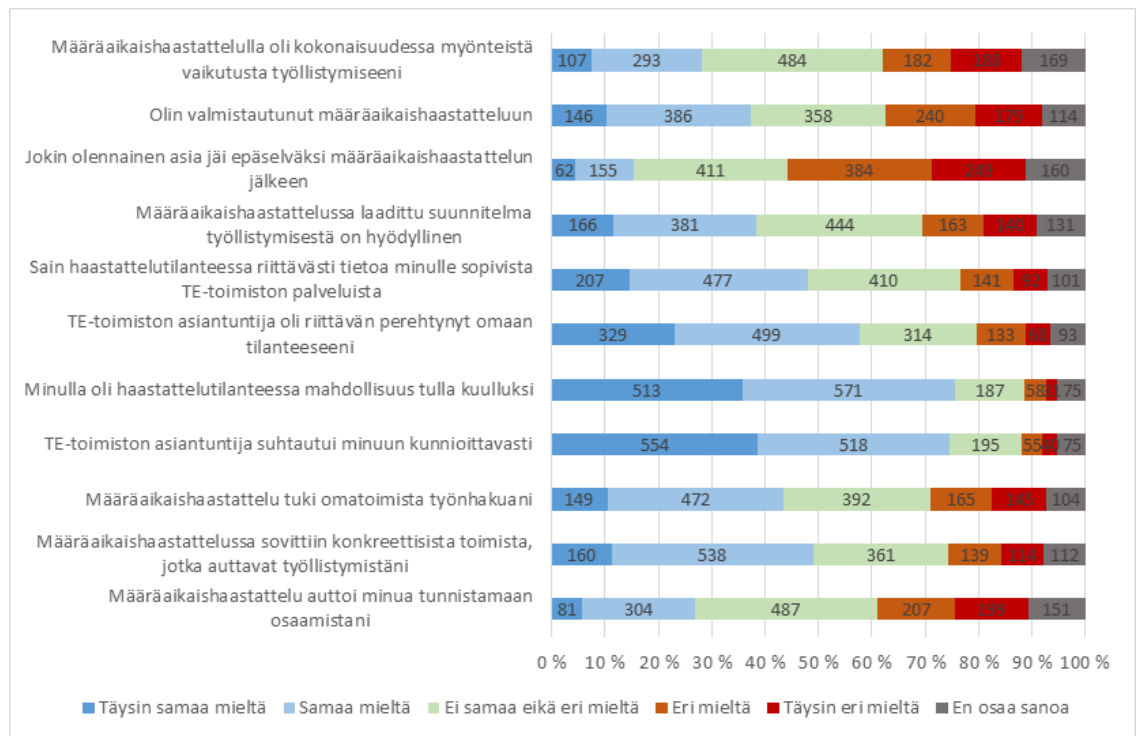
²⁸ Erityinen haaste ja huoli esimerkiksi Varsinais-Suomessa on mukautetut osatyökykyiset nuoret, joita ei tavoiteta haastatteluihin ja joille ei myöskään ole tarjota ratkaisuja.

korjaamiseksi, mutta selvää on, että TE-toimistojen johtamisjärjestelmiin, haastattelujen resursointiin, työn jakamiseen sekä haastattelukäytäntöihin tulisi tehdä pikaisia muutoksia, etenkin jos asiakas- ja haastattelumäärät pysyvät jatkossakin nykyisen suuruisina

3.3. Vaikutukset asiakkaiden kokemaan palveluun

Loppuvuodesta 2018 toteutettujen asiakaskyselyjen perusteella työnhakija-asiakkaat kokevat määräaikaishaastattelut selvästi myönteisempinä kuin TE-toimiston asiantuntijat. Vastaajista puolet antoi määräaikaishaastatteluille kokonaisarvosanaksi ”erittäin hyvä” (10 %) tai ”hyvä” (40 %)²⁹ ja ”huono” tai ”erittäin huono” arvosanan antoivat yhteensä 14 prosenttia vastaajista, eli hyvin pieni osuus. Asiakkaat ovat siten melko tyytyväisiä haastatteluihin ja saamaansa palveluun.

Asiakkaiden suhtautumista määräaikaishaastatteluihin selvitettiin kyselyssä tarkemmin erilaisten väittämien avulla. Kyselystä keskeisimpinä havaintoina nousee esille se, että haastattelut sujuvat hyvin, vuorovaikutus asiakkaan ja TE-toimiston asiantuntijan välillä on varsin onnistunutta ja haastatteluista koituu asiakkaalle myönteisiä seurauksia. Iso osa asiakkaista koki tulleen kuulluksi haastattelun aikana (n. 75 %), TE-toimiston asiantuntijan suhtautuminen asiakkaaseen oli yleisesti koettu olevan kunnioittavaa (73 %) ja vajaa 60 prosenttia vastaajista koki, että TE-toimiston asiantuntija oli riittävän perehtynyt asiakkaan tilanteeseen.



Kuva 19. Määräaikaishaastatteluja koskevia väittämiä. (Lähde: Kysely TE-toimiston työnhakija-asiakkaille 2018: vastikään haastatellut ja 2,5 kk sitten haastatellut, n = 1428).

Haastattelujen vaikuttavuuden näkökulmasta ongelmallinen asia oli se, että haastattelujen vaikutus asiakkaalle jäi usein pinnalliseksi. Vain hieman alle kolmannes vastaajista koki, että

²⁹ Keskinäiseksi sen arvioi 35 prosenttia vastaajista.

haastattelulla oli kokonaisuudessa myönteistä vaikutusta työllistymiseen. Toisaalta noin puolet vastaajista koki, että haastattelussa sovittiin toimista, jotka auttavat työllistymistä. Vain hieman yli kolmannes asiakkaista oli jollain tavalla valmistautunut määräaikaishaastatteluun, mikä väistämättä vaikuttaa siihen, miten hyödylliseksi haastattelu lopulta muodostuu.

Asiakkaista vain noin neljännes tiesi tarkkan ajan ja päivän milloin haastattelu pidetään, mutta selkeästi isompi osa, eli melkein puolet (44 %) ei tiennyt ajankohtaa lainkaan. Hieman yli 10 prosenttia vastaajista tiesi millä viikolla yhteydenotto tapahtuu ja vajaa 10 prosenttia tiesi päivän, mutta ei tarkkaa kellonaikaa. Noin 2 prosenttia tiesi ajankohdan, mutta yhteydenottoa ei ollutkaan tapahtunutkaan sovittuna aikana. Tietämättömyys haastattelun ajankohdasta vaikuttaa väistämättä myös siihen, miten hyvin asiakas voi valmistautua tilanteeseen tai miten kyvykäs hän on juuri sillä hetkellä keskustelemaan aiheeseen liittyen. Esimerkiksi julkisessa tilassa olo samaan aikaan kun soitto tulee, johtaa siihen, ettei asiakas välttämättä voi kysyä kaikkia asioita, mitä haluaisi. Avoimissa vastauksissa nousi esille se, miten paljon stressiä puhelun odottaminen asiakkaille usein aiheuttaa, koska on epätietoisuutta siitä, millaisessa tilanteessa voi saada karenssin. Asiakkaiden selkeä toive oli, että puhelun ajankohta voitaisiin sopia edes päivän tarkkuudella, jotta heillä olisi mahdollisuus valmistautua siihen ja olla paikassa, jossa puhuminen hoituu helposti. Myös ohjeiden selkeyttämistä kaivataan ja helppoa tapaa olla itse yhteydessä TE-toimistoon, jos ei esimerkiksi olekaan voinut vastata puheluun.

Haastattelujen sisällöt

Kyselyyn vastanneiden henkilöiden mukaan tyyppillisin keskustelunaihe määräaikaishaastattelussa oli asiakkaan työnhaun tilanne ja avoimien työpaikkojen hakeminen. Myös koulutusvaihtoehtoista keskusteltiin melko usein. Vähiten keskusteltiin harvinaisemmista palveluista, kuten psykologien palveluista, joihin osallistuukin melko pieni osa TE-toimistojen asiakkaista.

Haastattelujen tyyppillisissä sisällöissä korostuu asiakkaan tilanteesta keskustelu ratkaisuvaihtoehtojen sijaan. Haastattelujen sisältöön liittyen asiakkaat olisivat halunneet keskustella enemmän erityisesti piilotyöpaikkojen löytämisestä, palkkatuen hyödyntämismahdollisuuksista sekä koulutuksesta ja opiskelusta. Vajaa kolmannes asiakkaista olisi kaivannut enemmän henkistä tukea ja tsemppausta työnhakuun haastattelussa, joka on merkittävä huomioitava asia. Myös aktiivimalli ja työllistymistä edistävien palveluiden hyödyntäminen olivat asioita, joista haluttaisiin keskustella nykykäytäntöä enemmän. Suurin osa haastateltavista toivoi, että haastattelu toteutettaisiin puhelimitse (46 %), mutta merkittävä osa asiakkaista toivoi tapaamista myös kasvokkain (37 %). Sähköpostilla asian halusi hoitaa melko pieni osa vastaajista (15 %) ja pieni osa joko videoneuvottelulla (0,5%) tai jollain muulla tavalla.

Asiakkaiden tyytyväisyys määräaikaishaastattelukäytäntöön

Asiakkaat ovat kokonaisuudessa melko tyytyväisiä määräaikaishaastattelukäytäntöön. Vastaajista noin 70 prosentin mielestä haastattelussa käytiin läpi pääsääntöisesti oikeanlaisia asioita. Asiakkaat kuitenkin toivoivat saavansa enemmän tietoa erilaisista itselleen sopivista palveluista, useampia vaihtoehtoja työllistymisen tueksi sekä enemmän konkreettisia paikkoja, mihin hakea. Asiakkaiden positiivisiin näkemyksiin on osaltaan vaikuttanut se, että haastattelutilanteet ovat toimineet usealle työnhakija-asiakkaille lähes ainoana työnhakua

rytmittävänä välineenä sekä väylänä saada henkilökohtaista palvelua TE-toimistosta. Pienikin henkilökohtainen kosketus TE-toimiston virkailijan kanssa koetaan prosessissa tärkeäksi ja moni toivoikin lisää aktiivista yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta TE-toimiston asiantuntijan kanssa.

Tutkimuksessa kysyttiin myös asiakkaiden kehittämistarpeita määräaikaishaastatteluihin liittyen. Eniten toivottiin sitä, että haastattelun fokus olisi asiakkaan tilanteesta keskustelemisen sijaan ratkaisujen pohdinnassa. Toivottiin, että haastattelussa tarjottaisiin enemmän konkreettisia vaihtoehtoja asiakkaan omaan tilanteeseen, ja että haastatteluissa kerrottaisiin tarkemmin juuri asiakkaalle sopivista palveluista ja avoimista työpaikoista. Yleisesti toivottiin asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen kohdennettua palvelua, joka vaatii aikaa ja perehtymistä siinä määrin, ettei sitä ole nykykäytännöillä ja resursseilla mahdollista toteuttaa. Samoin iso osa vastaajista esitti, että haastatteluissa olisi perusteltua tarjota enemmän henkistä tukea ja tsemppiä.



Kuva 20. Asiakkaiden kehittämisideoita määräaikaishaastatteluihin liittyen. (Lähde: Kysely TE-toimiston työnhakija-asiakkaille 2018: 2,5 kk sitten haastatellut, n = 588).

Avoimissa kommentteissa kritiikkiä annettiin erityisesti haastatteluista, jotka eivät edistäneet asiakkaan tilannetta mitenkään. Tällaisia olivat esimerkiksi tilanteet joissa: yhteydenotto TE-toimistosta oli ollut pikainen ja pinnallinen; TE-toimiston asiantuntija oli aloittanut asiakkaan tilanteeseen perehtymisen vasta haastattelun aikana; asiakkaalle kerrottiin asioita, joista hän oli jo tietoinen; tilanne oli muutoin sellainen, jossa aikaa oli hukattu muuhun, kuin oleellisiin asioihin. Turhautumista haastatteluja kohtaan koettiin myös tapauksissa, jossa määräaikaishaastattelujen ei koettu auttavan asiakasta tilanteessa, jossa työllistyminen ei ollut mahdollista esimerkiksi terveydentilan tms. takia. Kyselyssä annettu avoin palaute tuo esille myös sen, että määräaikaishaastattelujen laatu vaihtelee yhden toimiston sisälläkin hyvin paljon.

3.4 Työnantajien ja palveluntuottajien näkemyksiä

Työnantajien ja palveluntuottajien näkemyksiä kartoitettiin kolmelta alueelta (Keski-Suomi, Varsinais-Suomi ja Kaakkois-Suomi) haastattelemalla 9 palveluntuottajan³⁰ edustajaa ja 19 työnantajien edustajaa, joiden lisäksi 16 työnantajan edustajaa vastasi aihepiiriä koskevaan kyselyyn Kaakkois-Suomen alueelta. Yleisesti ottaen määräaikaishaastatteluiden vaikutukset näyttäytyvät työnantajille ja palveluntuottajille melko vähäisinä.

Työnantajien näkemyksiä

Työnantajien edustajilta tiedusteltiin, ovatko he havainneet muutoksia, jotka johtuvat määräaikaishaastattelujen lisääntymisestä. Yleisesti ottaen haastatellut ja kyselyyn vastanneet työnantajien edustajat kokivat, että määräaikaishaastattelukäytännön muutokset eivät heijastu työnantajille päin. Työnantajien näkemyksissä korostuivat lähinnä yleiset työmarkkina-kehityksen muutokset sekä toisaalta viime vuonna käyttöön otetun aktiivimallin selkeämmin havaittavat vaikutukset työhakijoiden käyttäytymiseen.

Pieni joukko vastaajia näki kuitenkin haastatteluiden lisääntymisellä yhteyden mm. hakijoiden halukkuuteen aktiivitoimenpiteisiin tai työhakemusten lisääntymiseen. Muutamia mainintoja tuli myös vuorotteluvapaan sijaiseksi hakeneissa, joissa vaikuttaisi olevan enemmän kriteerit täyttäviä hakijoita, ja että työkokeiluun haluavia ei olisi enää niin paljon kuin aikaisemmin. Toisaalta näiden muutosten taustatekijöitä on hankalaa arvioida, mutta määräaikaishaastatteluilla saattaa olla näihin tietty osavaikutus. Määräaikaishaastattelut eivät näy työnantajien mukaan esimerkiksi työnhakijoiden parempana osuvuutena avoimena oleviin työtehtäviin. Muita viestejä työnantajilta TE-hallinnon suuntaan oli mm. se, että palveluiden sisältöä ja saatavuutta pitää edelleen kehittää. Työnantajien näkökulmasta parannettavaa on mm. urasuunnittelun tarjoamisessa, pitkäaikaistyöttömien osoittamisessa töihin liian herkästi (työpaikkojen esimiesten työaika menee niissä liian usein hukkaan) sekä työnhakijan osaamisen ja pätevyyden paremmassa arvioinnissa suhteessa työpaikan vaatimuksiin.

TE-toimiston palvelun laatuun suhtauduttiin ristiriitaisesti. Osa haastatelluista työnantajista toi esille sen, että yhteistyö sujuu aiempaa paremmin, osa sen sijaan kertoi yhteistyön heikentyneen. Eniten keuhuttiin mallia, jossa työnantajalla on oma yhteyshenkilö TE-toimistossa, tällöin asiointi ja asioiden hoito koettiin sujuvaksi ja hyvin toimivaksi. Useat haasteltavista toivat esille sen, että heillä on pulaa osaavasta työvoimasta noususuhdanteesta johtuen. Yleisesti toivottiin, että TE-toimisto tiedottaisi paremmin tapahtumista ja hankkeista, jotka ovat työnantajapuolelle olennaisia. Toivottiin myös lisää työnantajalähtöisyyttä toimintaan sekä sitä, että TE-toimiston verkkosivujen kautta löytyisi tietoa ja myös yhteyshenkilöiden nimet helpommin.

Palveluntuottajien näkemyksiä

Yksityisiltä palveluntuottajilta hankitaan määräaikaishaastatteluja täydentäviä ja työllistymiseen tähtäviä palveluja. Työ- ja elinkeinoministeriö kohdensi vuonna 2017 määräaikaishaastatteluja tukevien ostopalvelun toteuttamiseen yhteensä 5 miljoonaa euroa, joista noin

³⁰ TE-toimistot hankkivat yksityisiltä palveluntuottajilta määräaikaishaastatteluja täydentäviä ja työllistymiseen tähtäviä palveluja. Palveluhankintojen taustalla on hallituksen budjettiriihessä 1.9.2016 tekemä päätös tehostaa työvoimapalveluita ja lisätä yksityisten palveluntuottajien käyttöä TE-palveluissa. Ostopalveluja käytetään haastattelujen toteuttamisen tukemiseen ja palvelujen tuottamiseen. Itse haastattelujen tekeminen on viranomaistehtävä ja kuuluu TE-toimistojen vastuulle.

puolet maksetaan palveluntuottajalle työllistymistulosten perusteella. Ulkoisilta palveluntuottajilta hankitaan ensisijaisesti tulosperusteisia, työllistymiseen tähtääviä palveluja. Hankittavan palvelun tavoitteena on asiakkaan työllistyminen, mutta palkkio voidaan maksaa myös muista toimista, jotka edistävät asiakkaan työllistymissuunnitelmassa asetettuja tavoitteita. Asiakkuuden siirtyminen ei poista oikeutta asioida TE-toimistossa.

Palveluntuottajat työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastatteluja tukeviin ostopalveluihin valittiin tarjouskilpailun perusteella, jossa jokaiselle ELY-alueelle hankittiin puitejärjestelyinä määräaikaishaastatteluja tukevia ostopalveluja, jotka ovat pitkälti tulosperusteisia. Alueille valittiin pääsääntöisesti kolme palveluntuottajaa aluetta kohden, paitsi Uudenmaan ELY-keskuksen alueelle valittiin viisi palveluntuottajaa. Jokainen ELY-keskus on tehnyt palveluntuottajien kanssa omat puitesopimuksensa.³¹

Määräaikaishaastatteluja tukevia ostopalveluita tuottavilta palveluntuottajilta kysyttiin heidän näkemystään määräaikaishaastatteluiden lisääntymisestä ja sen mahdollisista vaikutuksista. Suurin osa palveluntuottajista ei kyennyt havaitsemaan, että määräaikaishaastattelujen lisääntymisellä olisi ollut heille asti näkyvää vaikutusta. Pitkälti asiassa on kyse siitä, että erilaisten asioiden yhteyttä nimenomaan määräaikaishaastatteluihin ei pystytä osoittamaan, esimerkiksi vuoden 2017 valmennusten osallistujamäärien kasvua, sillä mm. työllisyystilanne on parantunut myös samanaikaisesti. Määräaikaishaastatteluilla voi siten olla osavaikutusta asiakkaiden ohjautumiseen palveluntuottajien palveluihin. Palveluntuottajat eivät nähneet, että heille ohjautuvat asiakkaat olisivat olleet määräaikaishaastatteluiden ansiosta nyt enemmän sellaisia, että he hyötyisivät palveluista paremmin. Toisin sanoen ohjautumisen osuvuudessa ei ollut heidän näkökulmastaan nähtävissä eroa aikaisempaan. Sen sijaan esimerkiksi aktiivimallilla koettiin olleen kielteistä vaikutusta asian osalta, koska aktiivimalliehdon täyttämiseksi palveluihin ohjautui myös heitä, joilla motivaatio ei ole työllistymisessä vaan siinä, ettei työttömyysturvaa leikata (esim. lähellä eläkeikää olevat hakijat).

Myöskään TE-toimiston toimintatavoissa ei nähty määräaikaishaastattelukäytännön tehostumisesta johtuvia muutoksia parempaan tai huonompaan suuntaan. Yleisesti positiivisia muutoksia nähtiin tapahtuneen asiakkaiden palvelutarpeisiin reagoimisen nopeutumisessa sekä vuorovaikutuksen paranemisessa palveluntuottajien ja TE-hallinnon välillä. Yhteydenpitoa asiakkaisiin kolmen kuukauden välein pidettiin sinänsä hyvänä asiana asiakkaiden kannalta, mutta usein on tarve reagoida palveluiden hankinnassa/tarjoamisessa tätäkin nopeammin, eikä silloin tarvitsisi odottaa kolmea kuukautta.

3.5 Määräaikaishaastatteluihin liittyviä kehittämistarpeita

Huolimatta määräaikaishaastattelukäytäntöihin liittyvistä haasteista, ovat haastattelut ja niitä konkretisoivat suunnitelmat tärkeä ja varsin toimiva osa TE-toimiston asiakaspalveluprosessia. TE-toimiston viranomaisten haastattelujen ja kyselyiden perusteella suurimmat kehittämistarpeet määräaikaishaastattelujen tehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta liittyvät

³¹ Kaakkois-Suomessa palveluntuottajiksi valittiin Valmennuskeskus Public, Arffman Consulting Oy ja VMP Group Plaudite Oy. Keski-Suomessa palveluntuottajiksi valittiin Valmennuskeskus Public, Arffman Consulting Oy ja VMP Varamiespalvelu/ Nominent Oy. Varsinais-Suomessa palveluntuottajina toimivat Valmennuskeskus Public ja Arffman Consulting Oy.

resurssien määrään ja käyttöön, tarpeenmukaisuuteen ja asiakaslähtöisyyteen haastattelujen kohdentamisessa, haastattelujen velvoittavuuteen, vuorovaikutteisuuden lisäämiseen sekä sähköisten järjestelmien käytön tehostamiseen.

1. Resurssien määrä ja käyttö. Suurimmaksi syyksi määräaikaishaastattelukäytännön toimimattomuudelle nähdään hyvin yksiselitteisesti puutteelliset ja epätarkoituksenmukaisesti kohdennetut henkilöresurssit. Vuoden 2017 lisäbudjetista saadut määrärahat eivät ole riittäneet kattamaan haastatteluihin panostettuja resursseja. Joissain toimistoissa, kuten Uudellamaalla, on onnistuttu tasapainottamaan työn kuormitusta palkkaamalla lisää työvoimaa. Valtaosa TE-toimiston asiantuntijoista kuitenkin kokee, etteivät nykyiset resurssit haastatteluihin riitä, minkä vuoksi palvelun laatu ja vaikuttavuus kärsivät. Haastattelujen määrällisten tavoitteiden saavuttamiseksi haastatteluja on jouduttu tekemään hätäisesti ja ylimalkaisesti, ja toisinaan asiakkaille on sysätty työllistymissuunnitelman sähköinen muokkaamis- ja päivitysvastuu hyvin niukalla yhteydenpidolla. Ratkaisuksi resurssiongelmiin nähdään resurssien lisääminen, määräaikaishaastatteluvälin pidentäminen sekä haastattelukäytäntöjen tehostaminen.

2. Tarpeenmukaisuus, tilannekohtaisuus ja asiakaslähtöisyys. Kuten moneen kertaan on jo tuotu esiin, määräaikaishaastattelujen toteuttamista kaikkien asiakasryhmien osalta kolmen kuukauden välein pidetään resurssien tehokkaan käytön ja vaikuttavuuden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisena. Haastatteluvälin pitäisi perustua vahvemmin asiakkaiden palvelutarpeeseen ja työnhakuprofiiliin, ja kontaktointivälin tarpeellisuus tulisi arvioida asiakasryhmittäin tai asiakaskohtaisesti. Asiantuntijoilla tulisi myös olla nykyistä enemmän harkintavaltaa ja vastuuta tilanteen arvioinnissa, kontaktointivälin suunnittelussa sekä yhteydenotto- ja haastattelutavoissa. Toistuvana esimerkkinä tuotiin esiin kasvokkain kohtaaminen, jonka tulisi myös aina olla vaihtoehto puhelimitse tehtäville haastatteluille. Lisäksi koulutusta asiantuntijoille toivottiin lisää mm. haastattelutekniikasta ja määräaikaishaastattelujen sisällöstä.

3. Velvoittavuus ja vuorovaikutteisuuden lisääminen. Yksi asiakasprosessitasoinen ongelma on asiakkaan ulkokohtaisuus palveluprosessista, mikä heijastuu lisärasitteena myös haastattelutilanteisiin. Tässä tutkimuksessa tehdyn asiakaskyselyn perusteella iso osa asiakkaista ei etukäteen tiennyt, milloin sovittu yhteydenotto TE-toimistosta tulee tai milloin haastattelu pidetään. Tämä vaikeuttaa asiakkaan tavoittamista ja heikentää asiakkaan valmistutumis-edellytyksiä haastatteluun.

Asiakkaan omaa mahdollisuutta tehdä oma suunnitelma ja raportoida työhaustaan TE-toimistoon päin tulisi helpottaa. Samoin asiakasta tulisi osallistaa vahvemmin työnhakuprosessiin ja vahvistaa hänen oma-aloitteisuuttaan. Keinoina tähän voisivat olla mm. täydentävien kysymysten ja ennakkotehtävien laatiminen suunnitelmaan asiakkaan vastattavaksi, asiakkaan Oma asiointi -palvelun kautta tapahtuva suunnitelmien päivitys asiantuntijan ja asiakkaan kiinteällä vuorovaikutuksella, työhaun voimassaolon määrittäminen 3 kuukaudeksi ja asiakkaan velvoittaminen laatimaan itse uusi suunnitelma 3 kk sisällä jatkaakseen työnhakua yms. Vuorovaikutuksen tai velvoittavuuden lisäämisessä tulisi kuitenkin löytää sopivat keinot, jottei organisaation toimintatapa muutu valvontaorganisaatioksi palveluorganisaation sijaan.

4. Sähköisten järjestelmien käytön tehostaminen. Sähköisiä järjestelmiä ei käytetä asiakasprosessissa kyllin tehokkaasti. Niitä voitaisi hyödyntää tehokkaammin mm. asiakaskontak-

toinnissa sekä ilmoitusten ja tarkistusten automatisoinnissa. Vastaavasti asiakaslistojen sijaan asiantuntijoilla voisi olla käytössä QlikView-järjestelmä, joka helpottaisi asiakashallintaa ja samalla vähentäisi palveluesimiesten työtaakkaa. Nykyisin järjestelmä on kustannussyistä pääsääntöisesti käytössä vain TE-toimiston johdolla ja esimiehillä. Sähköistä järjestelmää voisi myös automatisoida siten, että se lähettäisi asiakasrekisterin kirjauksista asiakkaille automaattisesti muistutuksen haastattelusta tai aikavarauksesta.

Työnhakija-asiakkaat kokevat määräaikaishaastattelukäytännöt varsin toimiviksi, mutta kaipaavat niihin enemmän konkreettisesti työllistymistä edistäviä sisältöjä ja ratkaisuja. Tällöin määräaikaishaastattelijoiden mahdollisuus ja kyvykyys tarjota erilaisia ratkaisuja ja palveluita nousee tärkeään rooliin.

5. Haastattelujen sisältöjen muovaaminen ratkaisukeskeisemmäksi. Työnhakija-asiakkaat kokivat haastattelujen puutteeksi sen, että niissä keskityttiin liikaa asiakkaan tilanteen kartoitukseen ja toivottiin panostettavan enemmän asiakkaan ratkaisujen pohtimiseen ja ratkaisujen etsimiseen. Haastatteluissa toivottiin myös tarjottavan enemmän konkreettisia vaihtoehtoja asiakkaan omaan tilanteeseen ja juuri asiakkaalle sopivia palveluita ja työpaikkoja. Yleisesti haastatteluilta toivottiin myös asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen kohdennettua palvelua sekä vahvempaa henkistä tukea ja kannustusta työnhakuun.

3.6 Yhteenveto

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. Haastatteluvälin lyheneminen on myös systematisoinut asiakkaan palveluprosessia, lisännyt vuorovaikutusta virkailijan ja asiakkaan välillä sekä parantanut asiakkaan palveluun ohjauksen osuvuutta.

Määräaikaishaastattelujen asiakastason vaikutukset syntyvät pääasiallisesti välillisesti palveluprosessin tehostumisen, palveluohjauksen osuvuuden sekä työnhaun aktivoitumisen kautta. Haastattelujen suorat vaikutukset työllistymiseen koetaan vähäisiksi. Kontaktointit asiakkaaseen ovat kuitenkin aktivoineet asiakkaita ja tukeneet omatoimista työn hakemista.

Haastatteluvälin tihentymisen ja haastattelumäärien lisääntymisen kautta on tavoitettu sellaisia TE-palveluista hyötyviä asiakasryhmiä, jotka olisivat vanhassa mallissa todennäköisesti jääneet kokonaan ilman palveluita tai joiden palveluihin pääsy olisi selkeästi viivästynyt. Toisaalta systemaattisten kolmen kuukauden välein tehtävien haastattelujen piiriin on tullut runsaasti myös sellaisia asiakkaita, joiden palvelutarve ei edellytä kolmen kuukauden välein tehtäviä haastatteluja. Suhteellisesti eniten haastattelumäärät ovat lisääntyneet palvelulinjalla 1 sekä korkeasti koulutettujen, ikääntyvien ja pidempään työttömänä olleiden ryhmissä.

Etenkin niissä TE-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. Yleisesti vaikuttavan toiminnan haasteena on ollut se, että haastatteluja joudutaan monesti tekemään kiireellisesti ja liian lyhyessä aikataulussa, jolloin niiden laatu ja vaikuttavuus kärsivät.

Työttömien suunnitelmien sisällössä tapahtuneet pienet muutokset 2016–2017 kertovat siitä, että ainakin vuoden 2017 alkupuolella vähemmän intensiivisten ja velvoittavien toimien käyttö on jonkin verran lisääntynyt. Myös asiakkaan työmarkkinavalmiuksien selvittämiseen liittyvien toimien käyttö on lisääntynyt. Vuosien 2016 ja 2017 rekisteritietojen perusteella näyttää myös siltä, että suunnitelmissa sovittujen toimien toteutusprosentti on vuoden 2017 alun aikana parantunut vuoteen 2016 nähden noin 3–4 prosenttiyksikköä. Vaikka muutos ei ole iso, se kielii siitä, että tihentyneellä haastatteluvälillä ja haastattelukäytäntöjen muuttumisella on ollut pieni vaikutus työllistymissuunnitelmien sisältöjen lisäksi myös niiden toteutumiseen. Suunnitelmien toteutumisella on puolestaan tutkitusti vaikutusta työllistymiseen avoimille markkinoille.

Työnhakija-asiakkaat kokevat määräaikaishaastattelut selvästi myönteisempinä, kuin TE-toimiston asiantuntijat. Asiakkaiden positiivisiin näkemyksiin on osaltaan vaikuttanut se, että haastattelutilanteet ovat toimineet usealle työnhakija-asiakkaille lähes ainoana työnhakua rytmittävänä välineenä sekä väylänä saada henkilökohtaista palvelua TE-toimistosta. Pienikin henkilökohtainen kosketus TE-toimiston virkailijan kanssa koetaan prosessissa tärkeäksi. Työnhakija-asiakkaat kokivat kehittämistarpeita etenkin haastattelujen sisällössä. Haastatelussa toivottiin enemmän panostettavan asiakkaan ratkaisujen pohtimiseen ja ratkaisujen etsimiseen.

Haastattelumäärien voimakas lisääntyminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat kohdentaneet henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä. Tämä näkyy pieninä syrjäytymisvaikutuksina muussa työnvälitystyössä. Esimerkiksi TE-toimiston lähettämien työtarjousten määrä on selvästi vähentynyt vuodesta 2017 lähtien. Määräaikaishaastattelujen lisääntyminen näkyy negatiivisesti TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakassa ja on heikentänyt merkittäväällä tavalla haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia. Tärkeimpinä syinä tähän ovat jatkuva haastatteluvelka, kovat määrälliset haastattelutavoitteet, haastatteluressurssien koettu vähäisyys sekä edellisistä asioista johtuva kyvyttömyyden tunne tehdä riittävän laadukkaita haastatteluja ja tarjota osuvia ratkaisuja.

Osaamisperusteisuus julkisessa työnvälityksessä on viranomaistasolla vahvistunut ainakin parantuneena asiakastuntemuksena. Tämä ei kuitenkaan ole ainakaan suuressa mittakaavassa ole heijastunut työntajiin päin esimerkiksi osuvimpina rekrytointina. Työn kysynnän näkökulmasta haastattelut eivät juuri ole lisänneet ymmärrystä työn kysynnästä ja sen muuttuneista tarpeista. Osassa TE-toimistoista suuret määrälliset panostukset työttömien määräaikaishaastatteluihin ovat saattaneet vähentää yhteyksiä työnantajien suuntaan ja ainakin haastatteluja tekevien asiantuntijoiden mahdollisuudet pitää yllä osaamistaan työpaikkoihin ja erilaisiin työtehtäviin vaadittavista osaamisvaatimuksista ovat haastattelujen myötä kaventuneet.

Kaiken kaikkiaan määräaikaishaastattelut ovat tärkeä ja systematisoiva väline TE-toimistojen asiakaspalveluprosessissa. Useassa toimistossa haastatteluressurssien vähäisyys suhteessa asiakasmääriin sekä osin myös epätarkoituksenmukaiset haastattelujen toteutus- ja organisoitavat heikentävät niiden merkitystä ja koettua vaikuttavuutta. Työttömien aktiivimalli on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin. Aktiiviehdon täyttyminen ohjaa liikaa asiakkaan palveluprosessia ja asiakkaiden ohjautumista palveluihin.

Haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille samaan kolmen kuukauden tahtiin ei ole TE-toimistojen asiantuntijoiden näkemysten perusteella toimiva ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta haastatteluja tulisi tehdä nykyisen kaltaisesti, eli systemaattisesti ja säännöllisesti, mutta haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvalmiuksiin ja palvelutarpeeseen.

4. MÄÄRÄAIKAISHAASTATTELUJEN VAIKUTUKSET

Tässä luvussa on tarkasteltu tilastollisesti määräaikaishaastattelujen erillisvaikutuksia työllistymiseen, työpaikkojen täyttymiseen ja työttömyyden vähenemiseen sekä arvioitu määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutuksia. Lähtökohtana vaikutusten analyysissä on käytetty vuoden 2017 alussa tapahtunutta haastatteluvälin lyhentymistä sekä haastattelumäärien lisääntymistä aikaisempaan nähden. Menetelminä erillisvaikutusten analysoinnissa on käytetty kuvailevaa tilastoanalyysiä, tilastollisia monimuuttajamenetelmiä sekä rekisteritietoon pohjautuvaa vertailuanalyysiä.

Tämän luvun alaluvussa 4.1. on kuvattu tilastollisesti haastattelujen toteutusympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä haastattelumäärien lisääntymisen ja haastattelumäärien lisäämisellä tavoiteltujen muutosten välistä yhteyttä. Monimuuttaja-analyyseillä on puolestaan selvitetty tarkemmin haastattelumäärien lisääntymisen syy-yhteyttä työttömien työnhakijoiden aktivoitumiseen ja avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Alaluvussa 4.2. on kuvattu satunnaistettuun koeasetelmaan perustuneen vertailuanalyysin keskeisiä tuloksia määräaikaishaastattelujen erillisvaikutuksista asiakkaan tilanteeseen 3, 6 ja 9 kk haastattelun jälkeen. Alaluku 4.3. sisältää arvion määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutuksista.

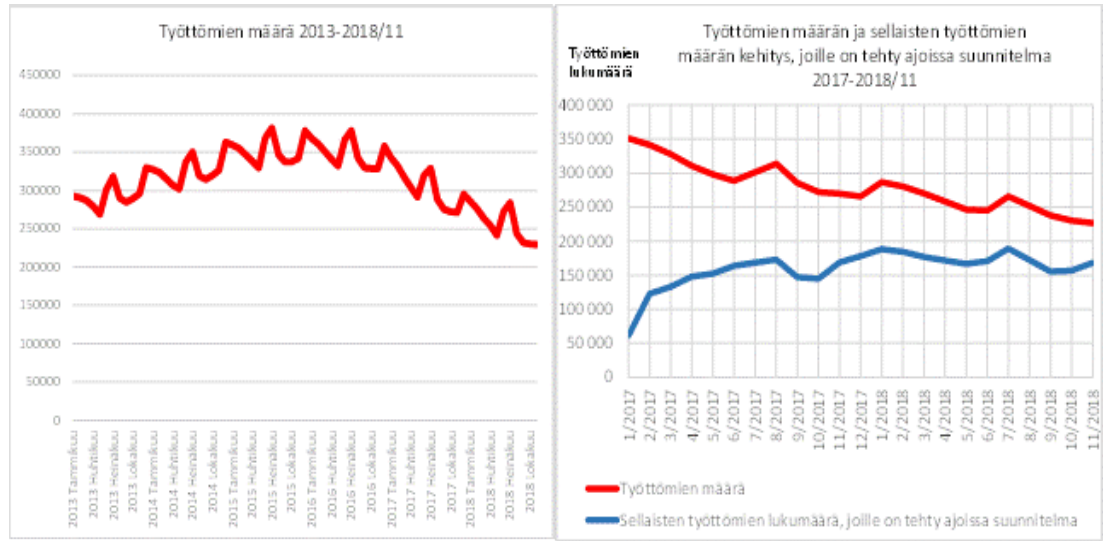
4.1. Kuvaileva tilastoanalyysi määräaikaishaastattelujen toteutusympäristöstä ja määräaikaishaastattelujen yhteydestä työttömien työnhakijoiden aktivoitumiseen ja avoimille työmarkkinoille työllistymiseen

4.1.1 Yleistä määräaikaishaastattelujen toteutusympäristöstä

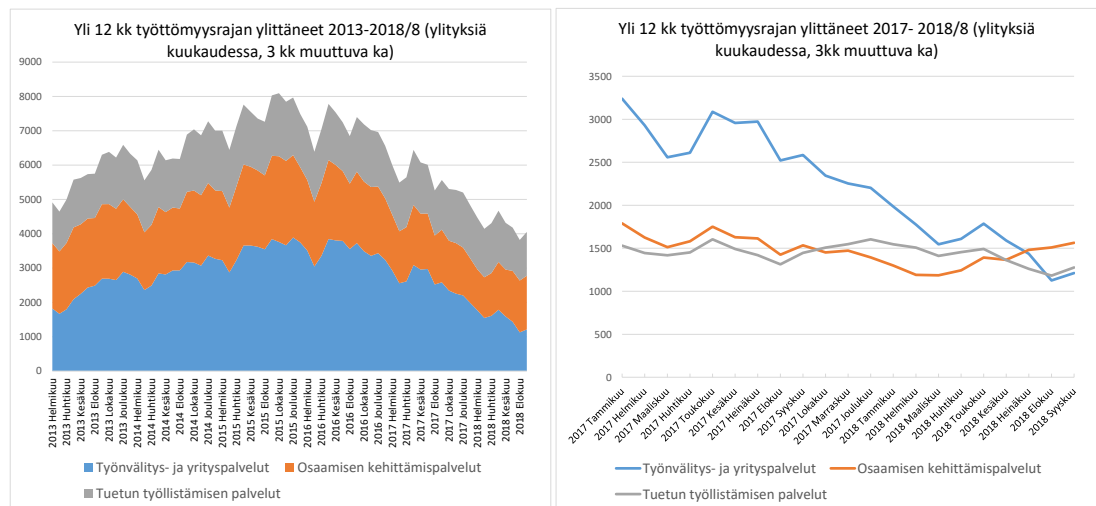
Työttömien määräaikaishaastatteluja on toteutettu tihennetyllä aikavälillä vuoden 2017 alusta alkaen. Samanaikaisesti työttömien työnhakijoiden määrä TE-toimistoissa on vähentynyt reilun kolmanneksen. Työttömien työnhakijoiden määrä oli vuoden 2017 alussa reilut 351 000, mistä se oli vuoden 2018 loppuun mennessä vähentynyt noin 225 000 työttömään. Määrällisesti työttömiä oli vuoden 2018 lopussa reilut 126 000 vähemmän kuin vuoden 2017 alussa (Kuva 21). Vastaavasti myös virrat pidempikestoiseen yli 12 kk kestoiseen työttömyyteen ovat vuodesta 2017 lähtien ohentuneet. Lokakuussa 2016 koko maassa 12 kuukauden työttömyysrajan ylitti yli 8 300 työnhakijaa, kun vastaava luku kahden vuoden päästä vuoden 2018 lokakuussa oli enää 4 678 työnhakijaa. Sekä absoluuttinen että suhteellinen muutos on ollut positiivisinta palvelulinjalla 1. (Kuva 22).

Vastaavana aikana vuosina 2017–2018 määräaikaishaastattelujen määrät ovat moninkertaistuneet, joten suhteessa työttömien määrään haastatteluja tehdään vuoden 2019 alussa erityyppisessä ympäristössä, kuin vuoden 2017 alussa. Työttömien määrä kääntyi selvään laskuun jo vuoden 2016 aikana, joten määräaikaishaastattelujen lisääminen ei sellaisenaan selitä tapahtunutta työttömyyden alenemista. Raportin seuraavat luvut kuitenkin osoittavat, että määräaikaishaastattelujen lisäämisellä on ollut tilastollisesti merkitsevä yhteys sekä työttömien aktivoitumiseen että avoimille työmarkkinoille

työllistymiseen. Täten haastattelukäytäntöjen muuttuminen on osaltaan vaikuttanut myös työttömyyden alenemiseen.



Kuva 21. Työttömien määrän ja niiden työttömien määrän kehitys, jolla on ajoissa tehty suunnitelma 2017–2018/11. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto)

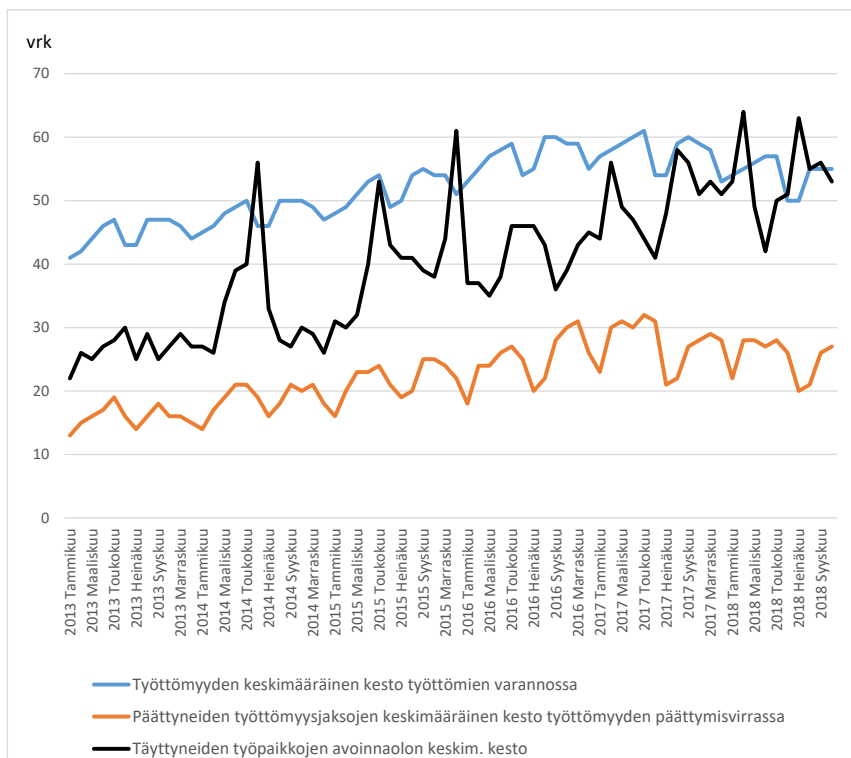


Kuva 22. Yli 12 kk työttömyysrajan ylitykset kuukausittain (3 kk muuttuva keskiarvo) palvelulinjoittain 201–2018/9 ja 2017–2018/9. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto).

Tässä tutkimuksessa ei ole erillisanalyseillä selvitetty määräaikaishaastattelujen suhdetta ja vaikutusta työttömyyden keston eikä avointen työpaikkojen täyttymisen keston. Alla oleva kuva (kuva 23) kuitenkin ilmentää sitä, että työttömyyden kesto on ollut kasvava vuodesta 2013 alkaen. Vuodesta 2017 lähtien työttömyyden keston pidentyminen on kuitenkin taittunut. On oletettavaa, että lisääntyneiden haastattelumäärien johdosta tapahtunut palveluihin ohjautumisen tehostuminen on pienessä määrin vaikuttanut työttömyyden keston kesto. Vastaavasti työttömien aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta on vaikuttanut palveluihin hakeutumiseen. Palveluun siirtyminen katkaisee työttömyysjakson, minkä johdosta työttömyysjakso lyhenevät. Tällä ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta esimerkiksi työllisyyden paranemiseen. Työttömyysjaksojen kesto (joissa ei ole tapahtunut selkeitä positiivisia muutoksia) ei siis ole hyvä indikaattori kuvaamaan sitä, ovatko haastattelut nopeuttaneet työllistymistä. Tämän vuoksi tässä työssä on keskitytty yksityiskohtaisemmin

tarkastelemaan määräaikaishaastattelujen vaikutusta työttömien aktivoitumiseen ja työllistymiseen avoimille markkinoille.

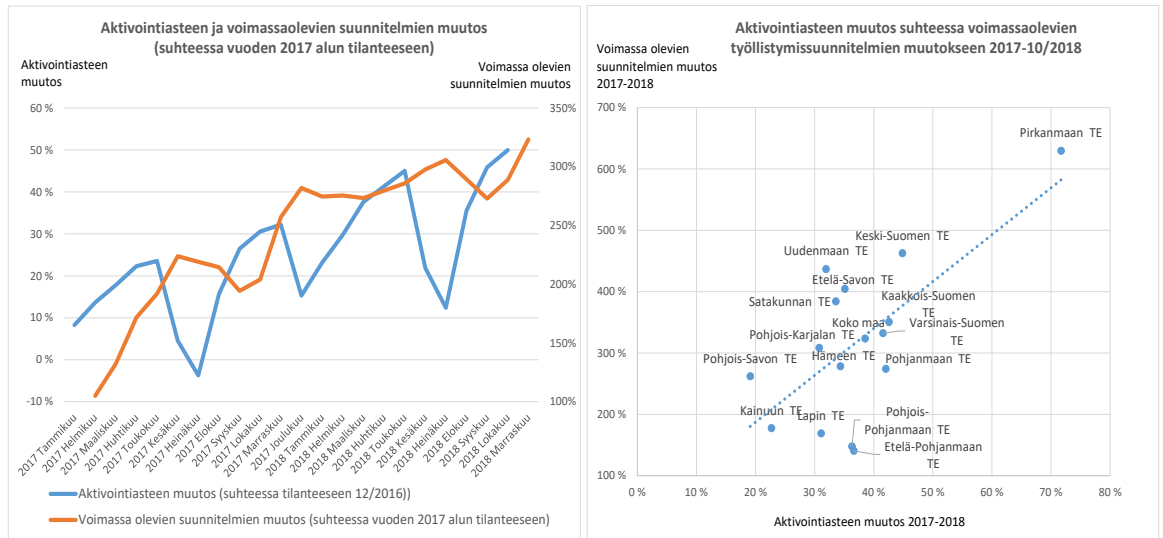
TE-toimistoissa avoinna olleiden työpaikkojen täyttymisen kestoajat ovat pidentyneet selkeänä trendinä vuodesta 2013 alkaen ja tämä trendi on jatkunut myös vuosina 2017–2018. Näkemyksemme mukaan työpaikkojen täyttymisaajat ovat vahvasti sidoksissa kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, jossa osaavan työvoiman saatavuusongelmat työpaikoilla ovat viime vuosina vaikuttaneet työpaikkojen täyttymisaikoihin. Määräaikaishaastattelumäärien lisääntymisellä ei voida osoittaa olevan suoraa yhteyttä työpaikkojen täyttymisaikoihin. Sen sijaan määräaikaishaastatteluilla on selkeä syy yhteys kohtaantoon. Tätä syy-yhteyttä on kuvattu tarkemmin raportin seuraavissa luvuissa.



Kuva 23. Työttömyyden kesto ja täyttyneiden työpaikkojen avoinnaolon kesto 2013–2018/9. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto)

4.1.2 Määräaikaishaastattelujen vaikutukset työttömien aktivoitumiseen

Kuten aiemmissa luvuissa on todettu määräaikaishaastattelujen ja niiden tuloksena syntyneiden työnhakusuunnitelmien (ml. korvaavat suunnitelmat) vaikutukset syntyvät pääosin välillisesti ja näkyvät ensisijaisesti asiakkaan palveluprosessin systematisoitumisena sekä toimenpiteisiin osallistumisen lisääntymisenä. Haastattelut ovat myös kannustaneet asiakkaita osallistumaan palveluihin ja aktiivisempaan työnhakuun. Tilastollisesti tämä näkyy siinä, että voimassa olevien suunnitelmien osuuden muutoksilla ja aktiivointiasteen muutoksilla on selkeä yhteys.



Kuva 24. Aktivointiasteen ja voimassaolevien työllistymissuunnitelmien muutos 2017–2018 koko maan tasolla ja TE-toimistoittain. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto)

URA-rekisteritietoihin perustuvan poikkileikkausaineistoon (työttömät työnhakijat 11/2016 ja 11/2016) perustuvan analyysin perusteella vuonna 2017 tapahtuneella haastattelumäärien lisääntymisellä on ollut selkeä syy-yhteys asiakkaan ohjautumiseen palveluihin ja sitä kautta aktivointiasteen nousuun. Analyysin perusteella alkuhaastattelujen tehostumisella ei ole ollut vaikutusta palveluihin ohjaukseen ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Määräaikaishaastattelujen vaikutukset ohjautumiseen palveluihin alkavat näkyä, kun työnhakijat ovat olleet työttöminä yli kolme kuukautta. Palveluihin ohjautuneiden osuus työttömistä oli analyysin perusteella vuonna 2017 noin 20 % suurempi kuin vuonna 2016. Tämä ei kerro suoraan vaikutusta aktivointiasteeseen, sillä aktivointiaste on numeroarvona suurempi, koska palveluissa olevien varantoon kumuloituu samasta joukosta ajan kuluessa lisää työnhakijoita.

Taulukko 2. Vertailuanalyysin tuloksia määräaikaishaastattelujen vaikutuksista palveluihin ohjautumiseen.

	Työttömäksi juuri jääneet		Työttömänä 3 kk		Työttömänä 6 kk-9kk		Työttömänä 9-12 kk	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Työtön 3 kk kullutta	7589	7393	4686	4452	20421	12921	13176	10735
- osuus	71,2 %	67,8 %	61,7 %	60,2 %	75,4 %	72,8 %	78,6 %	77,0 %
Palveluissa 3 kk kuluttua	934	908	520	644	1920	1465	851	868
-osuus	8,8 %	8,6 %	6,9 %	9,8 %	7,1 %	9,7 %	5,1 %	7,3 %
Aktiivipalveluihin ohjattujen osuus*	11,0 %	10,9 %	10,1 %	12,6 %	8,6 %	10,2 %	6,1 %	7,5 %
Ero 2017 - 2016		-0,1 %		2,6 %		3,3 %		1,4 %
Suhteellinen ero 2017/2016		-0,8 %		+25,5 %		+18,9 %		+22,3 %

* Palveluissa 3 kk kuluttua/(Työtön 3 kk kuluttua + palveluissa 3 kk kuluttua)

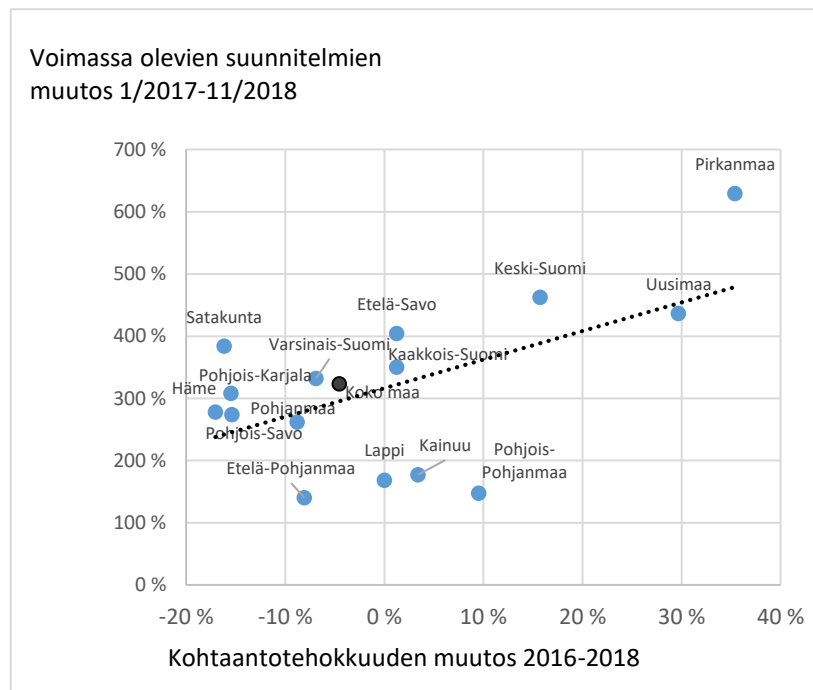
Vastaavasti aktivointiasteen ja määräaikaishaastattelujen TE-toimistokohtaisiin muutoksiin (muutokset haastattelumäärissä vs. muutokset aktivointiasteessa) perustuvan regressio-

analyysin perusteella vuonna 2017 tapahtuneella haastattelumäärien lisääntymisellä on ollut positiivinen ja tilastollisesti erittäin merkitsevä regressionkerroin aktivointiasteen nousuun. Analyysin perusteella määräaikaishaastattelujen lisäys 100 prosenttia (eli kaksikertautuminen) vuoden 2017 alun tasosta kasvattaa aktivointiastetta laskennallisesti noin 4 prosenttiyksikköä³². Vuoteen 2017 verrattuna voimassa olevien suunnitelmien lisäys oli marraskuussa 2018 koko maassa keskimäärin 320 prosenttia. Analyysin sisältöä on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

4.1.3 Määräaikaishaastattelujen yhteys työllistymiseen ja kohtaantoon ELY-alueilla

Työssä tarkasteltiin monimuuttuja-analyysillä määräaikaishaastattelujen yhteyttä asiakkaiden työllistymiseen TE-alueittain vuosien vuoden 2017 alusta vuoden 2018 lokakuuhun. Asiakkaiden työllistymistä tarkasteltaessa työllistyneiden määrä suhteutettiin alueen työttömien määrään. Lisäksi analyysissä huomioitiin työpaikkojen tarjonta, jota käytettävissä olevasta tiedosta parhaiten kuvaa TE-toimiston avoimet työpaikat. Suhteuttamalla työllistyneiden työttömien määrä työttömien kokonaismäärään ja avointen työpaikkojen määrään analyysin kohteena oli itse asiassa kysynnän ja tarjonnan kohtaanto. Analyysin tavoitteena oli siten selvittää, onko työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudella ollut myönteinen yhteys alueen kohtaantoon. Tämä puolestaan antaa näyttöä siitä, johtaako tehostettu määräaikaishaastattelukäytäntö työttömien työnhakijoiden työllistymiseen.

Alla on kuvattu TE- toimistoittain voimassa olevien suunnitelmien muutosten yhteyttä TE-toimistojen kohtaantotehokkuuden muutoksiin. Kuva osoittaa, että voimassa olevien suunnitelmien osuuden muutoksilla ja kohtaantotehokkuuden muutoksilla on yhteys. Se ei kuitenkaan kerro, millainen tämä syy-yhteys on.



³² Olettaen, että tämä yhteys on lineaarinen. Yhteys ei liene todellisuudessa ole lineaarinen, mutta se ei muuta tulkintaa siitä, etteikö yhteys olisi merkitsevä.

Kuva 25. Voimassa olevien suunnitelmien (3 kk) muutosten yhteys kohtaantotehokkuuden muutoksiin TE-toimistoittain 2017 – 2018. (Lähde: KEHA-keskus Qlikview)

Kohtaantoa ja työllistymistä koskevalla tarkemmalla analyysillä selvitettiin 1) onko työllistymissuunnitelmien ylläpidon tiheydellä ollut yhteys työttömien työllistymiseen TE-toimistoissa ja 2) onko työllistymisessä tapahtunut muutosta vuoden 2017 alun jälkeen verrattuna edeltävään tilanteeseen. Työllistymistä kuvasi kohtaannon tehokkuus.

Analyysi toteutettiin kaksivaiheisena. *Ensimmäisessä vaiheessa* laskettiin jokaiselle TE-toimiston vastuulla olevalle TE-alueelle kohtaanto kuukausittain. Kohtaannon laskentaan käytettiin taloustieteessä yleisesti käytettyä työmarkkinoiden kohtaantofunktiota³³. Tällaista kohtaantofunktioon perustuvaa lähestymistapaa käytetään myös säännöllisessä TE-toimistojen tuloksellisuuden arvioinnissa³⁴.

Tässä selvityksessä kohtaannon tehokkuutta kuvaa indikaattori, jossa arvo 100 % osoittaa alueiden pitkän aikavälin (2010-2018) keskimääräistä tehokkuutta ja arvot yli 100 % keskimääräistä parempaa kohtaannon tehokkuutta. Luku kertoo suoraan työllistyneiden määrästä, esimerkiksi 120 % kertoo, että alueella työllistyi 20 % enemmän työttömiä työnhakijoita kuin jos se olisi ollut keskimääräisen tehokas. Tässä tutkimuksessa sovelletun menetelmän tarkempi kuvaus on raportin liitteessä 1.

Toisessa vaiheessa arvioitiin, onko työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudella yhteyttä kohtaantoon. Arvioinnissa otettiin huomioon kohtaannon yleinen vaihtelu ajan kuluessa. Tässä vaiheessa tarkasteltiin erikseen vuosia 2013–2016, jolloin TE-palveluissa toimittiin työllistymissuunnitelmien osalta aiemman käytännön mukaan, ja vuosia 2017 ja 2018, jolloin uusi määräaikaishaastatteluja koskeva käytäntö oli voimassa. Näitä kahta jaksoa verrattiin keskenään.

Tunnuslukuna haastattelujen käymisestä on vuodesta 2017 käytetty työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusastetta eli niiden työttömien osuutta, joilla on voimassa oleva suunnitelma (korkeintaan 3 kk vanha). Tätä tunnuslukua ei ole käytettävissä ennen vuotta 2016, mutta tieto päivitettyjen työllistymissuunnitelmien määrästä on tiedossa vuoden 2013 alusta alkaen. Ajantasaisuusastetta korvaavana tunnuslukuna käytettiin päivitettyjen suunnitelmien suhdetta työttömien työnhakijoiden määrään. Tunnusluku ei ole aivan vastaava kuin voimassa olevien työllistymissuunnitelmien osuus, koska päivitettyjen suunnitelmien määrässä on mukana myös ne työllistymissuunnitelmat, jotka on tehty henkilöille, joiden työttömyys on päättynyt jakson aikana. Näiden kahden tunnusluvun välinen korrelaatio on korkea 0,893 ja lukuarvot likipitään samat. Selkeyden vuoksi käytetään myös tästä tunnusluvusta nimitystä työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste.

Työllisyysuunnitelmien ajantasaisuusaste oli vuosina 2013-2016 koko maassa 0,19 eli kolmen kuukauden aikana haastateltiin suunnilleen 20 % työttömistä. Erot olivat kuitenkin alueiden välillä suuria. Eniten haastatteluja käyneellä alueella suhdeluku oli 0,36 ja vähiten käyneellä alueella 0,09. Työllistymissuunnitelmien ylläpito oli yhteydessä työttömien määrän muutoksiin. Työllistymissuunnitelmien ajantasaisuus alueella laski sitä mukaan, kun työttömyys nousi vuoden 2013 alun jälkeen. TE-toimistoissa käytetty henkilöstön työpanos on ollut melko muuttumaton verrattuna työttömien määrään. Kun työttömyys alueella nousi, TE-toimistoissa harvennettiin haastatteluväliä ja/tai priorisoitiin tiukemmin, keitä haastateltiin.

³³ Engl. matching function, Pissarides, (1990)

³⁴ Tarkempi kuvaus Eskelinen & Keshvari (2017)

Joillakin alueilla laadittujen työllistymissuunnitelmien lukumäärä pysyi melko vakiona, mutta jotkin alueet jopa laskivat suunnitelmien määrää ajan kuluessa. Haastattelujen käyminen alueilla oli myös vahvasti yhteydessä pitkäaikaistyöttömien osuuteen työttömistä – mitä suurempi osuus alueen työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä, sitä pienempi osuus alueen työttömistä haastateltiin³⁵.

Työllistymissuunnitelmien päivittämisellä oli tilastollisesti merkitsevä yhteys kausi- ja vuosivakioituun kohtaannon tehokkuuteen alueilla vuosina 2013-2016. Työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste selitti noin 16 % kohtaannon vaihtelusta. Jos alueella, jossa tehtiin vähän suunnitelmia ”parhaisiin” alueisiin nähden, olisi työllistymissuunnitelmien ajantasaisuutta kymmenen %-yksikköä, kohtaannon tehokkuus ja sitä vastaava työllistyneiden määrä olisi noussut 6-7,5 %-yksikköä. Päivittämisen tiheydellä oli siis aiemmassa mallissa selvä yhteys siihen, kuinka asiakkaana olevat työttömät työnhakijat työllistyivät.

Vuoden 2017 alusta lähtien työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste on ollut TE-toimistojen keskeinen operatiivinen mittari. Alueiden työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste oli vuoden alusta lokakuuhun 2018 kestäneellä jaksolla keksimäärin 55 % (minimi 48 %, maksimi 72 %).³⁶

Analyysi kertoo, että vuoden 2017 alun jälkeen myös yhteys määräraikaishaastattelujen ja vuosivakioitujen kohtaannon välillä on positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä. Työllisyysuunnitelmien ajantasaisuusaste selittää kuitenkin enää 3 % kohtaannon vaihtelusta. Alueet, joilla oli heikoin ajantasaisuus 2017-2018, olisivat voineet parantaa kohtaantoa ja sitä myötä työttömien työnhakijoiden työllistymistä noin 1-2 prosenttiyksikköä, jos ne olisivat onnistuneet tehostamaan työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusastetta 10 prosenttiyksikköä.

Kohtaantotehokkuuden erot alueiden välillä ovat pienentyneet vuoden 2017 alun jälkeen. Vuosina 2013-2016 kohtaannon tehokkuuden keskihajonta aluekohtaisten kolmen kuukauden arvojen välillä oli 0,208, kun se vuosina 2017-2018 oli 0,135. Alueiden välisten kohtaantotehokkuuden erojen pienentyminen on tilastollisesti erittäin merkitsevä³⁷.

Analyysin tulosten ja esitettyjen lukujen hyvin tarkassa tulkinnassa on kuitenkin oltava varoavainen, sillä ennen vuotta 2017 haastattelujen käymiseen vaikuttavat ainakin edellä esitetyt työttömien määrän muutokset ja alueen pitkäaikaistyöttömyys, joilla on yhteys myös kohtaantoon. Havainnot eivät ole aidosti riippumattomia, koska samat alueet toistuvat ja liukuvan kolmen kuukauden vuoksi myös kausilla on päällekkäisyyttä.

³⁵ Pitkäaikaistyöttömien osuus selittää 70 % asiakkaille tehtyjen suunnitelmien eroista alueiden välillä vuosina 2013-2016. Syy-yhteys on kuitenkin mahdollisesti monen suuntainen. TE-toimistoissa on voitu katsoa, että pitkäaikaistyöttömien työllistymissuunnitelmaa voidaan päivittää harvemmin kuin lyhyemmän aikaa työttömänä olleiden, ja siksi haastatteluja oli suhteellisesti vähiten alueilla, joissa pitkäaikaistyöttömien osuus oli suurin. Toisaalta, jos haastatteluista ja työllistymissuunnitelmien päivityksestä oli hyötyä, vähäinen asiakkaiden haastattelu on voinut osaltaan vaikuttaa pitkäaikaistyöttömyyden kasvuun. Alueiden erot työllistymissuunnitelmien päivityksessä eivät rajoittuneet pitkäaikaistyöttömiin. Tarkastelu marraskuun 2016 työttömistä työnhakijoista osoitti, että alueiden välillä oli huomattavia eroja myös lyhyen ajan työttöminä olleiden työllistymissuunnitelmien päivityksessä. Tämä viittaisi siihen, että kysymys on ollut myös toimintatapojen eroista - ei vain pitkäaikaistyöttömien osuuden eroista.

³⁶ Vuosina 2013-2017 lasketulla tavalla suhdeluvun suunnitelmat/työttömät työnhakijat keksiarvo on 56 % (minimi 47 %, maksimi 80 %).

³⁷ Levine-testi varianssien yhtäsuuruudesta ($p < 0,000$).

Yhteenvedon voidaan todeta, että työllistymissuunnitelmien päivityksessä oli ennen vuotta 2017 suuria alueiden välisiä eroja ja näillä eroilla oli yhteys siihen, kuinka asiakkaat työllistyivät. Vuoden 2017 alun lainmuutoksen jälkeen suhteelliset erot alueiden välillä ovat pienentyneet työllistymissuunnitelmien käymisessä ja tämä näyttää vaikuttaneen myös alueiden välisten kohtaanterojen kaventumiseen. Määräaikaishaastattelujen myötä tapahtunut käytäntöjen yhdenmukaistus on saattanut eri TE-alueiden työttömät työnhakijat tasavertaisempaan asemaan työllistymisen mahdollisuuksien suhteen aiempaan toimintatapaan verrattuna.

4.2. Vertailuasetelmaan perustuva analyysi määräaikaishaastattelujen erillisvaikutuksista yksilötasolla

Seuraavassa on tarkasteltu määräaikaishaastattelujen yksilötason vaikutuksia URA-rekisteriaineistoon perustuen. Työvaiheessa on selvitetty, onko kolmen kuukauden aikana tehdyllä määräaikaishaastattelulla vaikutusta työnhakijoiden tulevaan tilanteeseen. Analyysin pohjaksi on tehty vertaistaminen, jonka avulla on voitu vertailla henkilöitä, joille on tehty haastattelu kolmen kuukauden aikana sellaisiin ominaisuuksiltaan samankaltaisiin henkilöihin, joille sitä ei ole tehty kolmen kuukauden aikana.

4.2.1. Yleistä vertailuanalyysistä ja vertaistamisesta

Miten määräaikaishaastattelujen vaikutuksia voidaan tutkia yksilötasolla?

Ihanteellisesti toimenpiteiden vaikutuksia tutkittaisiin koeasetelmassa, jossa koehenkilöt jaetaan satunnaistamalla toimenpideryhmään ja kontrolliryhmään. Tässä tapauksessa aidon koeasetelman rakentaminen ei ollut mahdollista, koska laki velvoittaa toteuttamaan määräaikaishaastattelut kaikille TE-toimiston työnhakija-asiakkaille.

Tässä työssä koeasetelma on pyritty luomaan vastaavaan tilanteeseen, mutta jälkikäteen. Tässä vertailututkimuksessa menetelmänä on käytetty vertaistamista (eli kaltaistamista, engl. *matching*³⁸), jolla on pyritty eliminoimaan valikoitumisen vaikutus³⁹. Vertaistamiseen ovat aiemmin päätyneet mm. Aho ym. 2018⁴⁰ tutkiessaan työvoimanpalveluiden kohdistumista ja palveluihin osallistujien työllistymistä ja Alasalmi ym. 2019 myös tutkiessaan eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta⁴¹. Vertaistaminen on tapahtunut siten, että määräaikaishaastatteluun osallistuneelle (3 kk aikana haastatellulle) on pyritty etsimään mahdollisimman samankaltainen pari niiden joukosta, joita ei ole haastateltu, mutta joita olisi voitu haastatella. Vastinparien muodostamisessa käytettiin propensiteettipistemäärään

³⁸ Tässä yhteydessä *matching* tarkoittaa menetelmää vertaisten parien muodostamiseksi toimenpiteeseen osallistuneiden ja osallistumattomien joukosta. Sitä ei pidä sekoittaa aikaisemmin käsittelemämme kohtaantoon, jota myös kutsutaan englanniksi *matchingiksi* ja joka on työn taloustieteessä käytetty nimitys prosessille työnhakijan ja työnantajan välisen parien muodostumiseksi.

³⁹ Kuten aiemmin tässä raportissa on todettu, ennen vuotta 2017 valikoituminen haastatteluihin oli suurta.

⁴⁰ Aho S, Tuomala J, Hämäläinen K & Mäkiäho A (2018). Työvoimapolitiittisten kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistymisen, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018

⁴¹ Alasalmi, J, Alimov N, Ansala L, Busk H, Huhtala V-V, Kekäläinen A, Keskinen P, Ruuskanen O-P & Vuori L (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019

perustuvaa menetelmää (engl. propensity score)⁴². Sen mukaisesti henkilöiden taustamuuttujien perusteella laskettiin kullekin työnhakijalle propensiteettipistemäärä, joka kertoo, millä todennäköisyydellä työnhakija tulisi haastatelluksi. Parit muodostettiin hakemalla propensiteettipistemäärältään toisiaan vastaavat työnhakijat haastateltujen ja ei-haastateltujen joukosta. Näin muodostetuista ryhmistä haastatellut muodostivat toimenpideryhmän ja heidän ei-haastatellut parinsa kontrolliryhmän. Menetelmää ja sen soveltamista tässä selvityksessä on kuvattu tarkemmin raportin liitteessä 2.

Analyysivaiheessa määräaikaishaastattelujen vaikutusta työttömyyden eri vaiheessa tarkasteltiin TE-palveluiden asiakastietojärjestelmästä (URA-järjestelmä) otettujen kahden erillisen asiakkaiden joukon avulla⁴³. Ensimmäisen joukon avulla vaikutuksia seurattiin heti työttömyyden alusta lähtien ja toisen joukon avulla vaikutuksia seurattiin tilanteessa, jossa työttömyysjakson alusta oli kulunut 6-9 kk. Molempien joukkojen avulla määräaikaishaastattelujen vaikutuksia arvioitiin yksilötasolla neljässä tilanteessa:

1. 14 vrk työttömyyden alun jälkeen eli hetkellä, jolloin alkuhaastattelu on tehty
2. noin 3,5 kk työttömyyden alun jälkeen
3. 6-9 kk työttömyyden alun jälkeen sekä
4. 9-12 kk työttömyyden alun jälkeen.

Työssä selvitettiin tarkasteluhetkillä työttömänä olleiden asiakkaiden työllistymissuunnitelmien ajantasaisuus (korkeintaan 3 kk vanhat) ja mikä oli asiakkaan tilanne tarkasteluhetkestä kolmen kuukauden kuluttua sekä lyhyempikestoisen työttömyyden osalta myös kuuden ja yhdeksän kuukauden kuluttua.⁴⁴

Tarkastelimme erikseen neljää asiakasryhmää, joilla arvelimme haastattelukäytäntöjen ja myös haastatteluista seuraavien tulosten (eli toimenpiteen vasteiden) voivan poiketa toisistaan. Kaksikymmentäviisi vuotta täyttäneiden asiakkaiden osalta kukin kolmesta pääpalvelulinjasta (PL1, PL2 ja PL3) muodosti oman ryhmänsä. Neljännen ryhmän muodostavat alle 25-vuotiaat nuoret. Nuorten osalta jako palvelulinjoihin olisi johtanut vertaistamisen kannalta liian pieniin ryhmäkokoihin. Heidän kohdallaan palvelulinja otetaan huomioon taustatekijänä.

Vertaistus tehtiin erikseen vuoden 2016 ja vuoden 2017 aineistoilla. Vuoden 2016 tarkastelu edusti aiempaa toimintamallia ja vuoden 2017 tarkastelu nykyistä toimintamallia. Selvityksessä tehtiin yhteensä 32 vertaistamiseen perustuvaa analyysiä (4 tilannetta x 4 asiakasryhmää x 2 vuotta = 32 vertailua) haastatteluihin osallistuneiden toimenpideryhmien ja niitä vastanneiden kontrolliryhmien välillä.

Analyysissä selvitettiin vastemuuttujina kolmea tulemaa: asiakkaiden työllistymistä, ohjautumista palveluihin sekä tilannetta, jossa henkilön työttömyys päättyy merkinnällä ”ei uusintu työnhakuaan”, ts. henkilö ei osallistu määräaikaishaastatteluun tai muuhun velvoittavaan

⁴²kts. mm Rosenbaum ja Rubin (1983)

⁴³ Koko aineistomme kattaa kaikki työttömät työnhakijat 17.11.2016 ja 17.11.2017. Teimme poiminnan alkuvaiheen ja keskivaiheen näistä joukoista.

⁴⁴ Painotamme, että tarkastelimme aina tarkastelutilannetta edeltävää haastattelua, mutta tulemia tarkastelutilanteen jälkeen. Jos tarkastelisimme tulevia haastatteluja, tuloksiin syntyisi merkittävä vääristymä ei-haastateltujen eduksi, sillä isolle osalle yleisille työmarkkinoille työllistyneistä ei ehdi tulla seuraava haastattelu.

toimenpiteeseen. Myös työttömyyden jatkuminen on tulema. Muut tulemat edustavat siirtymistä eri tavoin suomalaisen työelämän ulkopuolelle. Niiden osuudet ovat pieniä ja jätettiin tässä tutkimuksessa huomioita.

Määräaikaishaastattelujen vaikutusarvioinnin haasteita

Haastavaksi analyysin tekee se, että määräaikaishaastattelu ei ole kertatoimenpide vaan toistuva toimenpide, jossa tavoitellusta säännönmukaisuudesta huolimatta voi olla viivästyksiä. Koska haastattelut muodostavat yksilötasolla epäsäännöllisen sarjan, on analyysissä vaikea erottaa yksittäisen haastattelun vaikutusta vastemuuttujaan. Myös kontrolliryhmän asiakkaat on yleensä jossain vaiheessa haastateltu, vaikkei kuitenkaan juuri tietyn kolmen kuukauden jakson aikana. Kuten edellä on kuvattu, asetelmaa yksinkertaistettiin siten, että analyysissä tarkasteltiin tietyllä poikkileikkaushetkellä työttömänä olleita työnhakijoita ja toimenpiteenä sitä, onko heitä haastateltu edellisen kolmen kuukauden aikana. Vasteita tarkasteltiin kolmen kuukauden ja kuuden kuukauden kuluttua poikkileikkaushetkestä.

Määräaikaishaastattelut eivät ole yhdenmukaisia ja samankaltaisia toimenpiteitä, joiden sisällöstä tai kestosta olisi tilastoitua tietoa. Tietoa on ainoastaan niiden lopputuloksena syntyvistä työllistymissuunnitelmista, joiden ajantasaisuus (korkeintaan 3 kuukautta vanha) on seurannan mittari. Työllistymissuunnitelma voi päivittyä myös tilanteissa, joita asiakas ei aina miellä haastatteluiksi (esim. tilanteet, joissa asiakas on omasta aloitteestaan yhteydessä TE-toimistoon). Tilastoissa tämä näkyy niin, että suunnitelman päivityksiä saattaa henkilöllä olla tietyllä aikajaksolla huomattavasti tiheämminkin kuin kolmen kuukauden välein. Myös haastattelun toteutustavalla voi olla merkitystä vaikuttavuuteen. Tilastoista ei kuitenkaan saa luotettavaa tietoa työllistymissuunnitelman luomisen/päivityksen toteutustavasta (kasvokkain tapaaminen, puhelinkeskustelu, itsepalvelu oma-asioinnin kautta), jotta tämä olisi voitu ottaa huomioon analyysissä.

Vertaistamisen edellytys on, että siinä käytettyjen taustamuuttujien avulla voidaan selittää henkilön osallistuminen toimenpiteeseen (tässä tapauksessa haastatteluihin 3 kuukauden jaksolla) ja muilta osin osallistuminen on satunnaista. Vaikka virkailija tekisi päätöksensä haastattelusta taustatietojen pohjalta ja paikallisten käytäntöjen mukaan, haastatteluihin osallistumiseen voi kuitenkin vaikuttaa jokin tekijä, joka ei ole tiedossamme eli rekisteröitynä asiakastietojärjestelmään. Tällainen mahdollinen tuntematon tekijä on mm. työnhakijan oma aloitteellisuus, joka on voinut vaikuttaa etenkin ennen vuoden 2017 uudistusta siihen, tapaako hän virkailijan, päivittyykö hänen työllistymissuunnitelmansa ja ohjautuuko hän niistä edelleen palveluihin.

Ennen vuoden 2017 uudistusta haastatteluihin valikoitui todennäköisimmin niitä asiakkaita, jotka olivat aktiivisia ja jotka halusivat TE-toimiston tarjoamia palveluja. Myös nykyisen käytännön aikana asiakkaan aloitteellisuus vaikuttaa haastattelun toteutustapaan, sillä asiakas voi käytännössä aina halutessaan tavata virkailijan kasvotusten. Aloitteellisuuteen perustuvaan valikoitumiseen vuonna 2016 viittaa mm. se, että haastateltujen ja ei-haastateltujen välinen ero palveluihin ohjauksessa oli vuonna 2016 suurempi kuin vuonna 2017, varsinkin työttömyyden alkuvaiheessa.

Myös asiakkaan tuleva tilanne valikoi asiakkaita. Etenkin tilanteessa, jossa asiakkaalla on työpaikka tiedossa, häntä ei useinkaan haastatella, vaikka rekisterissä hän on työtön. Tällai-

nen valikoitumisilmiö selittää osin sen, että lyhyen aikaa työttömänä olevien ryhmää tarkasteltaessa ei-haastateltujen asiakkaiden työllistymisaste kolmen kuukauden aikana on korkeampi kuin haastateltujen.

4.2.2 Vertaistamisen taustatekijät ja rajaukset

Vertaistamisessa on otettu huomioon seuraavat asiakkaiden taustatekijät:

- työnhakijan ikä
- työnhakijan sukupuoli
- työnhakijan ammatti. Ammatteja on hyvin suuri määrä, käytämme ammatin (3-numeroinen koodi) lyhytkestoisen työttömyyden osuutta (niiden työttömien osuus, joiden työttömyyden kesto alle 4 viikkoa) ja pitkäkestoisen työttömyyden osuutta (niiden työttömien osuus, joiden työttömyyden kesto yli 12 kuukautta)
- työnhakijan koulutustaso (1-numeroinen koodi) luokitteluasteikkoisena. Vain yliopilastutkinnon suorittaneet on erotettu omaksi ryhmäkseen.
- työnhakijan kieli (kotimainen, muu)
- työttömyyden alkupäivämäärä
- kansalaisuus, luokiteltuna Suomi, muu EU, muu Eurooppa, Afrikka ja Lähi-Itä, muu maailma
- työnhakijalla työnhakua haittaava sairaus tai vamma (ICD-10), kyllä/ei
- työttömyyttä edeltävä toiminta työvoimatilastojen luokittelun mukaisena, myös puuttuva tieto oman luokkana
- palvelulinja (vain nuoret, koska palvelulinjat muodostavat 25 täyttäneillä erikseen tarkasteltavat asiakasryhmät)
- tieto, onko kyseessä henkilön ensimmäinen työttömyysjakso.

Vuonna 2016 TE-alueen käytännöt vaikuttivat vahvasti haastattelujen tekemiseen etenkin työnvälityksen ja yrityspalveluiden palvelulinjalla (PL1) ja varsinkin työttömyyden alkuvaiheessa. Taulukoissa 3 ja 4 on esitetty alueiden välisiä eroja haastattelujen toteutuksessa tilanteessa, jossa työnhakija on ollut työttömänä 6-9 kuukautta. Muut taustamuuttujat on vakioidu. Taso 1,000 kuvaa Uudenmaan TE-alueen työnhakijan todennäköisyyttä osallistua määräaikaishaastatteluun ja muut alueet on suhteutettu siihen. Arvo yli 1 kertoo siten ko. TE-alueen asiakkaiden Uudenmaan aluetta suuremmasta todennäköisyydestä osallistua haastatteluun ja arvot alle 1 pienemmästä todennäköisyydestä. Vuonna 2016 varsinkin palvelulinjalla 1 lähes kaikilla TE-alueilla haastatteluihin osallistumisen todennäköisyys on ollut selvästi Uudenmaan tilannetta suurempi. Vuonna 2017 TE-alueiden tilanne erosi täysin vuoden 2016 tilanteesta. Varsinkin nuoria ja PL1:n asiakkaita haastatellaan Uudenmaan alueella järjestelmällisemmin kuin muilla alueilla.

Jos TE-alueiden väliset erot haastattelutodennäköisyyksissä otettaisiin huomioon vertaistamisessa, johtaisi tämä siihen, että vastinpareja toimenpideryhmään ja kontrolliryhmään olisi vaikea löytää ja varsinkin Uudenmaan asiakkaiden suuri ryhmä tulisi vain hyvin marginaalisesti mukaan analyysiin. Kun alue jätetään pois vertaistamisen kriteereistä, vertailupareja pystytään luomaan helpommin toimenpideryhmän ja kontrolliryhmän välille. Tämän vuoksi

TE-aluetta ei sisällytetty vertailuanalyysin taustatietoihin, vaan TE-alue on huomioitu ja sisällytetty aiemmassa luvussa esitettyihin tilastollisiin analyyseihin⁴⁵.

Tarkastelun tulokset osoittavat kuitenkin sen, että nykyiselläkin toimintatavalla TE-alue vaikuttaa siihen, ketkä asiakkaat tulevat haastatetuiksi 3 kk määräajoin. Tulokset osoittavat myös sen, että todennäköisyydet tulla haastatetuiksi ovat vuonna 2017 selkeästi tasoittuneet eri TE-alueilla vuoteen 2016 verrattuna. Tämä tulos on yhdensuuntainen edellä esitettyjen toimistotason kohtaannon tulosten kanssa.

Taulukko 3. Työttömän työnhakijan todennäköisyys osallistua määräaikaishaastatteluun edellisen kolmen kuukauden aikana 6-9 kk työttömänä olleiden ryhmässä vuonna 2016 (vertailukohtana Uusimaa).

	Alle 25 v	PL 1 25 v-	PL2 25 v-	PL3 25 v-
02 Uusimaa	1,000	1,000	1,000	1,000
03 Varsinais-Suomi	1,528 **	3,550 ***	1,836 ***	1,505 *
04 Pirkanmaa	1,598 ***	7,989 ***	2,169 ***	0,951
05 Kaakkois-Suomi	1,487 **	1,739 ***	1,606 ***	0,466 ***
06 Etelä-Savo	0,734	0,416 **	1,727 **	0,650
07 Pohjanmaa	1,281	1,911 ***	3,157 *	1,360
08 Keski-Suomi	0,781	2,526 ***	2,303 *	1,102
09 Pohjois-Savo	0,930	1,974 ***	2,414 *	0,483 **
10 Pohjois-Karjala	1,251	0,971	1,396	0,771
11 Kainuu	2,960 **	9,837 ***	3,218 ***	1,093
12 Pohjois-Pohjanmaa	1,178	5,585 ***	1,427 *	0,614 *
13 Lappi	1,650 *	6,780 ***	1,137	2,338 ***
14 Satakunta	1,494	3,299 ***	2,323 ***	1,852 *
15 Häme	2,512 ***	4,354 ***	1,833 ***	0,703 *
16 Etelä-Pohjanmaa	6,569 ***	6,542 ***	3,741 ***	0,854

*** ero merkitsevä tasolla $p < 0,001$ (Wald)

** ero merkitsevä tasolla $p < 0,01$ (Wald)

* ero merkitsevä tasolla $p < 0,05$ (Wald)

⁴⁵ Alueen ottaminen mukaan toisi analyysiin merkittävän määrän ns. dummy-muuttujia. Pienimmissä ryhmissä suurella haastateluja selittävillä muuttujien määrällä on merkitystä.

Taulukko 4. Työttömän työnhakijan todennäköisyys osallistua määräaikaishaastatteluun edellisen kolmen kuukauden aikana 6-9 kk työttömänä olleiden ryhmässä vuonna 2017 (vertailukohtana Uusimaa).

	Alle 25 v	PL 1 25 v-	PL2 25 v-	PL3 25 v-
02 Uusimaa	1,000	1,000	1,000	1,000
03 Varsinais-Suomi	0,262 ***	0,230 ***	0,787 *	0,295 ***
04 Pirkanmaa	0,104 ***	0,189 ***	0,475 ***	0,187 ***
05 Kaakkois-Suomi	0,349 ***	0,214 ***	1,039	0,104 ***
06 Etelä-Savo	0,321 ***	0,108 ***	4,585 ***	0,119 ***
07 Pohjanmaa	0,281 ***	0,236 ***	0,953	0,159 ***
08 Keski-Suomi	0,253 ***	0,223 ***	1,719 ***	0,683 *
09 Pohjois-Savo	0,250 ***	0,648 **	1,704 **	0,167 ***
10 Pohjois-Karjala	0,292 ***	0,177 ***	0,691 *	0,308 ***
11 Kainuu	1,351	1,808	3,168 ***	0,689
12 Pohjois-Pohjanmaa	0,438 ***	0,812	1,700 ***	0,098 ***
13 Lappi	0,535	0,134 ***	1,003	0,151 ***
14 Satakunta	0,256 ***	0,192 ***	1,206	0,622
15 Häme	0,369 ***	0,269 ***	0,769 *	0,324 ***
16 Etelä-Pohjanmaa	1,147	0,445 ***	2,856 ***	0,319 ***

*** ero merkitsevä tasolla $p < 0,001$ (Wald)

** ero merkitsevä tasolla $p < 0,01$ (Wald)

* ero merkitsevä tasolla $p < 0,05$ (Wald)

Toinen haastattelutodennäköisyyteen selvästi vaikuttava tekijä on asiakkaan työmarkkina-status, eli onko hän työnhakijana lomautettu vai työtön. Vuonna 2016 14 vrk työttömyyden alun jälkeen oli työllistymissuunnitelma 8 %:lla lomautetuista ja 20 %:lla työttömistä. Vuonna 2017 työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden aste oli noussut molemmissa ryhmissä merkittävästi, mutta silti lomautettujen prioriteetti oli matalampi. Lomautetuista oli 14 vrk työttömyyden alusta 72 %:lla työllistymissuunnitelma, kun varsinaisista työttömistä sellainen oli 80 %:lla. Työllistymisen osalta lomautettujen tilanne on kuitenkin parempi, sillä lomautukset päättyvät useammin työssäoloon kuin työttömien työnhakijoiden työttömyys päättyy työllistymiseen yleisille työmarkkinoille; kolmen kuukauden päästä työttömyyden alusta oli vuonna 2016 yleisille työmarkkinoille siirtynyt 28 % lomautetuista ja varsinaisista työttömistä 21 %. Vuonna 2017 tilanne kolmen kuukauden päästä oli lomautettujen osalta 33 % ja varsinaisten työttömien osalta 24 %. Vaikka vertaistamisella voidaan poistaa tai ainakin vähentää lomautettujen aiheuttamaa vääristymää, keskityttiin vertailussa vain ”varsinaisiin” työttömiin.

Asiakkaalle tehdään muitakin suunnitelmia, jotka voivat päivittyä haastatteluissa. Työllistymissuunnitelmien osuus kaikista suunnitelmista on noin 90 %. Muita suunnitelmia ovat kotoittamissuunnitelmat (noin 2 % kaikista suunnitelmista) ja aktivointisuunnitelmat (noin 8 % kaikista suunnitelmista). Analyysissä keskityttiin pelkästään asiakkaisiin, joiden laaditut suunnitelmat ovat olleet työllistymissuunnitelmia.

4.2.3 Analyysin tärkeimmät löydökset

Löydös 1: Haastattelujen välittömät työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä

Määräaikaishaastattelujen keskeisenä tavoitteena on ollut aktivoida ja auttaa työttömiä työnhakijoita hakeutumaan työhön yleisille työmarkkinoille. Tehdyssä analyysissä verrattiin haastateltujen ja haastattelemtomien (eli työllistymissuunnitelmaa ei ole päivitetty kolmen kuukauden aikana) työllistymistä yleisille työmarkkinoille. Taulukot 5 ja 6 esittävät vertailuanalyysin tuloksia työttömien työnhakijoiden työllistymisestä ryhmittäin kuuden kuukauden kuluttua tarkastelupäivästä, jolloin työllistymissuunnitelmien ajantasaisuus on mitattu (toimenpiteen ja vasteen mittauksesta on tarkempi kuvaus liitteessä 2) . Ensimmäinen haastattelu (14 vrk) on uusille työnhakijoille alkuhaastattelu ja toinen haastattelu (3 kk) on ensimmäinen varsinainen määräaikaishaastattelu.

Taulukko 5. Yleisille työmarkkinoille työllistyneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan, vertailu kolmen edellisen kuukauden aikana haastatellut ja haastattelemtomat, vuosi 2016

Ryhmä	Suunnitelmien voimassaolo (korkeintaan 3 kk vanha)	Avoimille työllistyneet työttömyyden keston mukaan		
		14 vrk	3 kk	6-9 kk
Alle 25 v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	32,8 %	32,9 %	24,2 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	31,7 %	34,8 %	27,1 %
	Parien määrä	1091	768	1573
PL1, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	47,4 %	53,0 %	22,9 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	43,0 %	47,3 %	27,5 %
	Parien määrä	1313	1411	2689
PL2, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	28,3 %	22,5 %	14,2 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	21,0 %	20,0 %	16,5 %
	Parien määrä	1089	729	1498
PL3, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	12,3 %	8,9 %	5,3 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	8,3 %	12,7 %	10,5 %
	Parien määrä	470	394	741

Taulukko 6. Yleisille työmarkkinoille työllistyneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan, vertailu kolmen edellisen kuukauden aikana haastatellut ja haastatteleemattomat, vuosi 2017

Ryhmä	Suunnitelmien voimassaolo (korkeintaan 3 kk vanha)	Avoimille työllistyneet työttömyydenkeston mukaan		
		14 vrk	3 kk	6-9 kk
Alle 25 v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	23,7 %	29,9 %	23,3 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	27,7 %	29,2 %	25,1 %
	Parien määrä	716	675	946
PL1, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	50,3 %	39,1 %	23,6 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	45,1 %	39,6 %	25,2 %
	Parien määrä	1629	1773	2981
PL2, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	26,7 %	21,0 %	15,7 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	20,7 %	23,5 %	18,0 %
	Parien määrä	916	755	2302
PL3, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	9,6 %	9,6 %	7,4 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	10,4 %	10,0 %	8,4 %
	Parien määrä	628	521	1078

Tulos kertoo, että aivan alkuvaiheessa asiakkaat, joita ei oltu haastateltu määräajassa, työllistyvät jopa haastateltuja paremmin etenkin palvelulinjalla 1 ja 2. Kuten edellä esitimme, tämä saattaa johtua siitä, että haastatteluja ei käydä ja työllistymissuunnitelmaa ei laadita sellaisten työnhakijoiden kanssa, joilla on jo työpaikka tai muu ratkaisu tiedossa. Ajan kuluessa työllistymisen tilanne muuttuu haastateltujen eduksi.

Analyysi osoittaa, että määräaikaishaastatteluilla on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille ja tämä alkaa näkyä, kun henkilön työttömyys ylittää puoli vuotta.

Tilastollinen yhteys haastattelumäärien tihentymisen ja lisääntymisen ja välittömän työllistymisen välillä ei ole vahva. Analyysissä testattiin näitä yhteyksiä. Esimerkiksi vuonna 2016 työttömäksi jääneistä ja 6-9 kuukautta työttömänä olleista palvelulinjan 1 asiakkaista, joille oli tehty haastattelu määräaikaan mennessä, työllistyi 6 kk päästä 27,5 %. Vastaavasti niistä asiakkaista, joille haastatteluja ei oltu tehty, työllistyi vertailuajankohtana 22,9 %. Näin tarkasteltuna haastatteluun osallistumisella näyttäisi olevan erittäin merkitsevä tilastollinen yhteys työllistymiseen. Mutta kun testiin otetaan mukaan vertaistamisessa käytetyt asiakkaan taustatekijät, määräaikaan mennessä tehty haastattelu ei ollut enää tilastollisesti merkitsevä.⁴⁶

⁴⁶ Käytimme testaukseen logistista regressiota ja sen Wald-testisuureta, jolla selitettiin työllistymistä. Eriksien tarkasteltuna haastattelijien käyminen näyttäisi nostavan noin 29 % työllistymisen todennäköisyyttä. Yhteys on erittäin merkitsevä. (Wald 15,907, p=0,000). Kun lisäsimme taustatekijät, haastattelut nostivat todennäköisyyttä enää 5 % (Wald 0,341, p=0,560). Syy tähän saattaa olla se, että haastattelijien käymiseen tai niiden jättämiseen käymättä ovat vaikuttaneet samat taustatekijät kuin työllistymiseen kuten korkea ikä ja alhainen koulutustaso. Varsinkin vuonna 2016 haastatteluja on käyty niiden kanssa, joiden on helppo työllistyä.

Haastattelujen lievistä myönteisistä vaikutuksesta antaa kuitenkin viitteitä se, että vaikka yhteys on vähäinen, toistuu se säännönmukaisesti eri ryhmissä 6-9 kk työttömien joukossa. Vastaavasti TE-alueittain tehty monimuuttuja-analyysi (luku 4.1.3) kertoo, että työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudella on tilastollisesti yhteys työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Analyysien perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että yhteydet haastattelujen ja työllistymisen välillä ovat pääosin epäsuoria ja palveluiden kautta tapahtuvia.

Löydös 2: Haastateltujen ohjautuminen palveluihin on selvästi yleisempää kuin ei-haastateltujen

Haastatteluihin osallistuneet osallistuvat useita prosenttiyksiköitä useammin palveluihin. Taulukko 7 esittää palveluihin ohjattujen asiakkaiden määrän neljän tarkasteluhetken osalta vuosina 2016. Taulukko 8 kuvaa puolestaan vastaavia tietoja vuonna 2017. Taulukoissa prosenttiluvut kertovat niiden tarkastelupäivänä työttömänä olleiden asiakkaiden osuuden, jotka ovat palveluissa tarkastelupäivästä kolmen kuukauden kuluttua (toimenpiteen ja vas-teen mittauksesta on tarkempi kuvaus liitteessä 2). Vertailussa on kolme kuukautta aiemmin haastatteluun osallistuneet ja kontrolliryhmänä haastatteluihin ei-osallistuneet.

*Taulukko 7. Palveluihin ohjautuneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan, vertailu kolmen edellisen kuukau-
den aikana haastatellut ja haastattemattomat, vuosi 2016*

Asiakas-ryhmä	Suunnitelmien voimassaolo (kor-keintaan 3 kk vanha)	Palveluihin ohjautuneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan			
		14 vrk	3 kk	6-9 kk	9-12 kk
Alle 25 v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	6,7 %	7,2 %	7,2 %	6,6 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	11,2 %	13,7 %	11,8 %	8,6 %
	Parien määrä	1091	768	1573	1002
PL1, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	4,7 %	2,8 %	3,9 %	3,4 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	9,2 %	6,0 %	7,1 %	5,4 %
	Parien määrä	1313	1411	2689	3520
PL2, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	14,9 %	9,7 %	7,5 %	6,5 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	20,6 %	11,0 %	14,1 %	10,0 %
	Parien määrä	1089	729	1498	1703
PL3, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	9,5 %	9,1 %	4,2 %	4,1 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	19,1 %	11,9 %	9,0 %	6,2 %
	Parien määrä	470	394	741	923

Taulukko 8. Palveluihin ohjautuneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan, vertailu kolmen edellisen kuukauden aikana haastatellut ja haastattelemattomat, vuosi 2017

Ryhmä	Suunnitelmien voimassaolo (korkeintaan vanha)	Palveluihin ohjautuneet asiakkaat työttömyyden keston mukaan			
		14 vrk	3 kk	6-9 kk	9-12 kk
Alle 25 v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	7,0 %	7,7 %	8,2 %	7,9 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	9,5 %	11,9 %	12,1 %	4,9 % ⁴⁷
	Parien määrä	716	675	946	618
PL1, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	2,9 %	3,9 %	5,1 %	3,5 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	5,3 %	6,3 %	8,3 %	5,3 %
	Parien määrä	1629	1773	2981	1970
PL2, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	14,5 %	13,4 %	8,3 %	5,9 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	19,0 %	15,5 %	10,4 %	9,0 %
	Parien määrä	916	755	2302	1724
PL3, 25- v	Ei (ei voimassa olevaa suunnitelmaa)	10,4 %	9,8 %	5,0 %	3,8 %
	Kyllä (on voimassa oleva suunnitelma)	11,6 %	10,9 %	10,5 %	8,0 %
	Parien määrä	628	521	1078	845

Kokonaisuudessaan taulukko heijastaa luonnollisesti TE-palveluiden palvelumallia niin, että palvelulinjalla 1 palveluihin ohjautuvien osuus muihin ryhmiin on verrattuna pieni.

Määräaikaishaastatteluilla on luonnollisesti yhteys asiakkaan palveluihin ohjautumiseen, koska palveluprosessi ohjaa nimenomaan asiakkaan ja virkailijan yhteisen suunnittelun kautta asiakkaan palveluihin. Kuten edellä työllistymisen osalta, myös palveluihin ohjautumisesta tehtiin tilastollinen testi, jossa selvitettiin, onko haastatteluilla tilastollisesti merkitsevä yhteys henkilön ohjautumiseen palveluihin vai haastatellaanko nimenomaan niitä, jotka taustatekijöiden puolesta ohjautuisivat palveluihin. Testin perusteella määräaikaishaastatteluilla on tilastollisesti merkitsevä yhteys palveluihin ohjautumiseen myös silloin, kun taustatekijät vakioidaan.

Vertaistetussa aineistossa haastateltujen ja ei-haastateltujen välinen ero palveluihin ohjautumisessa oli vuonna 2016 eri ryhmissä keskimäärin noin 4 %-yksikköä ja vuonna 2017 noin

⁴⁷ Alle 25 vuotiaiden ryhmässä vuonna 2017 9-12 kuukautta työttömänä olleiden ryhmä on vertaistetussa aineistossa poikkeava, koska haastateltujen joukossa palveluihin ohjattujen osuus on pienempi kuin ei-haastateltujen joukossa. Tämä kuvastaa vertaistamisen vaikeutta. Vuonna 2017 vain erittäin pieni osuus (4 %) 9-12 kk työttöminä olleista nuorista jäi haastattelematta kolmen kuukauden aikana. Vertaistaminen vaihtuikin käänteiseksi, kun kontrolliryhmän 618 vastinparille haetaan pari toimenpideryhmästä. Tässä tilanteessa haastattelemattomien ryhmä on ilmeisen poikkeava muista nuorista työttömistä. Kun tarkastellaan kaikkien haastateltujen nuorten joukkoa (15711 asiakasta), palveluihin ohjautui 9,8 % nuorista eli noin 2 % enemmän kuin ei-haastatelluista. Tämä on samansuuntainen tulos kuin muissa ryhmissä.

3 %-yksikköä⁴⁸. Arvioimme, että tämä ero haastateltujen ja ei-haastateltujen välillä on määräraikaishaastattelujen vaikutus palveluihin ohjattujen määrään kolmen kuukauden aikana. Eri prosenttiyksiköt kuvaavat sitä, että aiemmalla (ennen 2017) ja nykyisellä (2017 alkaen) haastattelujen toimintamallilla on ollut erilainen vaikutus haastateltavien palveluihin ohjautumiseen.

Kuten aiemmin esitimme, vuonna 2016 haastatteluun on sisällynyt suurempi valikoitumisen mahdollisuus kuin vuoden 2017 tilanteessa, jossa valtaosa työttömistä työnhakijoista haastatellaan kolmen kuukauden aikana. Suhteellisesti tämä 3-4 %-yksikön lisäys on varsin paljon, sillä vuonna 2017 haastatellut ovat ohjautuneet noin 50 % useammin palveluihin kuin ei haastatellut, ja vuonna 2016 ero oli jopa 100 %. Koska nykyisin vain harva asiakas jätetään täysin haastattelematta, ero kuvastaa haastattelufrekvenssin vaikutusta. Näin määräraikais-haastattelut ovat johtaneet aiemmin esittämäämme aktiveettiasteen nousuun. Virta palveluihin suunnilleen tasaisena, vaikka virta työttömyyteen on alentunut.⁴⁹

Vastaava ero haastateltujen ja haastattelemattomien välillä ilmenee tarkasteltaessa palveluissa olevien osuutta myös kuuden ja yhdeksän kuukauden kuluttua tarkasteluhetkestä. Tämä on luonnollista, koska palvelut ovat usein pitkäkestoisia.

Löydös 3. Haastatteluista palveluun ohjautumisessa on eroja – erityisesti palvelulinjalla 1 haastattelut ovat tehostaneet palvelun saantia

Palveluihin ohjauksen osalta selvitettiin asiakasryhmittäin, ohjautuvatko asiakkaat nykyisessä haastattelumallissa palveluihin eri tavalla kuin aiemmassa mallissa. Analyysin tulosten mukaan asiakkaan taustatekijät selittävät vain varsin pienen osan palveluihin ohjautumisesta. Tämä tukee sitä jo aiemmin esitettyä näkemystä, että asiakkaan yksilölliset tarpeet määrittävät palveluihin ohjautumista. Kuitenkin tietyillä taustatekijöillä on yhteys palveluun ohjautumiseen haastattelumäärien lisääntyessä:

- Palvelulinjalla 1 palveluihin ohjautumisen todennäköisyyttä laski se, että työnhakija oli ensimmäistä kertaa työtön. Tämä tulos on ymmärrettävää, koska TE-palveluissa pyritään vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä. Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyssä otetaan huomioon työnhakijan aiemman työttömyyshistorian myötä kasvanut riski. Myös virkailijoiden käytettävissä oleva arviointityökalu painottaa aiempaa työttömyyshistoriaa ennustettaessa työnhakijan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä.
- Ikä vaikuttaa palveluihin ohjaukseen siten, että yli 55-vuotiaita ohjataan palveluihin muita harvemmin kaikilla palvelulinjoilla. Yli 55-vuotiaiden todennäköisyys ohjautua palveluihin on noin 40 % pienempi kuin nuorempien ikäryhmien. Tämän rinnalla on syytä painottaa, että suhteellisesti haastattelumäärät ovat lisääntyneet juuri ikäikäimpien asiakasryhmien osalta.
- Naiset ohjautuivat useissa asiakasryhmissä palveluihin miehiä herkemmin varsinkin alkuvaiheessa - ensimmäisen määräraikaishaastattelun jälkeen palvelulinjoilla 2 ja 3

⁴⁸ Nämä erot haastateltujen ja ei-haastateltujen välillä kuvaavat ns. toimenpiteen vaikutusta siihen osallistuville (engl. average effect of treatment on the treated, ATT).

⁴⁹ Palvelujen käyttöä säätelevät määrärahat eli se on osittain tarjontavetoista. Määräraikaishaastattelujen myötä tehostuminen eli tiheämpi haastattelufrekvenssi johtaa siihen, että asiakkaat ohjautuvat työttömien varannosta palveluihin nopeammin ja palvelun kysyntä ja tarjonta saadaan näin kohtaamaan.

naiset olivat päätyneet palveluihin noin 50 % todennäköisemmin kuin miehet, kun muut tekijät oli vakioitu.

- Työttömyyden alkuvaiheessa ulkomaalaiset (kielen perusteella) ohjautuivat suomalaisia (kotimaisia kieliä puhuvia) herkemmin palveluihin.⁵⁰
- Työhaun alkuvaiheessa TE-alueiden välillä esiintyy eroja siten, että useilla TE-alueilla työnhakijat ohjautuvat palveluihin Uudenmaan aluetta selvästi useammin. Tilastollisesti merkitsevät erot alueiden välillä vähenevät työttömyyden pitkittyessä. Vähiten palveluohjaukseen liittyviä eroja on nuorten ja palvelulinja 3:n asiakkaiden joukossa.

Yleisesti palveluihin ohjauksen erot ovat selitettävissä sillä, että virkailijat pyrkivät palveluohjauksessa ehkäisemään asiakkaan pitkätyöttömyyden riskiä. Kuitenkin huomiota herättää se, että melko yhtenäisestä järjestelmällisestä haastattelukäytännöstä huolimatta näyttää alueiden välillä esiintyvän sellaisia eroja, jotka eivät selity työnhakijoiden taustatekijöillä. Iäkän työnhakijoiden osalta näyttäisi, että asiakkaasta itsestään tai virkailijoista johtuvista syistä palveluihin osallistuminen rajoittuu. Tähänkin kannatta kiinnittää huomiota, sillä Ahon ym. (2018) tutkimus kertoo erityisesti yli 50-vuotiaiden hyötyvän ainakin ammatillisesta työvoimakoulutuksesta jopa muita ikäryhmiä enemmän.

Analyysin lopputulemana eniten haastattelukäytännön muuttumisesta ovat hyötäneet työnvälitys- ja yrityspalveluiden asiakkaat, joita ennen vuotta 2017 haastateltiin harvoin ja joiden haastattelumääriin vaikuttivat silloin suuresti TE-alueiden erilaiset käytännöt. Tämä on aiemmin hidastanut sellaisten asiakkaiden pääsyä palveluihin, joille niistä olisi ollut työllistymisen kannalta hyötyä. Nykyisen haastattelukäytännön myötä erityisesti työnvälitys- ja yrityspalvelut -asiakkaiden eteneminen palveluihin on nopeutunut. Haastattelujen määrät ovat suhteellisesti nousseet myös ryhmissä, jotka aiemmin jäivät marginaaliin. Tällaisia ovat mm. ikääntyneet, matalan koulutason omaavat asiakkaat sekä ulkomaalaistaustaiset henkilöt.

4.3 Määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutusten arviointi

Toimistotasoinen analyysi heijasti sitä, että toimistojen välisillä eroilla työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudessa on yhteys asiakkaiden työllistymiseen TE-alueilla. Määräaikaishaastattelujen käyttö näyttää kaventaneen TE-toimistojen välisiä kohtaantotehokkuuden eroja. Kun tehottomimmat TE-toimistot ovat kuroneet kiinni eroa tehokkaimpiin, voidaan olettaa myös työllistymisten parantuneen. Toimistotason laskelmat eivät anna kuitenkaan riittävää perustaa arvioida määräaikaishaastattelujen kustannusvaikutuksia.

Tässä raportissa kustannusvaikutusten arviointi perustuu yksilötason vertaistamisen kautta saatuihin tuloksiin. Edellisessä luvussa kuvatut tulokset kertovat, että määräaikaishaastatte-

⁵⁰ Tämä koskee asiakkaita, joiden suunnitelmat ovat varsinaisia työllistymissuunnitelmia, sillä tarkastelussa ei ollut kotouttamissuunnitelmia.

lujen lisäämisen ja haastatteluvälin tihentymisen välittömät, asiakkaiden lyhyen aikavälin aktivoitumisesta syntyvät työllistymisvaikutukset ovat varsin pienet ja vaikeasti arvioitavissa. Oleellinen vaikutus syntyy tehokkaamman palveluihin ohjautumisen kautta ja siten viiveellä.

Tässä luvussa on arvioitu tätä palveluiden kautta syntyvää hyötyä ja kustannustehokkuutta. Arvio perustuu seuraaviin vaiheisiin:

- Määräaikaishaastattelukäytännön vaikutus palveluihin ohjattujen asiakkaiden määrään
- Lisääntyneen palveluohjauksen taloudellinen hyöty
- Määräaikaishaastattelujen panostus ja nettohyöty.

Tulosten tulkinnassa on otettava huomioon, että tehdyt laskelmat ja arviot ovat suuntaa antavia ja sisältävät oletuksia.

Vertailuasetelmasta

Kustannus-hyöty-vaikutusten arviointi perustuu asetelmaan, jossa on verrattu kahta erilaista toimintamallia. Vuoden 2017 alun lainmuutoksen myötä käyttöön otettu malli kuvaa nykykäytäntöä. Tässä mallissa kaikki työttömät työnhakijat pyritään haastattelemaan säännöllisesti kolme kuukauden välein, aktivoimaan heitä työnhakuun ja myös ohjaamaan palveluihin. Tälle vertailukohta on ennen vuotta 2017 vallinnut käytäntö, jossa asiakkaita kohdataan epäsäännöllisemmin ja valikoivammin.

Vuoden 2017 haastattelukäytäntöjen tuloksia ei kuitenkaan ole mielekästä verrata suoraan vuoden 2016 tuloksiin, koska samanaikaisesti haastattelujen toteutusympäristössä on tapahtunut useita palveluun ohjautumiseen ja palvelujen vaikuttavuuteen liittyviä muutoksia, kuten työllisyystilanteen parantuminen ja työttömyyden lasku. Kustannus-hyöty-analyysin pohjaksi on tässä tarkastelussa luotu vertailuasetelma, jossa toimintaympäristön muutosten vaikutukset on pyritty eliminoimaan. Analyysissä on rakennettu ”kontrafaktuaali” siten, että nykyistä mallia on verrattu ”nollavaihtoehtoon”, jossa vanha toimintatapa olisi jatkunut myös nykytilanteessa.

Tarkastelumme ajankohta on 12 kuukauden pituinen jakso marraskuu 2017-lokakuu 2018. Tämän jakson osalta tiedämme nykyisen toimintamallin mukaisen todellisen palveluihin ohjautumisen ja laskemme tälle jaksolle vertailukohtaan, jos olisi jatkettu vanhalla mallilla.

Määräaikaishaastattelukäytännön vaikutus palveluihin ohjattujen asiakkaiden määrään

Määräaikaishaastattelujen vaikutusta arvioitaessa on kahden toimintamallin työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste keskeinen tieto. Jaksolla marraskuu 2017-lokakuu 2018 työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste koko maassa oli 67 %. Lähtötilanteessa vuoden 2017 alussa työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste oli 18 %, mutta vuoden 2016 aikana ajantasaisuusastetta oli keskimäärin vain noin 11 %⁵¹. Kuten toimistotasoisessa työllistymisvaikutusten arvioinnin yhteydessä (Kappale 4.1.3) esitettiin, ennen vuotta 2017 työsuunni-

⁵¹ Kuten aiemmin toimistotason työllistymisvaikutuksia käsittelevässä osassa esitimme, vuoden 2017 alusta seurattua ajantasaisuusasteesta ei ole tätä edeltävältä ajalta tietoa. Korvaavana tietona on työnhakijoille laaditut suunnitelmat/työttömät työnhakijat. Kuten edellä esitettiin, tämän suhteen arvot ovat lähes samat kuin työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusasteen arvot. Vuoden 2016 tieto on siis itse asiassa työnhakijoille laaditut suunnitelmat/työttömät työnhakijat.

telmien ajantasaisuusasteella ja työttömyysasteella oli vahva yhteys ja työllistymissuunnitelmien tekoon käytetty työpanos (HTV) oli suurin piirtein vakio. Mitä enemmän työttömiä työnhakijoita oli, sitä harvemmin heitä tavattiin.

Vuosien 2013-2016 työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden ja työttömien työnhakijoiden määrän avulla pystytään laskemaan arvio vanhan mallin mukaisesta työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudesta Suomessa, kun tiedetään työttömien määrä. Jakson marraskuu 2017 - lokakuu 2018 keskimääräisen työttömien työnhakijoiden määrän perusteella vanhan toimintamallin mukainen työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusaste olisi ollut noin 21,6 %. Tämä pyöristetään arvoksi 22 %⁵².

Vertaistettu aineisto osoitti, että vanhan toimintamallin ja nykyisen toimintamallin välillä on eroja siinä, kuinka niiden kautta ohjautuu asiakkaita palveluihin. Aiempi malli oli valikoivampi haastatteluissa ja tämä näkyi myös tuloksissa. Haastatelluilla asiakkailla (eli niillä, joilla työllistymissuunnitelma oli ajantasainen) oli noin 1,7-kertainen todennäköisyys päätyä palveluihin verrattuna ei-haastateltuihin (eli siis niihin, joita on haastateltu harvemmin kuin 3 kk välein). Nykymallilla, jossa valikoitumista ei vastaavanlaisesti tapahdu, haastateltujen todennäköisyys oli puolestaan noin 1,4-kertainen verrattuna ei-haastateltuihin.⁵³

Työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusasteen ja haastateltujen ja haastattemattomien määrän perusteella voidaan laskea, tuottaako nykyinen malli enemmän asiakkaita palveluihin ja kuinka paljon enemmän. Analyysin lähtökohtana tehtiin oletus, että nykyisellä mallilla ja vanhalla mallilla haastattemattomien todennäköisyys päätyä palveluihin on sama.⁵⁴

Nykytilassa haastatellut (67 %) ohjautuvat palveluihin 1,4 kertaa suuremmalla todennäköisyydellä kuin ei-haastatellut (33 %). Näin kokonaisuudessaan nykymallilla asiakkaan todennäköisyys päätyä palveluihin on $67 \% \times 1,4 + 33 \% \times 1 = 1,268$ kertaa suurempi, kuin jos haastattelujen tahti olisi niin harva, että se vastaa ei-haastateltujen keskimääräistä tasoa. Jos olisi jatkettu aiemmalla mallilla, asiakkaan todennäköisyys päätyä palveluihin olisi ollut $22 \% \times 1,7 + 78 \% \times 1 = 1,154$.

Tältä pohjalta voidaan estimoida, että nykymalli tuottaa $1,268/1,154 = 1,098$ kertaa eli noin 10% enemmän työttömiä työnhakijoita palveluihin. Tai vastaavasti palveluihin olisi ohjautunut vanhalla mallilla $1/1,098 = 0,91$ eli 91 % nykyisen mallin asiakasmäärästä. Jos asiakkaiden palvelujen kestossa ei vanhan ja uuden mallin välillä ole eroa, palveluissa olevien määrä ja aktivointiaste olisi vanhalla mallilla toimittaessa siis noin 9 % pienempi. Jaksolla marraskuu

⁵² Arvioinnissa käytettiin OLS-regressiota, jossa työsuunnitelmien ajantasaisuutta selitetään työttömien määrällä. Malli on pikemminkin käytännöllinen kuin vankkaan teoriaan pohjautuva. Sen selitysaste on hyvä ($R^2=0,567$).

⁵³ Käytimme haastateltujen ja haastattemattomien palveluihin ohjautumisen todennäköisyyden arviointiin logistista regressiota, jossa palveluihin osallistumista selitettiin taustatekijöillä ja osallistumisella haastateltuihin. Todennäköisyydet vaihtelevat jonkin verran asiakasryhmittäin ja tilanteittain. Yksittäisessä asiakasryhmässä haastateltujen todennäköisyyden keskivirhe on tyypillisesti n. 0,15 – 0,20. Myös vertaistamattomalla aineistolla aiemmalla toimintamallilla haastattemattomien todennäköisyys oli noin 1,7-kertainen haastattemattomiin nähden ja nykymallilla noin 1,4-kertainen.

⁵⁴ Tämä ei pidä välttämättä täysin paikkaansa, sillä uudella mallilla myös asiakkaat, joita ei ole haastateltu viimeisen kolmen kuukauden aikana, ovat tulleet haastatelluiksi useammin kuin vanhalla mallilla ja heidän todennäköisyytensä päätyä palveluihin saattaa olla suurempi. Tämä nostaisi myös nykytilan haastateltujen todennäköisyyttä päätyä palveluihin verrattuna aiemman malliin ja kasvattaisi nykymallin laskennallista hyötyä. Jonkinlaista kuvaa tästä antavat aiemmat vertaistamisanalyysin yhteydessä esitetyt taulukot Kappaleessa 4.2), joiden mukaan vuoden 2016 ja 2017 ei-haastateltujen palvelun ohjaus oli samaa suuruusluokkaa. Kuitenkin nykyisen mallin palveluihin ohjauksen aste ei-haastateltujen joukossa oli tyypillisesti hieman suurempi uuden mallin aikana vuonna 2017 kuin vanhan mallin aikana vuonna 2016.

2017-lokakuu 2018 aktivointiasteen palveluihin ohjautui työttömyyden päättymissyiden perusteella 186 000 työtöntä työnhakijaa⁵⁵. Tästä määrästä 9 % eli noin 16 700 on sellaisia, jotka eivät olisi ohjautuneet palveluihin, jos olisi toimittu vanhalla tavalla. Jatkossa oletetaan, että tämä on myös palveluiden päättäneiden määrä.

Oletetaan myös, että asiakkaat olisivat jakautuneet vanhalla toimintamallilla palveluihin samassa suhteessa kuin miten he jakautuivat todellisuudessa nykyisellä mallilla. Laskelmissamme 16 700 jakauma vastaa työnvälitystilastojen palvelun aloittaneiden jakaumaa jaksolla marraskuu 2017-lokakuu 2018.

Lisääntyneen palveluohjauksen taloudellinen hyöty

Tästä eteenpäin laskennassa hyödynnetään aiempia tutkimustuloksia TE-palveluiden vaikutuksista sekä eri viranomaisten aineistoja yhdistävää pitkittäisaineistoa (FLEED-aineisto)⁵⁶. Lisäksi estimoinnin tukena on käytetty kahta tuoretta tutkimusta, Alasalmi ym. (2019) ja Aho ym. (2018), joissa on arvioitu osin samoja ja osin eri palveluita. Molemmissa tutkimuksissa on seurattu palvelua seuraavaa neljää vuotta. Aho ym. ovat tehneet laskelmasa kolmelle eri työttömyyden pituudelle, joista tässä arvioinnissa on käytetty kuuden kuukauden arvoa. Käytämme tutkimusten keskiarvoa niistä palveluista, jotka ovat tutkimuksessa samoja (palkkatuki kunnan ja yksityisen sektorin työpaikassa, ammatillinen työvoimakoulutus).⁵⁷

Kummassakaan tutkimuksessa ei ole mukana kokeiluja, jotka ovat asiakasmäärältään suuri palvelukokonaisuus (TEM; työnvälitystilastoissa valmennukset/kokeilut, 38 % alkaneista palveluista). Kokeilut korvasivat aiempia harjoitteluja ja valmennuksia vuoden 2013 alussa eivät ole mahtuneet Aho ym. ja Alasalmen ym. tutkimuksiin. Tietojen puutteen vuoksi joudumme jättämään kokeilut hyötyjen arvioinnin ulkopuolelle. Tämä vaikuttaa jonkin verran tuloksiin.⁵⁸

Taulukossa 9 on esitetty arviot palveluihin ohjautuvien asiakkaiden määrästä sekä Alasalmen ym. ja Ahon ym. tutkimusten pohjalta arvioidut todennäköisyydet siitä, että palveluun osallistunut asiakas on työllistynyt yleisille työmarkkinoille vuoden lopussa. Taulukko 10. esittää puolestaan arvion työvuosista yleisillä työmarkkinoilla. Oletuksena on, että työllistyminen vuoden lopussa kuvaa myös yleisillä työmarkkinoilla työskentelevien keskimääräistä määrää ja työvuosia.

⁵⁵ Lähde: Tilastokeskus-työnvälitystilasto

⁵⁶ Finnish Longitudinal Employer-Employee Data. Tilastokeskuksen maksullisena palveluna tarjoama tutkimusaineisto.

⁵⁷ Starttiraha on vain Alasalmen ym. tutkimuksessa ja omaehtoinen opiskelu Ahon ym. tutkimuksessa. Omaehtoisen opiskelun osalta palvelu oli Ahon ym. aineistossa vasta käynnistymässä, joten siihen sisältyy epävarmuutta. Aho ym. esittivät vain graafin omaehtoisesta opiskelusta, ja tässä selvityksessä arvot on laskettu grafiikasta. Kuntouttava työtoiminta oli Ahon ym. tutkimuksessa. Sen ei todettu parantavan palveluun osallistuneiden työllistymistä suhteessa verrokkeihin. Siksi käytämme työllistymisvaikutuksena nollaa. Alasalmen tutkimuksessa oli palveluita, jotka eivät kuulu enää palveluvalikoimaan ja jäävät sen vuoksi selvityksen ulkopuolelle. Useimpien näiden poistuneiden työllistymisvaikutus oli neljän vuoden jänteellä vähäinen, mutta ne ovat saattaneet palveluun muita (esim. kotoutuminen) ja pitemmälle tähtääviä työllistymisen tarpeita. Alasalmi ym. osoittivat oppisopimuksen vaikuttavaksi palveluksi, mutta sitä ei varsinaisesti lasketa aktiiviasteen palveluihin eikä se sisälly työnvälitystilastoihin ja siten arvioomme.

⁵⁸ Selvitys Mayer ym. (2019) antaa vertaistetun aineiston pohjalta viitteitä siitä, että työkokeiluilla on myönteisiä työllistymisvaikutuksia pitkään työttömänä olleiden työhön paluuseen. Lisäksi nuorilla asiakkailla ne vaikuttavat myönteisesti opiskeluun ohjautumiseen.

Taulukko 9. Nykyisen määräaikaishaastattelukäytännön lisäasiakkaat palveluihin ja arvio todennäköisyydestä työllistymisestä yleisille työmarkkinoille palvelua seuraavan neljän vuoden lopussa.

	Osuus	Asiakkaita palveluun/vuosi	Työssä yleisillä työmarkkinoilla vuoden lopussa, todennäköisyys (lähteet Aho ym. 2018, Alasalmi ym. 2019)			
			Vuosi 1	Vuosi 2	Vuosi 3	Vuosi 4
Palkkatuki kunnalle	5,5 %	916	0,04	0,02	0,01	0,00
Palkkatuki yksityiselle	6,9 %	1153	0,16	0,18	0,14	0,12
Starttiraha työttömälle	1,3 %	217	0,21	0,29	0,20	0,16
Muu työllistäminen	0,9 %	147				
Työvoimakoulutus	19,5 %	3256	0,02	0,07	0,10	0,09
Valmennus/kokeilu	38,4 %	6418				
Kuntouttava työtoiminta	17,2 %	2869	0,00	0,00	0,00	0,00
Omaehtoinen opiskelu	10,3 %	1722	0,05	0,24	0,31	0,32
YHTEENSÄ		16700				

Taulukko 10. Arvio palveluiden kautta yleisillä työmarkkinoilla olevista, vertailu nykyinen haastattelujen toimintamalli ja aiempi toimintamalli

	Työvuodet				Yhteensä
	Vuosi 1	Vuosi 2	Vuosi 3	Vuosi 4	
Palkkatuki kunnalle	38	16	11	2	68
Palkkatuki yksityiselle	179	206	159	142	685
Starttiraha työttömälle	45	63	44	35	187
Muu työllistäminen	0	0	0	0	0
Työvoimakoulutus	63	230	334	304	931
Valmennus/kokeilu					
Kuntouttava työtoiminta	0	0	0	0	0
Omaehtoinen opiskelu	94	407	532	548	1581
YHTEENSÄ	420	921	1080	1032	3452

Laskelman mukaan määräaikaishaastattelujen myötä ensimmäisen vuoden työmarkkinoille hakeutumisen jälkeen noin 1000 asiakasta olisi työssä yleisillä työmarkkinoilla. Neljässä vuodessa yhden vuoden määräaikaishaastattelujen panostuksella palvelujen ohjauksen kautta muuttuu liki tuhannen henkilön työuran suunta verrattuna siihen, että olisi jatkettu vanhalla mallilla.⁵⁹ Neljässä vuodessa syntyisi noin 3500 työvuotta lisää verrattuna vanhan toimintamallin mukaiseen käytäntöön. Vaikutus on toki pitkäkestoisempi kuin laskelmissamme käyttämämme neljä vuotta, mutta rajaudumme vaikuttavuustutkimusten neljän vuoden jaksoon.

⁵⁹ Eri vuosina työllistyneet eivät ole välttämättä samoja yksilöitä.

Arviointiin yleisille työmarkkinoille ohjautumisesta sisältyy oletus, että uuden toimintamallin myötä 9 %:lla palveluihin ohjatuista, 16 700 työttöntä, on sama työllistymisen mahdollisuus kuin 91 %, jotka olisivat ohjautuneet palveluihin myös aiemmalla mallilla. Oletus tarkoittaa, että tihentynyt haastattelutahti nopeuttaa palveluun pääsyä työttömillä työnhakijoilla, joilla olisi tarve palveluille ja edellytys työllistyä palveluiden kautta ja että palveluiden kautta hankitulle osaamiselle on kysyntää kuten vanhan mallin mukaiselle 91 %:lle olisi ollut. Voidaan toki epäillä, ettei aktivointi itsessään lisää työllistymistä ainakaan samassa suhteessa kuin palveluihin osallistuvien asiakkaiden määrä kasvaa. Tämä olisi taloustieteen ns. alanevan rajatuottavuuden lain mukaista. Syynä tähän voisi olla esimerkiksi se, että kun nykymallissa haastattelujen määrä on noussut ja kiire kasvanut TE-palveluiden asiantuntijoiden mukaan, tarvearvioinnin laatu on kärsinyt. Tämä olisi voinut johtaa siihen, että palveluihin ohjautunut enemmän asiakkaita, joille niistä ei ole hyötyä. Alenevaan rajatuottavuuteen ei tässä selvityksessä voi työllistyvien laskentaa kuitenkaan perustaa, koska ei ole tietoa, kuinka työllistymisen todennäköisyys alenisi palveluihin ohjattujen määrän kasvaessa. Kriittinen lukija voi ottaa huomioon muutaman prosentin epävarmuuden taulukossa 10 esitettyihin lukuihin.

Alasalmi ym. 2019 ovat arvioineet työttömyyden kustannuksia yhteiskunnalle, keskittyen laajaan työttömyysturvaan ja veroluonteisten tulojen menetykseen. Vuonna 2016 he arvioivat kustannuksiksi noin 10,8 miljardia euroa. Laskelmassamme tarkastelemme palveluita panostuksena, joten poistamme kustannusarviosta palveluiden osuuden 617 miljoonaa euroa. Koska tässä analyysissä arvioitu hyöty perustuu työvuosiin, lasketaan hyöty siitä, että neljän vuoden aikana on syntynyt 3450 työvuotta sen sijaan, että nämä olisivat olleet työttömyysvuosia. Kun laaja työttömyys vuonna 2016 oli 467 000 ihmistä⁶⁰, työttömyyden vuosikustannus ilman palveluiden kustannuksia on 21 900 euroa/työtön työnhakija.

Tämän tiedon pohjalta voidaan laskea hyöty julkiselle taloudelle. Hyöty on 21 900 euroa/työvuosi x 3450 työvuotta = 75 miljoonaa euroa eli noin 19 miljoonaa euroa/vuosi. Tämä 75 miljoonaa euroa on itse asiassa vuotuinen hyöty, koska se syntyy vuoden aikana palveluihin ohjauksesta. Uusia asiakkaita tulee määräaikaishaastattelujen kautta palveluihin ja ajan myötä yleisille työmarkkinoille joka vuosi.

Määräaikaishaastattelujen panostus ja nettohyöty

Seuraavat laskelmat perustuvat KEHA-keskuksen talouden seurantaan, jossa työllistymissuunnitelmat on yksi seurannan kohde. Vuonna 2016 työllistymissuunnitelmien tekoon käytettiin talouden seurannan perusteella TE-toimistoissa yhteensä 687 henkilötyövuotta (25,5 % työpanoksesta) ja vastaavasti vuonna 2017 974 henkilötyövuotta (34,2 %) ⁶¹. Samalle tasolle työllistymissuunnitelmien laadintaan käytetty työpanos näyttää asettuneen myös vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla. Lisäystä vuoden 2016 tilanteeseen on tullut siten noin 286 henkilötyövuotta.

Kirjanpidon työllistymissuunnitelmien perusteella kulut määräaikaishaastatteluihin olivat vuonna 2016 49,7 miljoonaa euroa. Tässä laskelmassa arvioidaan, että jos haastattelujen tekoa olisi jatkettu vuoden 2016 käytäntöjen mukaisesti, olisi oman toiminnan kustannus ollut

⁶⁰ Lähde: TEM työnvälitystilasto

⁶¹ Käytetty määräaikaishaastattelujen työpanos on työajanseurannan työllistymissuunnitelmat-toiminnolle kirjattu työaika muunnettuna henkilötyövuosiksi. Se sisältää muutakin työtä kuin välitöntä asiakaskohtaamista. Siihen voi sisältyä asiakaskohtaamisten valmistelua, yhteydenottoja, jotka eivät johda tulokseen ja rekisteritietojen ylläpitoa. sekä määräaikaishaastatteluihin liittyvää koordinoitua, koulutusta ja kehitystyötä.

vuosina 2017-2018 noin 50 miljoonaa euroa⁶². Vuonna 2017 määräaikaishaastattelujen kustannus oli 65,5 miljoonaa euroa⁶³. Vuonna 2018 ensimmäisellä vuosipuoliskolla määräaikaishaastattelujen kulut olivat peräti 37,0 miljoonaa euroa. Nykymallin vuositason kustannuksena pidetään 70 miljoonaa euroa, jolloin lisäkustannus vanhaan malliin on noin 20 miljoonaa euroa.

Tähän 20 miljoonaan sisältyy määräaikaishaastattelujen vuoksi palkatun lisähenkilöstön ja aiemman henkilöstön tekemä työ työllistymissuunnitelmiin. Summaan sisältyy myös määräaikaishaastatteluja tukevat ulkoiset asiantuntijapalveluhankinnat, joita vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla oli 1,3 miljoonaa euroa. Vajaa puolet on aiemman henkilöstön työpäivien painottumista työllistymissuunnitelmiin, kun arvioidaan että määräaikaishaastattelujen vaatiman uuden henkilöstön palkkaamiseen on käytetty hallituksen määrärahan mukaisesti noin 10 miljoonaa euroa.

Taulukossa 11 on esitetty edellä kuvatun perusteella määräaikaishaastatteluista ja palveluista aiheutuvat kustannukset. Yksikkökustannukset/osallistujia perustuvat Alasalmi ym. esittämiin yksikkökustannuksiin, jotka on laskettu vuoden 2014 tietojen pohjalta⁶⁴.

Taulukko 11. Määräaikaishaastattelujen lisääntymisen vaikutuksesta palveluihin ohjattujen määrä ja palvelun arvioidut kustannukset.

	Asiakkaita palveluun/vuosi	Kustannukset/osallistujia (Alasalmi ym., 2014)	Palvelun kustannukset
Palkkatuki kunnalle	916	4110	3 764 760,00 €
Palkkatuki yksityiselle	1153	6170	7 114 010,00 €
Starttiraha työttömälle	217	4015	871 255,00 €
Muu työllistäminen	147	-	-
Työvoimakoulutus	3256	9919	32 296 264,00 €
Valmennus/kokeilu ⁶⁵	6418	499	3 202 582,00 €
Kuntouttava työtoiminta	2869	-	-
Omaehtoinen opiskelu	1722	-	-
YHTEENSÄ	16700		47 248 871,00 €

Vaihtoehtoinen tapa laskea palveluiden kustannukset on laskea tilinpäätöksestä 9 %:n osuus nykyisistä hankittujen työvoimapalveluiden ja tukien kustannuksista 566 milj. eurosta⁶⁶. Näin laskien kustannus olisi 48 miljoonaa euroa eli käytännössä sama kuin edellä esitettyssä laskelmassa.

⁶² Rahan arvon muutosta ei ole otettu huomioon tässä suuntaa antavassa laskelmassa.

⁶³ Sisältää määräaikaishaastattelujen osuuden TE-palveluiden yhteisistä kuluista. Ilman vyörytystä välittömät kulut olivat vuonna 2016 28,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2017 39,1 miljoonaa euroa.

⁶⁴ Rahan arvon muutosta ei ole otettu huomioon tässä suuntaa antavassa laskelmassa

⁶⁵ Alasalmi ym. (2019) eivät laskeneet työkokeilujen osallistujakohtaisia kustannuksia. Hinta 499 euroa/osallistujia on laskettu KEHA-keskuksen vuoden tilinpäätöksen (KEHA-keskus, 2018) ja TEM:n työnvälitystilastojen työkokeilujen palveluiden aloittaneiden määriin pohjalta. Työkokeilujen osallistujakohtainen kustannus on muihin palveluihin nähden poikkeuksellisen pieni, koska pääosan kustannuksista muodostaa kokeiluun osallistujille maksettava päivittäinen korvaus (v, 2019 yhdeksän euroa/päivä).

⁶⁶ lähde: KEHA-keskus, tilinpäätös 2017

Yhteenveto kustannushyödyistä

Määräaikaishaastattelulla voidaan odottaa nykyisessä (2018) tilanteessa ja nykyisellä toimintatavalla noin 16 700 uutta asiakasta palveluihin enemmän vuodessa kuin toimittaessa aiemmalla tavalla. Palvelujen kautta voidaan puolestaan odottaa, että vuodessa työllistyy noin 3 450 työtöntä työnhakijaa enemmän kuin entisen käytännön aikana. Taulukko 12 ve-tää yhteen edellä esitetyt hyödyt ja kustannukset.

Taulukko 12. Yhteenveto kustannushyödyistä

	Vuosi 1	Vuosi 2	Vuosi 3	Vuosi 4	Yhteensä
Hyödyt julkiselle taloudelle					
Työvuodet yleisillä työmarkkinoilla	420	921	1080	1032	3450
Hyöty julkiselle taloudelle (euroa)	+9 milj.	+20 milj.	+23 milj.	+23 milj.	+75 milj.
Julkisen talouden panostus					
TE-toimistojen henkilötyöpanostus (htv)	287				287
Määräaikaishaastattelujen oman toiminnan kustannus (palkat + ulkoinen palvelu, euroa)	-20 milj.				-20 milj.
Palvelujen kustannukset (euroa)	-47 milj.				-47 milj.
Lisäkustannukset yhteensä (euroa)	-67 milj.				-67 milj.
Kumulatiivinen nettohyöty (Kertynyt hyöty - panostus, euroa)	-58 milj.	-38 milj.	-15 milj.	+8 milj.	+8 milj.

Laskentaan sisältyy useita epävarmuustekijöitä. Uuden ja nykyisen toimintamallin ero palveluihin ohjauksessa on vertaistettuun aineistoon perustuva kokonaisarvio, ja asiakasryhmän ja työttömyyden vaiheen mukaan ero vaihteli jonkin verran. Palveluihin osallistuvien työllistymisen hyöty perustuu oletukseen siitä, että hyöty kasvaa tasasuhteessa palveluihin ohjauksen lisääntymisen myötä, mutta jos oletetaan, että asiakkaiden työllistymisen todennäköisyys alenee palveluihin osallistumisen kasvaessa, hyöty alenee. Tieto työllistymisen todennäköisyydestä perustuu viimeisimpään tutkimustietoon, mutta aineisto on kuitenkin muutaman vuoden takaa toisenlaisesta tilanteesta. Saattaa olla, että nykyisessä työmarkkinatilanteessa työllistymisen todennäköisyys olisi jopa suurempi.

Toisaalta taloudellisia kustannuksia arvioitiin laskelmassa varovasti. Palveluvolyymeiltään merkittävälle työkokeiluille ei laskettu lainkaan työllistymisvaikutusta tiedon puutteen vuoksi, mutta sen kustannukset otettiin huomioon laskennassa. Oman toiminnan kustannuksiin sisällytettiin myös aiemman henkilöstön työn painottuminen määräaikaishaastatteluihin, ei vain määräaikaishaastattelujen lisähenkilöstön ja palveluiden kustannus. Lisäksi kustannukset sisältävät KEHA-keskuksen tilinpäätöksessä tekemän kiinteiden kulujen vyörytyksen, jotka lyhyellä aikavälillä syntyisivät ilman haastattelujakin.

Epävarmuustekijät ja epätasällisyydet huomioiden näyttäisi, että hyöty palvelujen ohjautumisen tehostumisesta työttömyyden kustannuksille vastaa kustannuksia tai ylittää ne lievästi, kun hyötyä tarkastellaan neljän vuoden jaksolla. Koska palvelut auttavat ihmistä kehittämään osaamistaan ja työmarkkina-avalmiuksiaan työelämässä, haastatteluista ja palvelusta koitua hyöty ei rajoitu laskelmassa käytettyyn neljään vuoteen. Nettohyötyä voidaan pikemminkin tulkita niin, että määräaikaishaastattelujen kautta tapahtunut palvelunohjauksen tehostaminen maksaa itsensä takaisin noin neljässä vuodessa ja lisähyödyt kertyvät tämän jälkeisistä pitkäkestoisista vaikutuksista, kun osa palveluihin osallistuneista on päässyt työuralle.

Julkisen talouden säästöt työttömyyden kustannuksissa ei ole kuitenkaan koko kuva yhteiskunnan hyödystä. Hyötyjiä ovat myös työnhakijat ja yritykset. Laskelma ei sisällä inhimillistä hyötyä, joka työttömälle työntekijälle ja hänen lähipiirilleen on siitä, että toimeentulo saadaan omalla työllä. Aineellisen hyödyn lisäksi heijastusvaikutuksia on odotettavissa terveyteen (kts. Heponiemi ym., 2008).

Samalla kun työnhakija on työllistynyt yleisille työmarkkinoille, työnantaja on saanut tarvitsemaansa työvoimaa. Tätä hyötyä voidaan arvioida käyttämällä arvonlisäystä, jonka yritykset saavat työntekijästä. Tällä arvonlisäyksellä maksetaan monia tulovirtoja: palkansaajan nettopalkka, julkisen talouden hyötyihin jo luettu ansiotulovero sekä yritysten tulovero, tuotannon vaatiman pääoman kustannus ja omistajien osuus. Jonkinasteisen suuntaa antavan kuvan saa Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon pohjalta. Vuonna 2017 yhden työllisen arvonlisäys oli 76 000 euroa. Näin ollen 3450 työvuoden arvonlisäyksen hyöty olisi noin 260 miljoonaa euroa. Palveluiden kautta työllistyneet eivät todennäköisesti päädy kuitenkin tehtäviin, joiden keskimääräinen arvonlisäys olisi kaikkien työllisten tasoa. Hyöty arvonlisäyksen kautta yrityksille ja kansantaloudelle lienee kuitenkin vähintään kymmenissä miljoonissa euroissa/vuosi.

4.4. Yhteenveto

Haastattelujen lisääntymisellä ja haastatteluvälin tihentymisellä on ollut suuri vaikutus palveluihin ohjautumiseen. Haastattelukäytäntöjen muutokset vuoden 2017 alusta ovat monimuuttuja-analyysin perusteella lisänneet palveluihin ohjattujen virtaa noin 20 prosenttia kolmen kuukauden työttömyydestä lähtien. Haastattelukäytäntöjen muutoksilla on näin ollen ollut positiivinen tilastollisesti merkitsevä vaikutus aktivointiasteen nousuun. Analyysin perusteella määräaikaishaastattelujen sadan prosentin lisäys vuoden 2017 alun tasosta kasvattaa aktivointiastetta laskennallisesti arviolta noin 4 prosenttiyksikköä.

Vertailuanalyysin perusteella palveluihin ohjautumisen todennäköisyyteen vaikuttaa laskevasti asiakkaan ikä ja se, että henkilö on ensimmäistä kertaa työtön. Taustatekijät vaikuttavat varsin vähän palveluihin ohjautumiseen. Haastatteluja tehdään nykyisin varsin tasapuolisesti kaikille asiakasryhmille ja samalla haastattelumäärien lisääntyminen on tasapuolistanut erilaisten asiakasryhmien mahdollisuutta päästä TE-palveluihin.

Haastattelumäärillä on monimuuttaja-analyysin perusteella yhteys alueellisiin eroihin työttömien työllistymisessä ja kohtaannon tehokkuudessa. Erytisen vahvoja erot olivat ennen nykyistä määräaikaishaastattelu käytäntöä vuosina 2013-2016, jolloin haastattelujen käymisen tiheyttä mittaavan työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden asteen erot selittävät 16

% eroista. Kun määräaikaishaastattelut otettiin nykyisessä muodossa käyttöön vuoden 2017 alussa alueelliset erot ovat kohtaannon tehokkuudessa kaventuneet selvästi. Vertailuanalyysin perusteella haastattelujen välittömät työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä. Analyysin perusteella määräaikaishaastatteluilla on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille ja tämä alkaa näkyä, kun henkilön työttömyys ylittää puoli vuotta. Molemmat analyysimenetelmät osoittavat yhdessä, että vuoden 2017 muutokset määräaikaishaastattelukäytännöissä ovat vaikuttaneet asiakkaiden työllistymiseen pidemmällä aikavälillä, etenkin kun työttömyys on kestänyt yli puolivuotta. Tämä puolestaan ilmentää sitä, että määräaikaishaastattelukäytäntöjen muutoksen välittömät vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä ja vaikutukset syntyvät pääosin tehokkaamman palveluun ohjautumisen kautta.

Eniten haastattelukäytännön muuttumisesta ovat hyötynneet palvelulinjan 1 asiakkaat, joita ennen vuotta 2017 haastateltiin harvoin ja joiden haastattelumääriin vaikuttivat suuresti TE-alueiden erilaiset käytännöt (mm. valikoituminen). Tämä on aiemmin hidastanut myös sellaisten asiakkaiden pääsyä palveluihin, joille niistä olisi ollut työllistymisen kannalta hyötyä.

Haastattelujen tihentyminen ja haastattelumäärien lisääntyminen näkyvät työllistymissuunnitelmien tekoon kohdennettujen kustannusten kasvuna n. 24 miljoonaa euroa vuodesta 2016 vuoteen 2017. Noin kymmenen miljoonaa euroa tästä on varsinaista määräaikaishaastatteluille kohdistuvaa lisämäärärahaa ja noin puolet muun henkilötöpanoksen siirtymistä muista toiminnoista työllistymissuunnitelmien tekoon sekä osuutta yhteisistä kuluista. Ulkoisten asiantuntijapalveluiden käyttö on asettunut kankean alkuvaiheen jälkeen noin 2,5 miljoonan euron tasolle.

Haastattelujen tihentymisen ja haastattelumäärien lisääntymisen kustannushyöty arvioitiin palveluihin ohjautumisen tehostumisen kautta. Tulosten perusteella palveluihin ohjautuminen on haastattelukäytäntöjen muuttumisen johdosta määrällisesti 10 - 20 prosenttia suurempi kuin aiemmin. Vastaavasti kymmenen prosentin lisääntyminen palvelujen käytössä johtaa noin 75 miljoonan euron vuotuisen hyötyyn julkiselle taloudelle tutkitulla neljän vuoden aikajänteellä. Tämän vastapainona on noin 20 miljoonan euron panostus lisähaastattelujen tekoon ja noin 47 miljoonan euron kustannuspanostus palveluihin. Laskentaan liittyvät epävarmuustekijät huomioiden voidaan arvioida, että tehokkaamman palveluihin ohjautumisen kautta määräaikaishaastattelut maksavat itsensä takaisin noin neljässä vuodessa ja hyöty julkiselle taloudelle syntyy tämän jälkeen pitkäkestoisista vaikutuksista palveluihin osallistuneiden työuran aikana.

Tehostuneesta palvelunohjauksella on vaikutuksia myös julkisen talouden kulujen ulkopuolella. Tehostuneen palveluihin ohjauksen myötä yritykset saavat nopeammin tarvitsemaansa työvoimaa. Vaikutukset yritysten ja muiden työnantajien arvonlisäykseen ovat suuruusluokassa vähintään kymmeniä miljoonia euroja. Vaikutuksia on myös työllistyneiden työnhakijoiden hyvinvointiin, jota on vaikea mitata taloudellisesti.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMIS- EHDOTUKSET

Johtopäätökset

Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tihennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät, ja niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joilla on ns. voimassa oleva työllistymissuunnitelma, on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 lopun 75 prosenttiin. Määräaikaishaastattelujen toteuttamisvälin tihentämisellä on siten ollut suuri vaikutus sekä TE-toimiston työkäytäntöihin ja henkilöresurssien käyttöön, että asiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Määräaikaishaastatteluja toteutetaan maassamme varsin yhtenäisen mallin mukaisesti. Määräaikaishaastattelujen toteutustavat eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä, vaan 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 toimintatapoja varioidaan ensisijaisesti asiakkaiden erilaisten työnhakuvalmiuksien ja palvelutarpeiden perusteella. Määräaikaishaastattelujen määrien lisääminen ja haastatteluvälin lyhentäminen onkin johtanut siihen, että valikoitumista haastatteluihin tapahtuu aiempaa vähemmän, ja systemaattisten TE-palvelujen piiriin on tullut uusia asiakkaita. Haastatteluja tehdään nykyisin varsin tasapuolisesti kaikille asiakasryhmille ja samalla haastattelumäärien lisääntyminen on tasapuolistanut koko maan tasolla erilaisten asiakasryhmien mahdollisuutta päästä TE-palveluihin. Ongelmana on kuitenkin se, että TE-alueiden välillä on edelleen isoja eroja sekä haastatteluun kutsuttavien että palveluihin ohjautumisen suhteen.

Määräaikaishaastattelujen aktiivinen ja systemaattinen toteutus on mahdollistanut palveluprosessitasolla sen, että tiedot asiakkaista ovat parantuneet. 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. Haastatteluvälin lyheneminen on myös systematisoinut asiakkaan palveluprosessia, lisännyt vuorovaikutusta virkailijan ja asiakkaan välillä ja parantanut asiakkaan palveluun ohjauksen osuvuutta.

Osaamisperusteisuus julkisessa työnvälityksessä on viranomaistasolla vahvistunut ainakin parantuneena asiakastuntemuksena. Tämä ei kuitenkaan ole suuressa mittakaavassa heijastunut työntajiin päin esimerkiksi osuvimpina rekrytointeina. Haastattelut eivät ole liioin juuri lisänneet ymmärrystä työn kysynnästä ja sen muuttuneista tarpeista. Osassa TE-toimistoista suuret määrälliset panostukset työttömien määräaikaishaastatteluihin ovat saattaneet vähentää yhteyksiä työntajien suuntaan, ja ainakin haastatteluja tekevien asiantuntijoiden näkemysten mukaan mahdollisuudet pitää yllä ymmärrystään työpaikkoihin ja erilaisiin työtehtäviin vaadittavista osaamisvaatimuksista ovat haastattelujen myötä kaventuneet.

Etenkin niissä TE-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. Yleisesti vaikuttavan

toiminnan haasteena on ollut se, että haastatteluja joudutaan monesti tekemään kiireellisesti ja liian lyhyessä aikataulussa, jolloin niiden laatu ja vaikuttavuus kärsivät. Vuonna 2018 käyttöön otettu työttömien aktiivimalli on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistoille. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin. Aktiiviehdon täyttyminen koetaan ohjaavan nykyisin liikaa asiakkaan palveluprosessia ja asiakkaiden ohjautumista palveluihin.

Määräaikaishaastattelujen lisääntyminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa ja heikentänyt merkittäväällä tavalla haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia. Merkittävimpinä syinä tähän ovat jatkuva haastatteluelvelka, kovat määrälliset haastattelumäärätavoitteet, haastatteluressurssien koettu vähäisyys sekä edellisistä asioista johtuva kyvyttömyyden tunne tehdä riittävän laadukkaita haastatteluja ja tarjota osuvia ratkaisuja. Kaiken kaikkiaan määräaikaishaastattelujen nykymuotoinen toteuttaminen – yhdistettynä muihin työn kuormittavuutta lisääviin uudistuksiin (mm. työttömien aktiiviehto, epävarmuus tulevan kasvupalvelu-uudistuksen vaikutuksista työtehtäviin) – näyttää aiheuttaneen ison työssäjaksamisongelman TE-toimistoissa ja voi pahimmillaan uhata koko työnvälityksen palvelujärjestelmän toimivuutta. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista esittää keinoja asian korjaamiseksi, mutta selvää on, että TE-toimistojen johtamisjärjestelmiin, haastattelujen resursointiin, työssä jakamiseen sekä haastattelukäytäntöihin tulisi tehdä pikaisia muutoksia, etenkin jos asiakas- ja haastattelumäärät pysyvät jatkossakin nykyisen suuruisina.

Määräaikaishaastattelut eivät ole erillinen toimenpide tai palvelu, jonka vaikutuksia voisi arvioida itsenäisesti erillään muista palveluista. Haastattelut ovat kiinteä osa asiakaspalveluprosessia ja niiden vaikuttavuus riippuu siitä, miten palveluprosessi toimii kokonaisuutena ja mikä on palvelujen erillisvaikutus.

Määräaikaishaastattelujen tavoitteena on tukea työtöntä työnhaussa, ehkäistä pitkäaikais-työttömyyttä ja nopeuttaa avointen työpaikkojen täyttymistä. Näissä tavoitteissa on varsin hyvin onnistuttu. Haastattelujen lisääntymisellä ja haastatteluvälin tihentymisellä on ollut suuri vaikutus palveluihin ohjautumiseen. Haastattelukäytäntöjen muutokset vuoden 2017 alusta ovat lisänneet palveluihin ohjattujen virtaa noin 20 prosenttia kolmen kuukauden työttömyyden kestosta lähtien. Haastattelukäytäntöjen muutoksilla on näin ollen ollut positiivinen tilastollisesti merkitsevä vaikutus aktivointiasteen nousuun. Analyysien pohjalta voidaan todeta, että määräaikaishaastattelujen lisäys 100 prosentilla vuoden 2017 alun tasosta kasvattaa aktivointiastetta laskennallisesti arviolta noin neljä prosenttiyksikköä.

Määräaikaishaastattelujen suorat työllisyysvaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä, mutta haastattelumäärien lisääntymisellä on kuitenkin tilastollisesti merkitsevä syy-yhteys työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja alueiden kohtaantotehokkuuteen. Alueelliset erot kohtaantotehokkuudessa ovat kaventuneet vuotta 2017 edeltäneestä tilanteesta sen myötä, kun haastattelujen käymiseen liittyvät erot ovat pienentyneet. Vertailuryhmiin perustuvan analyysin perusteella määräaikaishaastatteluilla on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille, joka alkaa näkyä, kun henkilön työttömyys on kestänyt yli puoli vuotta. Vuoden 2017 muutokset määräaikaishaastattelukäytännössä ovat siten vaikuttaneet asiakkaiden työllistymiseen pidemmällä aikavälillä. Tämä puolestaan kertoo sitä, että määräaikaishaastattelukäytäntöjen muutosten välittömät vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä ja työllisyysvaikutukset syntyvät pääosin tehokkaamman palveluun ohjautumisen kautta.

Tässä tutkimuksessa ei ole selvitetty erillisanalyseillä määräaikaishaastattelujen vaikutusta avointen työpaikkojen täyttymiseen. Yleisen tiedon valossa TE-toimistoissa avoinna olleiden työpaikkojen täyttymisen kestoajat ovat pidentyneet selkeänä trendinä vuodesta 2013 alkaen ja tämä trendi on jatkunut myös vuosina 2017 – 2018. Näkemyksemme mukaan työpaikkojen täyttymisaajat ovat vahvasti sidoksissa kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, jossa osaavan työvoiman saatavuusongelmat työpaikoilla ovat viime vuosina vaikuttaneet työpaikkojen täyttymisaikoihin. Mutta kuten edellä on todettu, määräaikaishaastatteluilla on selkeä syy yhteys kohtaantoon ja sitä kautta välillisesti myös työpaikkojen täyttymiseen.

Eniten haastattelukäytännön muuttumisesta ovat palveluihin pääsyn ja työllistymisen näkökulmasta hyötynneet palvelulinjan 1 asiakkaat, joita ennen vuotta 2017 haastateltiin harvoin ja joiden haastattelumääriin vaikuttivat suuresti TE-alueiden erilaiset käytännöt (mm. valikoituminen). Tämä on aiemmin hidastanut sellaisten asiakkaiden pääsyä palveluihin, joille niistä olisi ollut työllistymisen kannalta hyötyä.

Haastattelujen tihentymisen ja haastattelumäärien lisääntymisen kustannushyöty arvioitiin palveluihin ohjautumisen tehostumisen kautta. Tulosten perusteella palveluihin ohjautuminen on haastattelukäytäntöjen muuttumisen johdosta määrällisesti noin 10 % suurempi kuin aiemmalla ennen vuotta 2017 vallinneella toimintatavalla. TE-palveluiden vuosittainen panostus on noin 20 miljoonaa euroa haastattelujen tekoon ja noin 47 miljoonaa euroa palveluihin. Tämä panostus johtaa noin 75 miljoonaa euron hyötyyn julkiselle taloudelle alentuneina työttömyyden kustannuksina neljän vuoden tarkastelujakson aikana. Karkeasti arvioiden haastattelumäärien lisääminen maksaa julkiselle taloudelle itsensä takaisin tuona neljän vuoden aikana. Hyödyt julkiselle taloudelle kertyvät tämän jälkeisistä pitkäkestoisista vaikutuksista työllistyneiden työuran aikana. Yritykset ja muut työnantajat hyötyvät työvoiman saannin nopeutumisesta. Hyöty yritysten arvonlisäyksen muodossa on vähintään kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Vaikutuksia työllistyneiden työnhakijoiden hyvinvointiin ei arvioitu taloudellisesti.

Haastattelujen syrjäyttämisaikutuksesta ei saatu tutkimuksessa selvää näyttöä, mutta esimerkiksi työtarjousten määrä on vuoden 2017 alun jälkeen selvästi vähentynyt. Tämä voi olla työhallinnolta selkeä strateginen valinta, mutta se kielii myös siitä, että samanaikaisesti kun panostuksia on lisätty määräaikaishaastatteluihin, ovat panostukset työllistymissuunnitelmien tekoon vähentyneet. Tehokkaan työnvälityksen näkökulmasta haastattelujen merkittävämpi syrjäyttämisaikutus saattaa kuitenkin syntyä TE-toimistojen asiantuntijoiden kokemasta määräaikaishaastatteluihin liittyvästä turhasta työstä (mm. turhat yhteydenotot, lisääntyneet selvityspyynnöt ja lausunnot), mikä on vienyt aikaa muusta perustyönvälitystehtävästä. Vaikka haastattelumäärien moninkertaistuminen on edellyttänyt sitä, että TE-toimistot ovat joutuneet kohdentamaan henkilöstöä haastattelujen toteuttamiseen TE-toimistojen muista tehtävistä, ei koko maan tasolla TE-toimistojen tehtävä- ja toimintayksikkökohtaisen kustannusseurannan perusteella voida osoittaa selkeää indikaatiota siitä, että haastattelujen toteuttaminen olisi merkittävässä määrin syrjäyttänyt resursseja muusta työnvälityksestä. Toimisto- ja palvelulinjakohtaisesti näin on kuitenkin todennäköisesti tapahtunut.

Työttömien määräaikaishaastattelut vahvistavat työvoiman tarjontalähtöistä osaamista. Onnistuneen työnvälityksen näkökulmasta ne eivät juurikaan ole lisänneet osuvassa matchingtehtävässä tarvittavaa osaamista työn kysynnästä ja sen muuttuneista tarpeista. Onnistuneen työnvälityksen iso tämän hetken haaste onkin se, että 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 muuttuvat ja 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.

Työnvälityksen nykyinen prosessi on kokonaisuutena rakentunut palvelemaan selvästi nykyistä stabiilimpia ja ennustettavampia työmarkkinoita. Suhteessa työn muutoksiin ja työnantajien muuttuviin rekryointitarpeisiin perinteisillä menetelmillä ja prosessilähtöisillä toimintatavoilla työnvälitystehtävää on vaikeaa hoitaa laadukkaasti ja tehokkaasti. Työn murroksen aikaansaamiin rekryointihaasteisiin vastaaminen edellyttäisi työhallinnolta määräaikaishaastattelujen ohella nykyistä vahvempaa panostusta työnantajayhteyksiin, työpaikka-kohtaisten osaamisvaatimusten tuntemiseen, työnimikkeiden uudistamiseen sekä käytössä olevien sähköisten järjestelmien (URA) päivittämiseen.

Arvioinnin tulokset kertovat siitä, että nykyisen kaltaista TE-toimistojen asiakaspalveluprosessia systematisoivaa ja rytmittävää haastattelukäytäntöä tarvitaan myös jatkossa. Työnhakijan systemaattinen palveluprosessi edellyttää, että TE-toimiston ja työnhakijan kesken on olemassa yhteinen ymmärrys työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisesta ja niiden käytöstä. Toistaiseksi tähän ei kuitenkaan ole olemassa määräaikaishaastatteluja ja työllistymissuunnitelmaa korvaavaa keinoa. Palvelujen digitalisointi ja monikanavaisuus on keskeinen keino tehostaa työvoimapalvelujen vaikuttavuutta.

Pirkanmaan työllisyyskokeilussa on panostettu räätälöityyn ja yksilölliseen palveluun sekä uudenlaisten yhteistyömuotojen rakentamiseen. Siellä määräaikaishaastattelut eivät ole olleet erillinen tulostavoite, vaan niitä on toteutettu kunkin asiakasprosessin puitteissa sekä sisällöltään että frekvenssiltään yksilöllisesti. Toimintamallin perustana on omavalmentajien käyttö. Tietyn tyyppinen omavalmentajamalli, oli kyseessä sitten julkinen tai yksityinen ”omavalmentaja”, voisi olla toimiva vaihtoehtoinen toimintatapa nykyiselle haastattelukäytännölle etenkin, jos asiakkaiden palvelutarpeet ovat moninaisia.

Kasvupalvelu-uudistus on siirtämässä TE-palvelujen järjestämisvastuun tuleville maakunnille. Vastaavasti myös palvelutuotantoa ollaan enenevässä määrin avaamassa yksityisille palveluntuottajilla. Olipa palvelujen tuottamisen malli jatkossa millainen tahansa, puhelimitse, kasvotusten tai sähköisesti toteutetut määräaikaishaastattelut tai vastaavantyyppiset asiakkaan kontaktointimuodot on syytä pitää mukana keskeisenä osana asiakkaan palveluprosessia. Kasvokkain tai puhelimitse tapahtuvan palvelutarpeiden arvioinnin tarve ei tulevaisuudessa katoa, vaikka suuri osa palveluista siirtyisikin sähköiseksi.

Tutkimuksessa ei noussut esiin tekijöitä tai syitä, joiden puolesta määräaikaishaastattelujen tekoa ei voisi tulevaisuudessa ulkoistaa yksityisille palveluntuottajille. Etenkään, jos laki tämän mahdollistaa ja samalla myös muuta asiakasvastuuta siirretään palveluntuottajalle. Laajemmin asiakasvastuun siirtäminen palveluntuottajalle edellyttää palvelun järjestäjältä (tulevat maakunnat) toimivia ohjausmekanismeja palveluntuottajien suuntaan, jotta vältetään esimerkiksi ”kermankuorinnan” ja palvelujen yli- tai alitarjonnan ongelmat.

Kehittämisehdotuksia

Kehittämisehdotus 1. TE-toimistojen asiakaspalveluprosessia systematisoivaa ja rytmittävää haastattelukäytäntöä tai vastaavanlaista toimintatapaa tarvitaan myös jatkossa. Työnhakijan systemaattinen palveluprosessi edellyttää, että TE-toimiston ja työnhakijan kesken on olemassa yhteinen ymmärrys työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisesta ja niiden käytöstä.

Kehittämisehdotus 2. Haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille samaan 3 kk tahtiin ei ole tämän tutkimuksen tulosten perusteella toimiva ja tehokas ratkaisu. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta haastatteluja tulisi tehdä nykyisen kaltaisesti, eli systemaattisesti ja säännöllisesti, mutta haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvuuteen ja palvelutarpeeseen. Kontaktointivälin tarpeellisuus tulisi arvioida asiakasryhmittäin tai asiakaskohtaisesti. Tässä tulee puolestaan voida hyödyntää paremmin sähköisiä profilointijärjestelmiä.

Asiakastason hyödyn ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta tämän tutkimuksen havaintojen perusteella haastatteluja ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa systemaattisesti 3 kk välein esimerkiksi pitkäaikaissairaille, eläkeputkessa oleville sekä niille pitkäaikaistyöttömille, joiden palvelutarpeisiin ei pystytä TE-hallinnon toimin vaikuttamaan. Näiden asiakasryhmien haastatteluajankohtien määrittämiseen asiantuntijoille tulisi antaa enemmän harkintavaltaa.

Kehittämisehdotus 3. Arvioinnissa tehty kustannus-hyötyanalyysi osoittaa, että resursseja määrääaikaishaastattelujen tekoon ei ole TE-palvelujärjestelmän kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista lisätä. Sen sijaan haastattelukäytäntöjä tulisi tehostaa esimerkiksi rutiinitoimia automatisoimalla ja asiakkaiden omavastuuta lisäämällä.

Kehittämisehdotus 4. Sähköistä palvelutarpeen arviointijärjestelmää ja siihen liittyviä käytäntöjä tulee kehittää paremmin asiakkaan aidon palvelutarpeen tunnistavaksi. Työnhakijaksi ilmoittautuminen tapahtuu nykyisin pääosin sähköisesti Oma asiointi -palvelun kautta ja palvelutarvearviointi tapahtuu pääsääntöisesti asiakkaan itsearviointina sähköisen omaarvioinnin (PAULA) kautta. Nykyinen järjestelmä segmentoi asiakkaita osin väärin perustein ja ohjaa heitä väärille palvelulinjoille.

Kehittämisehdotus 5. Haastatteluihin liittyvät rutiinitehtävät tulisi automatisoida sähköistä järjestelmää kehittämällä. Osana sähköisen järjestelmän kehittämistä tulisi luoda strukturoitu työkalu, joka esimerkiksi ehdottaa automaattisesti työnhakijan profiilin mukaisia toimenpiteitä ja työmahdollisuuksia sekä lähettää asiakasrekisterin kirjauksista automaattisia muistutuksia työnhakijoille haastatteluista, aikavarauksista ja suunnitelmassa sovitusta toimenpiteistä.

Kehittämisehdotus 6. Virkailijoiden haastatteluutaakan keventämiseksi haastattelukäytäntöjä ja koko palveluprosessia tulee kehittää asiakkaan omavastuuta lisäämällä. Työnhakijoiden omaa vastuuta haastatteluihin osallistumisessa ja suunnitelmien laatimisessa on lisättävä luottamukseen perustuen siten, että työnhakijat ottavat enemmän vastuuta esimerkiksi Oma asiointi -palvelun kautta suunnitelmien laatimisesta ja suunnitelmissa sovittujen asioiden toteutumisesta. Tämä edellyttää, että työnhakijan ja TE-toimiston vastuut on selkeästi määritetty ja työnhakijat ovat niistä nykyistä paremmin tietoisia.

Kehittämis ehdotus 7. Yksittäisillä virkailijoilla saattaa TE-toimistosta ja palvelulinjasta riippuen olla useita satoja työnhakija-asiakkaita. Nykyisen käytännön mukaan asiakasohjaus ja hallinta (mm. haastattelulistojen laatiminen) tapahtuvat TE-toimistossa QlickView- järjestelmän kautta, jonka käyttöoikeudet ovat pääsääntöisesti TE-toimiston johdolla ja palveluesimiehillä. QlickView- järjestelmän ulottaminen myös asiantuntijoiden käyttöön helpottaisi ja systematisoisi asiakasvastuullisten asiantuntijoiden asiakashallintaa ja samalla vähentäisi palveluesimiesten työtaakkaa.

Kehittämis ehdotus 8. Haastattelujen sisältöjä tulisi fokusoida ratkaisukeskeisemmiksi. Työnhakija-asiakkaat kokevat määräaikaisten haastattelukäytäntöjen varsin toimiviksi, mutta kaipaavat niihin enemmän konkreettisesti työllistymistä edistäviä sisältöjä ja ratkaisuja. Asiakkaan tilanteen kartoituksen ohella haastatteluissa tulisi fokusoida vahvemmin ratkaisujen etsimiseen asiakkaalle sekä konkreettisten vaihtoehtojen, kuten työpaikkojen ja palvelujen, tarjoamiseen. Lähtökohtana tässä tulee kuitenkin huomioida asiakkaan työnhakuvalmiudet ja palvelutarve.

Kehittämis ehdotus 9. Kasvokkain tapahtuvia haastatteluja tarvitaan myös jatkossa. Tarve kasvokkain tapahtuville kohtaamisille ei poistu sähköisten järjestelmien kehittyessä, vaan niitä tarvitaan yhä. Erytisen tärkeitä ryhmiä tässä ovat mm. nuoret sekä ensi kertaa työttömäksi tulevat asiakkaat, joilla on puutteita osaamisessa sekä monialaista palvelua vaativia tarpeita.

Kehittämis ehdotus 10. Määräaikaishaastattelujen määrän lisääntyminen on lisännyt TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa ja heikentänyt merkittäväällä tavalla haastatteluja tekevien asiantuntijoiden työhyvinvointia, mikä voi pahimmillaan uhata koko työnvälityksen palvelujärjestelmän toimivuutta. Tässä tutkimuksessa ei ole selvitetty tarkemmin ratkaisuja jakamisongelmaan, mutta on selvää, että TE-toimistojen johtamisjärjestelmiin, haastattelujen resursointiin, työssä jakamiseen sekä haastattelukäytäntöihin tulisi tehdä pikaisesti muutoksia, etenkin jos asiakas- ja haastattelumäärät pysyvät jatkossakin nykyisen suuruisina.

Kehittämis ehdotus 11. Asiantuntijoiden asiantuntemusta eri työtehtävistä, alueellisista työmarkkinoista, yritysten rekrytointitarpeista ja muista työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä tulee jatkuvasti parantaa. Yhtenä ratkaisuna voisivat olla esimerkiksi ammattialakohtaisesti erikoistuneet asiantuntijat/haastattelijat tai asiantuntijatiimit.

LÄHTEET

- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen K & Mäkiäho A (2018) *Työvoimapalveluiden kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen*, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. (2019). *Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019
- Eskelinen, J. & Keshvari, A. (2017): *Business intelligence solution for evaluating the matching efficiency of public employment services in Finland*, *Recent Applications of Data Envelopment Analysis: Proceedings of the 15th International Conference of DEA*, June 2017, University of Economics, Prague, Czech Republic
- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sivervo T, Aalto A-M & Keskimäki I (2008) *Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Numero 14/2008
- Hynninen, S.-M. (2009), *Matching in local labor markets: a stochastic frontier approach*, *Journal of Productivity Analysis* 31,15–26
- Ilmakunnas, S. & Pesola, H. (2003), *Regional labour market matching and efficiency analysis*, *Labor* 17(3) 413-437
- KEHA-keskus (2018), *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2017*, Dnro KEHA/1083/2018
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL) (548/2017, 1456/2016, 916/2012)*
- Mayer, M., Eskelinen, J., Laasonen, V., Valtakari, M., Ranta, T. & Yli-Koski, M. (2019) *Työkokeilu TE-toimiston palveluna - Asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja TE-toimiston asiantuntijoiden kokemuksia työkokeilusta*. Painossa 19.2.2019. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Pekkarinen T. (2006) , *Toimenpiteiden vaikutusten arviointi empiirisessä mikrotaloustieteessä*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 102 (3), 308-320
- Petrongolo, B & Pissarides, C (2001). *Looking into the black box: a survey of the matching function*, *Journal of Economic Literature*. 39(2): 390–431
- Pissarides, C. A. (1990). *Equilibrium unemployment theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019*. Hallituksen julkaisusarja 5/2017
- Rosenbaum, P. & Rubin, D (1983). *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, *Biometrika*, 70, 41–55.
- Sundvall, S. & Mayer, M. (2018). *Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana Kokemuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla*. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus RAPORTTEJA 27 | 2018

Sundvall, S. & Härmälä, K. (2016). *Työtarjoukset ja esittelyt Uudellamaalla. Tilastollinen analyysi TE-toimiston kahden keskeisen työnvälitysinstrumentin vaikuttavuudesta*. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 22/2016

Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset TE-palvelujen tehostamisesta ja työnhakijahaastattelujen järjestämisestä. TEM/2326/07.10.02/2016)

Valtakari, M., Riipinen, T., Nyman, J., Eronen, A. & Karinen, R. (2016). *Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys*. TEM raportteja 18/2016.

LIITTEET

LIITE 1: KOHTAANNON TEHOAKKUUDEN LASKENTA JA TYÖLLISTYMISSUUNNITELMIEN YHTEYS KOHTAANTOON

Tässä selvityksessä tarkastellaan työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden ja kohtaannon tehokkuuden yhteyttä TE-alueilla ennen ja jälkeen nykyisen toimintamallin käyttöönoton vuonna 2017. Tässä selvityksessä kohtaannon tehokkuus määritellään suhteessa keskimääräiseen kohtaantoon.

Kohtaannon tehokkuuden laskenta perustuu kohtaantofunktioon (Pissarides, 2000). Kohtaantofunktio m kuvaa sitä yleisille työmarkkinoille työllistyneiden työnhakijoiden määrää (M), joka työmarkkinoilla saadaan aikaiseksi työttömien työnhakijoiden määrästä (U) ja avointen työpaikkojen (V) määrästä, eli

$$M=m(U,V).$$

Kohtaantofunktiota käsitellään usein Cobb-Douglas -tuotantofunktion muotoisena⁶⁷

$$M = AU^\alpha V^\beta,$$

jossa α ja β ovat positiivia vakioita. Kaavassa α kuvaa kohtaantoa suhteessa työttömiin työnhakijoihin ja β kohtaantoa suhteessa avoimiin työpaikkoihin ja A kohtaannon tehokkuutta.

Kohtaantofunktio voidaan estimoida logaritmisien muunnoksen jälkeen lineaarisena regressiona

$$\ln M = \alpha \ln U + \beta \ln V + \varepsilon \quad (1)$$

ja kohtaannon tehokkuus suhteessa keskimääräiseen kohtaantoon on todellisen kohtaannon (työllistyneiden työttömien) ja estimoidun kohtaannon suhde ja se voidaan laskea myös suoraan virhetermistä ε .

$$A = M/U^\alpha V^\beta = \exp(\varepsilon)$$

Kohtaannon tehokkuuden A arvo 1 kertoo, että kohtaanto on ollut täsmälleen se, mitä voitaisiin odottaa työttömien määrän ja avointen työpaikkojen perusteella. Arvot yli 1 kertovat keskimääräistä paremmasta kohtaannosta ja arvot alle 1 keskimääräistä heikommasta kohtaannosta. Arvo $M-AM$ kertoo suoraan, kuinka monta työnhakijaa olisi voinut työllistyä enemmän tai vähemmän verrattuna siihen, jos alue olisi ollut kohtaannon tehokkuuden osalta keskimääräinen.

Laskennassa käytetään usein viivästettyjä selittäviä muuttujia niin, että edellisen kauden lopun työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen varanto ovat seuraavalla kaudella työllistyneiden työttömien työnhakijoiden syötteitä (ks. esim. Hynninen, 2009).

⁶⁷ Funktio voidaan estimoida Cobb-Douglas -funktion sijaan myös esim. ei-parametrisesti, kuten Eskelinen & Keshvari 2017 ovat tehneet TE-toimistojen tuloksellisuusmittauksen sovelluksessa.

Tietoaineisto

Aineiston lähteenä ovat kuukausittaiset työvälitystilastot.

M_{it} on kauden aikana yleisille työmarkkinoille työllistyneiden työttömien työnhakijoiden määrä alueella (virtamuuttuja). Luku sisältää työttömät työnhakijat, jotka on välitetty työhön tai jotka ovat itse saaneet työtä. Luvussa ei ole mukana niitä, jotka eivät ole uusineet työnhakuaan eikä niitä, jotka ovat keskeyttäneet aktivointiasteen palvelun työllistyttyään (näiden osuus on suhteellisesti hyvin pieni). Päätymisen syy ”ei uusinnut työnhakua” syntyy tilanteessa, jossa asiakas ei osallistu velvoittavaan toimenpiteeseen eikä ole ilmoittanut syytä, joka olisi päättänyt työnhaun. On oletettavaa, että osa on työllistynyt yleisille työmarkkinoille.

U_{it} on työttömien työnhakijoiden määrä kuukauden lopussa alueella. Työttömiin työnhakijoihin lasketaan työttömät, lomautetut ja aktivointiasteen palveluissa olevat työnhakijat eli kyseessä on ns. laaja työttömyys.

V_{it} on TE-palveluiden avointen työpaikkojen määrä kuukauden lopussa alueella. Työttömät työnhakijat työllistyvät muihinkin kuin TE-palveluille ilmoitettuihin työpaikkoihin, mutta muiden työpaikkojen määrä ei ole tiedossa. TE-palveluihin ilmoitettujen työpaikkojen määrä on ns. korvikemuuttuja todellisesta työpaikkojen tarjonnan määrästä⁶⁸.

X_{it} on työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden aste alueella kuukauden lopussa. Tämän tiedon lähde on QlikView-seuranta vuosien 2017 ja 2018 osalta. Ajantasaisuuden aste kuvaa työttömiä työnhakijoita, joiden työllistymissuunnitelma on korkeintaan kolme kuukautta vanha, suhteessa kaikkiin työttömiin työnhakijoihin. Tunnusluvussa otetaan huomioon vain vähintään kolme kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet. Ajantasaisuuden astetta ei ole saatavilla ennen vuotta 2017. Asiakkaalle tehtyjen suunnitelmien määrää on kuitenkin tilastoitu vuoden 2013 alusta. Niinpä vuosille 2013-2016 tässä tutkimuksessa lasketaan korvaava tunnusluku, joka on asiakkaille tehtyjen suunnitelmien määrä 3 kk aikana suhteessa työttömien työnhakijoiden määrän 3 kk keskiarvoon.

Kohtaantoon vaikuttaa sesonkivaihtelu, joka voi alueellisesti nostaa satunnaisia piikkejä. Varsinkin väestömäärältään pienillä alueilla se vaikuttaa lyhyellä aikavälillä merkittävästi. Esimerkkinä tällaisesta on isojen työnantajien (kunta, suuri teollisuuslaitos) kausityövoiman hankinta, joka voi nostaa avointen työpaikkojen määrää huomattavasti. Satunnaisten erojen tasoittamiseksi käytetään kolmen kuukauden liukuvaa summaa virtamuuttujalle $M_{3kk,t} = M_t + M_{t-1} + M_{t-2}$ tai keskiarvoa varantomuuttujalle esimerkiksi $V_{3kk,t} = (V_t + V_{t-1} + V_{t-2})/3$. Selkeyden vuoksi merkintä t kuvaa jatkossa kolmen kuukauden liukuvaa jaksoa ja esimerkiksi $t-1$ tarkoittaa edellistä kolmen kuukauden jaksoa, joka alkaa siis kuukautta myöhemmin ja sisältää kaksi samaa kuukautta kuin jakso t .

Kohtaantofunktion soveltaminen

Tässä selvityksessä päädyttiin käyttämään kaksivaiheista lähestymistapaa, jossa ensin laskeaan kohtaannon tehokkuuden (A) ja toisena vaiheena selitetään tätä kohtaantotehokkuutta työllistymissuunnitelmien ajantasaisuusasteella ja kausivaihtelulla.

⁶⁸ TE-palveluihin ilmoitettu työpaikat ovat kuitenkin ainakin valtakunnallisesti ja suurimpien alueiden osalta melko luotettava indikaattori avoimista työpaikoista. Tässä selvityksessä käytettyjen työvälitystilastojen tiedot ja Tilastokeskuksen otantatutkimukseen perustuvat tiedot työpaikkojen määrästä ovat hyvin lähellä toisiaan koko maassa ja esimerkiksi Uudenmaan alueella.

Ensimmäisessä vaiheessa lasketaan mallin 1 mukaisesti kohtaannon tehokkuus. Työttömien ja avointen työpaikkojen määrä mitataan kuukauden päättyessä, joten saman kuukauden työttömien määrä ei voi olla syöte saman kauden työllistyneille työttömille. Tämän vuoksi käytetään yhden kuukauden viivettä, kuten Hynninen (2009) teki tutkimuksessaan kohtaannon tehokkuudesta Suomessa. Malli (1) saa muodon

$$\ln M_{it} = \alpha U_{it-1} + \beta V_{it-1} + \varepsilon_{it}. \quad (2)$$

Näin laskettu kohtaannon tehokkuus A_{it} sisältää kaikkia alueita koskevan yleisen vaihtelun ajan suhteen, kuten kausivaihtelun, työmarkkinoiden yleisen kehityksen ja alueellisten tekijöiden vaikutuksen.

Toisessa vaiheessa otetaan huomioon vaihtelu ajan suhteen. Näin lasketaan arvio, kuinka työllistymissuunnitelmien ajantasaisuus on yhteydessä alueen kohtaantoon, kun kaikille alueille yhteiset muutokset ajan suhteen vakioidaan.

Yleinen kehitys otetaan huomioon käyttämällä kohtaannon tehokkuuden kausikohtaista keskiarvoa selittävänä muuttujana. Täsmälleen sama selitysaste saadaan aikaan käyttämällä kausikohtaisia dummy-muuttujia, mutta niitä käytettäessä muuttujien määrä nousee merkittävästi. Kausikohtainen kohtaannon tehokkuuden keskiarvo on

$$\bar{A}_t = \sum_{i=1}^N A_{it} / N \quad (3)$$

Kohtaantotehokkuutta selitetään alueiden kauden keskiarvolla ja alueen kausikohtaisella työllistymisasteella, jossa voidaan käyttää myös viivettä j). Regressiokerroin γ kuvaa, kuinka alueen kohtaantotehokkuus muuttuu koko maan kohtaantotehokkuuden muuttuessa.

$$A_{it} = \bar{A}_t \gamma + X_{it-j} \delta + \varepsilon_{it}. \quad (4)$$

Regressiokerroin δ kertoo työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden yhteyden alueen kohtaantoon. Regressioanalyysin kertoimen t-testin arvo kertoo, onko yhteys merkitsevä.

Kaksivaiheiseen mallin päädyttiin, koska edellä kuvatun ajallisen muutoksen ottaminen huomioon on näin helpompaa. Vaihtoehtona olisi yksivaiheinen malli, jossa erilaiset kohtaantoon vaikuttavat tekijät liitetään malliin (2). Tällainen olisikin tyypillinen ratkaisu paneelidatalle (ks. Ilmakunnas & Pesola, 2003). Yksivaiheisessa analyysissä vaihtoehto ajan vaihtelun hallintaa olisi esimerkiksi erilliset vuosi- ja kausimuuttujat, mutta tämä ei ole yhtä tarkka ottamaan huomioon vaihtelua. Jäljelle jäisi enemmän selittämätöntä eroa. Jos yksivaiheisessä mallissa tehtäisiin ensin laskenta ja palautettaisiin keskiarvo uutena muuttujana, tehtäisiin itse asiassa joka tapauksessa eräänlaista kaksivaiheista analyysia.

Ensimmäinen vaihe, kohtaannon tehokkuuden laskenta, tehtiin vuosille 2011-2018. Näin saatiin mukaan enemmän havaintoja kohtaantofunktion laskentaan. Toisessa vaiheessa, jossa selitettiin työllistymissuunnitelmilla ja ajallisella vaihtelulla kohtaantotehokkuutta, toteutettiin erikseen vuosia 2013-2016, jolloin aiempi määräaikaishaastattelujen käytäntö oli voimassa ja vuosia 2017-2018, jolloin nykyinen käytäntö oli voimassa.

Erityisiä huomioita

Mallin (1) kertoimien summa $\alpha + \beta$ kuvaa niin sanottua skaalatuottoa eli missä määrin työllistyneiden työttömien määrä muuttuu, jos työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrä muuttuu tasasuhteisesti. Jos $\alpha + \beta = 1$, työttömiä työllistyy samassa suhteessa kuin

työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrä kasvaa. Tässä aineistossa $\alpha=0,762$ ja $\beta=0,070$, jolloin $\alpha + \beta=0,832$. Tämä kuvaa selvästi alenevaa skaalatuottoa, ts. työllistyneiden määrä kasvaa vähemmän kuin työttömien ja avointen työpaikkojen määrät kasvavat (ja pienenevät vastaavasti vähemmän).

Empiirisen taloustieteellisen tutkimuksen mukaan työmarkkinoilla vallitsee likipitään vakioskaalatuotto (Petrongolo & Pissarides, 2001), mutta ainakin Hynninen (2009) on havainnut Suomen alueellisissa TE-palveluissa vastaavan eron kuin tämä laskelma. Syyn voisi olettaa olevan osittain Uudenmaan alueessa, jossa työttömiä työnhakijoita ja avoimia työpaikkoja on määrällisesti paljon, mutta yleisille työllistyneiden määrä on ollut tähän suhteutettuna keksimääräistä matalampi. Uusimaa ei kuitenkaan yksin selitä alenevaa skaalatuottoa, sillä kun Uusimaa poistetaan aineistosta $\alpha + \beta=0,854$ eli aleneva skaalatuotto on edelleen selvä. Ilmiö on siis yleisempi.

Skaalatuoton ottaminen huomioon on pienentänyt alueiden ja kausien välisiä eroja verrattuna vakioskaalatuottoon. Vaihtoehtoisesti voitaisiin käyttää ei-parametrista menetelmää, jossa oletus vakioskaalatuotosta voidaan pakottaa laskentamalliin. Tämä malli kasvattaisi siis alueiden eroja ja mahdollisesti nostaisi työllistymissuunnitelmien ja kohtaannon yhteyttä.

Toinen huomio on se, että vaikka avointen työpaikkojen kerroin $\beta=0,070$ on tilastollisesti merkitsevä ($p=0,002$), se on verrattain pieni. Standardoitu regressiokerroin on 0,064. Käytännössä avointen työpaikkojen määrällä on varsin vähän merkitystä kohtaantoon verrattuna työttömien työnhakijoiden määrään, jonka standardoitu regressiokerroin on 0,935. Ainakin yhtenä syynä saattaa olla avointen työpaikkojen suhteellisesti suuri satunnainen vaihtelu alueellisesti, jota ei ole saatu eliminoidua liukuvalla 3 kk:n käytöllä yhtä hyvin kuin työttömien määrän vaihtelua.

LIITE 2: VERTAISTAMISEN MENETELMÄKUVAUS

Vertaistaminen eli kaltaistaminen on vaikuttavuustutkimuksessa yleisesti käytetty menetelmä, kun kokeellinen menetelmä ei ole mahdollinen. Tämä liite kuvaa, kuinka vertaistamista on sovellettu tässä tutkimuksessa.

Vaikka vertaistaminen on yleisesti käytetty menetelmä, se ei ole suinkaan ainoa vaihtoehto ei-kokeelliseen tutkimustilanteeseen. Vaihtoehtoisena lähestymistapana tässäkin selvityksessä harkittiin instrumenttimuuttujien käyttöä. Vahvin ehdokas instrumentiksi olisi ollut virkailija, jolloin oltaisiin tutkittu, vaikuttaako virkailijakohtaiseen tuloksellisuuteen se, missä määrin virkailija käy haastatteluja. Tämä lähestymistapa kariutui siihen, että se olisi vaatinut ns. vastuuvirkailijakäytäntöä, jossa virkailija tekee päätöksiä haastatella tai olla haastattele-matta. Vastuuvirkailijakäytäntöä ei sovelleta monissa TE-toimistoissa tai niiden palvelulin-joilla ja lisäksi käytännöt ovat muuttuneet tarkastelemallamme jaksolla.

Tietoaineiston käsittely

Tietoaineistona oli TE-palveluiden asiakastietojärjestelmä (URA-järjestelmä). Järjestelmästä poimittiin aineisto poikkileikkauspäivinä 17.11.2016 ja 17.11.2017 työttömänä olleista. Aineisto sisälsi työntekijöiden taustatiedot (ikä, ammatti, koulutus, sukupuoli, äidinkieli, kansalaisuus), työnhakuun liittyviä tietoja kuten TE-toimisto, työttömyyden alkamisajankohta, työnhakua edeltävä toiminta ja onko henkilöllä työnhakua haittaava sairaus tai vamma. Aineisto sisälsi myös työllistymissuunnitelmien päivityshistorian ennen ja jälkeen poikkileikkauspäivän.

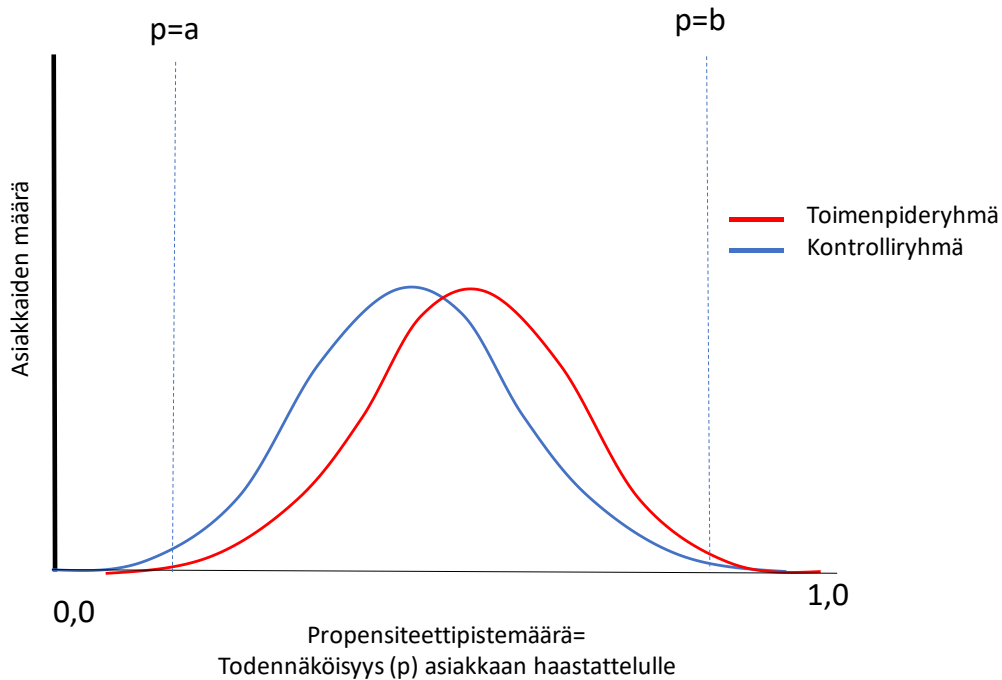
Tärkeä tieto liittyi vastemuuttujiin eli siihen, mikä on asiakkaan työmarkkinastatus. Työmarkkinastatus kertoo, onko henkilö yleisillä työmarkkinoilla, työtön, lomautettu vai erityyppisissä palveluissa. Lisäksi tieto työttömyyden päättymisyydestä täsmensi tietoa asiakkaan tilanteesta. Tilannetta tarkasteltiin kolmena ajankohtana: 3 kk, 6 kk ja 9 kk poikkileikkauspäivän jälkeen. Tämä aineisto oli laajuudeltaan erittäin suuri käsittäen useita satoja tuhansia asiakkaita.

Aineisto oli jopa niin suuri, ettei sen käsittely ollut käytännöllistä. Niinpä aineistosta muodostettiin pienempiä kokonaisuuksia. Analyysissä tarkastellaan määräaikaishaastattelujen vaikutuksia työttömyyden eri vaiheissa kahden erilaisen asiakkaiden joukon kautta. Asiakkaiden joukot perustuvat tietyllä aikavälillä työttömäksi jääneisiin työnhakijoihin. Toinen asiakkaiden joukko koski vastikään työttömäksi jääneitä (1-14 vrk ennen poikkileikkauspäivää) ja toinen 6-9 kk työttömänä olleita.

Tilanteita, joissa asiakkaita tarkasteltiin, oli siis neljä. Alkuvaihe ja tästä 3 kk eteenpäin sekä noin 6-9 kk ja noin 9-12 kk työttömyyden alusta. Kaksi ensimmäistä perustuu vastikään työttömäksi jääneisiin ja kaksi viimeistä 6-9 kk työttömänä olleisiin.

Kunkin tilanteen osalta selvitettiin, onko tarkasteltavien työttömien työnhakijoiden työllistymissuunnitelma ajan tasalla eli laadittu tai päivitetty 3 kk sisällä. Tällä perusteella asiakkaat jaettiin haastateltuihin ja ei-haastateltuihin sen mukaan oliko suunnitelma olemassa. Asiakkaiden työmarkkinastatusta selvitettiin kolmen, kuuden ja yhdeksän kuukauden päähän. Kuva L2.1 esittää esimerkkinä tilanteen tietyistä tarkasteluhetkellä 17.2.2017 tehdystä toimenpiteen ja vasteen tunnistamisesta. Haastattelut ovat toimenpide ja vaste on työnhakijan työmarkkinastatus.

haastatteluun. Tähän käytetään logistista regressioanalyysiä. Liitekuva 2.1 esittää, miten haastatellut ja ei-haastatellut voisivat jakautua propensiteettipistemäärän mukaisesti. Kuvan perusteella toimenpideryhmällä (haastatelluilla) on yleisesti ollut taustatekijöidensä puolesta suurempi todennäköisyys päätyä haastatteluun kuin kontrolliryhmällä (ei haastatelluilla). Pelkästään taustatekijät eivät kuitenkaan määrää osallistumista haastatteluihin, vaan haastatteluprosessissa on ollut merkittävästi sattumaa. Jakaumien keskivaiheilla on haastatteluihin osallistuneista paljon samankaltaisia ja näillä olisi ollut yhtä suuri mahdollisuus päätyä haastatelluksi tai ei-haastatelluksi.



Liitekuva 2.2 Propensiteettipistemäärien jakaumat vertaistamista varten

Jos taustatekijät ovat täysin määränneet osallistumisen, jakaumat eivät ole lainkaan päällekkäin. Tällöin vertaistaminen ei ole mahdollista. Jos jakaumilla on vähän päällekkäisyyttä, pareja muodostuu myös vähän, ja suuri osa havainnoista ei ole mukana. Jos jakaumat menevät täysin päällekkäin, vertaistaminen ei ole tarpeen. Tällöin ohjautuminen toimenpiteeseen on ollut täysin sattumanvaraista. Propensiteettipistemäärään perustuva analyysi on parhaimmillaan, kun toimenpidejoukolla ja kontrolliryhmien jakaumilla on eroa, mutta päällekkäisyyttäkin on runsaasti.

Liitekuvasssa 2.2 on kaksi pystyviivaa. Pystyviivan $p=a$ vasemmalla puolella on hyvin vähän toimenpiteeseen osallistuneita verrattuna muihin. Osallistuminen on niin epätodennäköistä, että vastinpareja voi löytyä vähän. Vastaavanlainen tilanne ($p=b$) on oikeassa laidassa, jossa on asiakkaita, joista lähes kaikki ovat osallistuneet haastatteluihin.

Vastinparit muodostetaan hakemalla propensiteettipistemäärältään mahdollisimman lähellä olevia pareja. Tähän tutkimuskirjallisuus tarjoaa erilaisia menetelmiä ja tilasto-ohjelmistot työvälineitä.

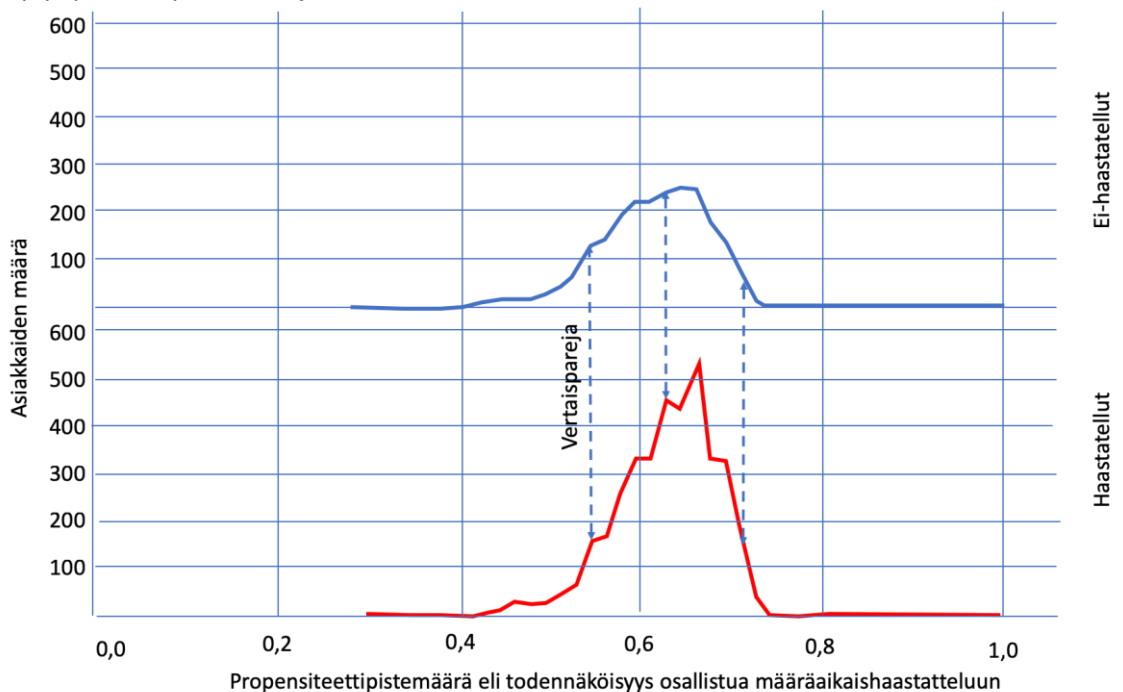
Tarkemmin vertaistamisen yleisistä periaatteisiin voi tutustua esimerkiksi artikkelin "Toimenpiteiden vaikutusten arviointi empiirisessä mikrotaloustieteessä" (Pekkarinen, 2006) tiivissä kuvauksessa.

Vertaistamisen soveltaminen

Vertaistukset tehtiin erikseen neljässä asiakasryhmässä, neljässä eri tilanteessa ja kahtena vuotena, joten vertaistamisia on yhteensä 32. Tässä selvityksessä käytettiin IBM SPSS-tilasto-ohjelmiston valmista "Propensity score matching"-toimintoa, joka tekee sekä logistisen regressioanalyysin että sen pohjalta vastinparien haun. Täydet vastaavuudet ovat vertaistamisessa harvinaisia. Asetimme vaatimukseksi, että propensiteettipisteiden ero saa olla korkeintaan 0,02. Lisäksi vaadimme kaikille haastatelluille eri vastinparit ts. sama ei-haastateltu ei voinut olla parina useammalle haastatellulle.

Vasteissa olevaa haastateltujen ja haastattemattomien välisten erojen tilastollista merkittävyyttä tarkasteltiin logistisen regression pohjalta liittämällä haastatteluihin osallistuminen ja taustatekijät. Taustatekijät otettiin huomioon, koska ei ole itsestään selvää, että asiakkaat työllistyvät yleisille työmarkkinoille tai ohjautuvat palveluihin samoin perustein kuin mitkä ohjaavat heitä haastatteluihin.

Kuva L2.3 esittää tutkimuksessa tehtyä todellista vertaistamista. Vertaistuksessa oli palvelulinja 2:n, yli 25-vuotiaat asiakkaat, jotka olivat työttömiä 17.2.2018 ja jotka olivat jääneet työttömiksi 6-9 kk aikaisemmin. Ei-haastateltujen ja haastateltujen määrien vertailu kertoo, että suurin osa asiakkaista on haastateltu ajallaan, niinpä myös propensiteettipistemäärien jakaumat ovat kallellaan yli 0.5 todennäköisyyteen. Ei-haastateltujen ja haastateltujen jakaumat menevät pitkälti päällekkäin. Tämä kertoo, että sattuma on ohjannut tässä vaiheessa hyvin vahvasti sitä, kuka on jäänyt haastattematta. Vertaistamatonkin analyysi olisi tuottanut luotettavia tuloksia. Vastinparien löytäminen on ollut tässä tapauksessa melko helppoa. Koska haastateltavia oli enemmän kuin ei-haastateltuja, kaikille haastatelluille ei löytynyt vastinparia. Pareja saatiin kuitenkin 2302.



Liitekuva 2.3 Todelliseen aineistoon pohjautuva esimerkki vertaistamisesta: asiakkaat palvelulinjalta 2, yli 25-vuotiaat, työttömänä 6-9 kk, tarkastelupäivä 17.2.2018.

Näin onnekasta vertaistaminen ei ollut kaikissa tilanteissa. Vuonna 2017 varsinkin työttömyyden alkuvaiheessa haastateltiin asiakkaita niin tehokkaasti, että epäsuhta haastateltujen ja ei-haastateltujen välillä oli suuri. Valtaosalle haastatelluista ei löytynyt vastinparia.

Vuonna 2016 haastateltuja oli vähän, joten vastinparin löytyminen niille olisi pitänyt olla periaatteessa helppoa. Tuolloin TE-toimistojen väliset erot haastattelujen käymisessä olivat kuitenkin suuria. Kun tieto TE-toimistosta oli mukana logistisen regression tekijänä, se määritteli vahvasti propensiteettipistemäärää. Tämä vaikeutti parien löytämistä ja parien määrä jäi pieneksi. Kun analyysistä poistettiin TE-toimisto propensiteettipistemäärään vaikuttavana tekijänä, pareja löytyi selvästi paremmin. Koska eri vasteiden osuudet eivät oleellisesti poikenneet ilman aluetta ja alueen kanssa tehdyllä analyysillä, katsottiin paremmaksi käyttää laajemmin tietoaaineistoa ja TE-toimisto jätettiin pois vertaistukseen vaikuttavana tekijänä.

Kun vuonna 2017 alun jälkeen pyritään haastattelemaan kaikki työttömät työnhakijat säännöllisesti, herää kysymys, mikä on haastattelujen vaste sellaisilla asiakkaila, joita olisi haastateltu hyvin epätodennäköisesti vuonna 2016. Vertaistamisanalyysin yhteydessä laskettiin vuoden 2017 asiakkaille propensiteettipisteet kuin he olisivat olleet työttömiä työnhakijoita vuonna 2016. Matalat propensiteettipistemäärät vuoden 2016 pisteytyksellä olivat yhteydessä alhaiseen työllistymiseen ja palveluihin ohjaukseen. Kuitenkin myös matalan pistemäärän saaneiden joukossa päätyminen palveluihin olivat haastateltujen joukossa yleisempää kuin ei-haastatelluilla. Tämä ei kerro kuitenkaan vaikutuksista lopulliseen työllistymiseen.



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-696-6 (pdf)