Sähköiset työvoimapalvelut

TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUS

8/2015

Tuloksellisuustarkastuskertomus
Sähköiset työvoimapalvelut

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 8/2015

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-294-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-295-4 (PDF)
URN:ISBN: 978-952-499-295-4
http://urn.fi/urn:isbn: 978-952-499-295-4

lönnberg print & promo
Helsinki 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 186/54/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Sähköisiä työvoimapalveluita koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 9. kesäkuuta 2015

Ylijohtaja
Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja
Ville Vehkasalo

Työvoimahallinnon henkilöresursseja on viime vuosina pyritty korvaamaan verkossa toimivilla sähköisillä työvoimapalveluilla. Tavoitteena on ollut uudistaa valtion palvelurakenteita ja lisätä kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta, jotta palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin palvelutuotannon tuottavuuden parantamiseksi.

Tarkastuksessa on arvioitu, kuinka toimivia ja tarkoituksenmukaisia nämä verkkopalvelut tällä hetkellä ovat. Verkkopalvelujen aiheuttama valtiontaloudellinen kustannus on pieni, mutta työttömyyden aiheuttamien kansantaloudellisten tappioiden vuoksi työnvälityksen välillinen vaikutus on merkittävä, myös valtiontalouden kannalta.

Tarkastushavaintojen mukaan työhallinto on ollut ensimmäisiä verkkopalvelujen kehittäjiä valtionhallinnossa. Palveluja on pyritty kehittämään asiakkaiden tarpeista lähtien, mutta kehittämiseen käytettävissä olevat resurssit ovat olleet vaatimattomia esimerkiksi suhteessa työvoimapoliittisiin menoihin. Valtion tuottavuusohjelma on vauhdittanut verkkopalveluihin siirtymistä. Kaikkia asiakkaita ei enää ole tarkoituskaan palvella TE-toimistoissa henkilökohtaisesti.

Asiakkaan palvelutarpeiden tunnistaminen on muuttunut vaikeammaksi, koska kaikkia asiakkaita ei enää tavata kasvokkain. Asiakkaiden jako palvelulinjoille tapahtuu mekaanisesti, eikä siinä oteta huomioon asiakkaan todellista työmarkkinakokemusta ja -osaamista. Osuvien työtarjousten teko on vaikeutunut, sillä verkkoon tallennettujen tietojen tai puhelinkeskustelun perusteella on vaikea muodostaa kuvaa työnhakijan todellisesta potentiaalista.

Verkkopalvelujen tavoitteena on ollut siirtää rutiininomaisia tallennustehtäviä virkailijoilta asiakkaille. Tällöin TE-toimistojen virkailijat voisivat keskittyä vaativampiin neuvontatehtäviin. Tässä ei ole täysin onnistuttu, sillä asiakkaiden verkossa täyttämiin tietoihin sisältyy usein virheitä, joita TE-toimistoissa joudutaan korjaamaan. Osa tiedoista tulee tallennettua järjestelmään täten kahteen kertaan. Syvällisempään neuvontapalveluun käytettävissä oleva vastaanottoaika ei ole TE-toimistoissa lisääntynyt verkkopalvelujen myötä.

Verkkopalvelujen käyttöliittymiä tulisi muokata mahdollisimman selkeiksi ja yksinkertaisiksi käyttää. Sivustoilla olisi syytä välttää turhan monimutkaista virkakieltä. Jos verkkopalveluja halutaan kehittää toimivammiksi, niihin tulisi myös panostaa nykyistä enemmän resursseja. Tämä säästäisi myös virkailijoiden aikaa ensisijaisiin asiakaspalvelutehtäviin.

Sähköisten työvoimapalvelujen seuranta ja arviointi ovat olleet puutteellisia, mutta sinänsä seurantakäytäntö ei ole poikennut yleisestä linjasta. Yksittäisten tilastollisten tunnuslukujen seurannan perusteella ei voida tehdä päätelmiä politiikkatoimien ja ohjelmien vaikutuksista.

Verkkopalvelujen vaikutusten kunnollinen arviointi on tällä hetkellä mahdotonta, sillä palvelujen tietokannassa ei säilytetä kahta vuotta van-

hempia asiakastietoja. Täten tietoja ei voida yhdistää esimerkiksi Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon, joka valmistuu vasta kaksi vuotta kunkin tilastovuoden jälkeen. Tähän asiaan tulisi työ- ja elinkeinoministeriössä kiinnittää huomiota.

Tarkastusvirasto katsoo, että henkilökohtaisia työnvälityspalveluja ei voida tulevaisuudessakaan kokonaan korvata sähköisillä palveluilla. Osa asiakkaista ei osaa tai voi käyttää verkkopalveluja – asiakkaalta voi esimerkiksi puuttua verkkopankkitunnukset. Jotkut ovat periaatteesta vastaan tämäntyyppisiä ”palveluja” ja haluavat henkilökohtaista palvelua. Osa asiakkaista tarvitsee jatkossakin syvällisempää neuvontaa ja ohjausta, eritoten työmarkkinoille tulevat nuoret, joiden tiedot ja kokemukset työelämästä ovat usein hyvin vähäisiä. Nämä henkilöt muodostavat kansantalouden kannalta potentiaalisesti hyvän työntekijäjoukon, jolla koko työura on vielä edessä.

Osa työhallinnon verkkopalveluista on asiakkaiden mielestä kohtuullisen hyvin toimivia. TE-toimistojen mukaan verkkopalveluja pitäisi markkinoida ja mainostaa nykyistä enemmän, sillä jatkuvasti vaihtuvien asiakkaiden tiedot palveluista ovat usein hataralla pohjalla. Tiedottaminen tulisi hoitaa keskitetysti valtakunnan tasolla. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriön tulisi vastata palvelujen markkinoinnista.

Tarkastuksen perusteella ei voitu varmistua verkkopalvelujen hyödyistä työnvälityksessä henkilökohtaiseen palveluun verrattuna. Toisin sanoen toistaiseksi on epävarmaa, onko verkkopalveluilla pystytty kompensoimaan sitä työttömyyden pitkittymistä, joka on aiheutunut TE-henkilöstön vähenemisestä.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että työ- ja elinkeinoministeriö

1. arvioi järjestelmällisemmin ja syvällisemmin verkkopalvelujen vaikutuksia ja varmistaa tähän tarvittavien aineistojen saatavuuden
2. selvittää, jaetaanko työmarkkinoille tulleet nuoret eri palvelulinjoille oikeudenmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla
3. selventää verkkopalveluissa käytettävää kieltä ja parantaa verkkopalvelun käyttöliittymää
4. markkinoi verkkopalveluja valtakunnallisesti.

Sisällys

1 Mitä tarkastettiin? 11

2 Onko työvoimahallinto kehittänyt sähköisiä työvoimapalveluja asiakkaiden tarpeisiin? 15

2.1 Verkkopalveluja on tuotettu jo yli 20 vuoden ajan 15
2.2 Kehittämisresurssit ovat pienet 22

3 Miten työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut ja arvioinut sähköisiä palveluja? 27

3.1 Tulosmittarit eivät kuvaa toiminnan vaikuttavuutta 27
3.2 Verkkopalvelut ovat osalle asiakkaista vaikeita käyttää 29

4 Pystytäänkö palvelutarpeet tunnistamaan riittävän luotettavasti ilman henkilökohtaista tapaamista? 33

4.1 Asiakkaat jaetaan kolmeen ryhmään 33
4.2 Väärä palvelulinja voi johtaa turhaan odotteluun 34

5 Ovatko TE-toimistot aktiivisesti ohjanneet asiakkaita CV-netin käyttäjiksi? 37

5.1 CV-netin hyödyistä eriäviä käsityksiä 37
5.2 Palvelua voidaan yhä parantaa 40

Liite: Miten tarkastettiin 43

Viitteet 47

2
8

1 Mitä tarkastettiin?

Työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) henkilöstöresursseja on viime vuosina vähennetty osana valtion tuottavuusohjelmaa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana henkilöstön määrä TE-toimistoissa on vähentynyt noin neljänneksellä. Samalla työhallinnon sähköisiä palveluja on lisätty. Tarkoituksena on ollut korvata henkilökohtaisia palveluja verkkopalveluilla.

Sähköisten työvoimapalvelujen toimivuus nousi esiin Nuorisotyöttömyyden hoito -tarkastuksen (8/2014) kuluessa. Useissa TE-toimistoissa asiantuntijat olivat sitä mieltä, että varsinkaan nuorille työnhakijoille sähköiset palvelut eivät aina ole riittäviä. Monet nuoret tarvitsisivat enemmän henkilökohtaista ohjausta. Tähän ei kuitenkaan aina ole riittävästi aikaa. Seurauksena on työttömyyden pitkittyminen.

Työttömyyden kustannukset niin valtiontaloudelle, kansantaloudelle kuin työttömäksi jääneille kansalaisille ovat tunnetusti suuret. Työttömyyden kansantaloudellinen kustannus ei ole työttömän nostama päiväraha, sillä työttömyyspäiväraha on pelkkä tulonsiirtoerä, joka ei lisää tai vähennä yhteiskunnan hyvinvointia. Työttömyyden todellinen hyvinvointitappio on menetetty kokonaistuotanto ja tämän myötä menetetyt kulutusmahdollisuudet. Tätä voidaan karkeasti mitata palkansaajien keskipalkalla 35 000 euroa vuodessa. Täten 100 000 työtöntä aiheuttaa noin 3,5 miljardin euron hyvinvointitappion.

Työttömyyden todellinen hyvinvointitappio on menetetty kokonaistuotanto

Toimivilla työvoimapalveluilla vähennetään kitkatyöttömyyttä eli sitä aikaa, joka työnhakijalta kuluu uuden työn etsimiseen työpaikan vaihdoksen yhteydessä tai opiskeluiden päättämisen jälkeen. On siis ensiarvoisen tärkeää valtion- ja kansantalouden kannalta, että työnhakijat ja työnantajat kohtaavat mahdollisimman nopeasti ja vaivatta. Tämän kohtaamisen parantamisessa työvoimapalvelut ovat tärkeitä, annettiin niitä sitten verkossa, puhelimessa tai henkilökohtaisesti.

Kansantulon pienentyessä julkinen sektori (valtio ja kunnat) menettää mittavan määrän verotuloja. Veroaste – verot ja sosiaaliturvamaksut suhteessa bruttokansantuotteeseen – oli vuonna 2013 noin 44 prosenttia. Nämä vaikutukset tulisi kuitenkin ottaa huomioon ainoastaan silloin, kun arvioidaan työttömyyden valtiontaloudellisia kustannuksia. Kansantalouden kannalta muutokset veroissa eivät ole kustannusta tai hyötyä vaan tulonsiirtoeriä.

Valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan TE-toimistojen toimintamenot olivat 161 miljoonaa euroa. Erilaisiin työhallinnon toimenpiteisiin (työvoimakoulutukseen, palkkatukeen, valmennukseen, ym.) kului 579 miljoonaa euroa. Lisäksi osa työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenoista (yhteensä 61 miljoonaa euroa) ja ELY-keskusten toimintamenoista (215 miljoonaa euroa) voidaan laskea työvoimapalvelujen menoihin. Julkisiin työvoimapalveluihin käytettiin täten suoraa budjettirahoitusta vajaat miljardi euroa.

Sähköisten työvoimapalvelujen suora valtiontaloudellinen merkitys on pieni. Kuluvalla vuosikymmenellä julkisten sähköisten työvoimapalvelujen ylläpitoon on käytetty 2,3–3,1 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä sisältää muun muassa ohjelmistot, asiantuntijapalvelut, tiedonsiirtopalvelut, sähköpostipalvelut ja konsulttipalvelut. Vastaavasti samalla ajanjaksolla sähköisten palvelujen kehittämiseen on käytetty 0,5–1,25 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä summa sisältää atk-asiantuntijapalveluja. Näin ollen verk-

Verkkopalvelut ovat edullisia tuottaa – mutta onko niistä hyötyä?

kopalvelujen kokonaiskustannukset olivat 3,2–4,1 miljoonaa euroa vuosina 2010–2013. Kuten edellä todettiin, työnvälityspalvelujen välillinen taloudellinen merkitys on kuitenkin huomattavasti suurempi sekä valtiontaloudelle että kansantaloudelle.

Tarkastuksen alkuperäisenä tavoitteena oli arvioida työhallinnon nykyisten verkkopalvelujen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi tavoitteena oli arvioida tilastollisesti yhden esimerkkipalvelun (CV-netin) vaikutuksia työnsaantiin. Tarvittavien rekisteritietojen puuttumisen vuoksi vaikuttavuusarviointia ei kuitenkaan voitu toteuttaa, minkä vuoksi tarkastuskysymyksiä muutettiin. Tarkastuskysymyksiä olivat seuraavat:

– Onko verkkopalveluja kehitetty asiakkaiden tarpeisiin?
– Miten työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut palvelujen hyötyjä?
– Pystytäänkö palvelutarpeet tunnistamaan ilman tapaamista?
– Onko asiakkaita aktiivisesti ohjattu CV-netin käyttäjiksi?

Tarkastus on rajattu työnhakija-asiakkaisiin. Tarkastuksen aineistona on käytetty maan eri osissa sijaitsevissa TE-toimistoissa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä tehtyjä asiantuntijahaastatteluja, tilastotietoja, verkkopalveluihin liittyvää asiakirja-aineistoa ja muuta asiaan liittyvää kirjallista materiaalia.

TE-palvelut
tjänster | services
Svenska | English
Julkiset työ- ja elinkeinopalvelut
Työnhakija
Avoimet työpaikat
Haussa oleva työvoimakoulutus
Ilmoittaudu työnhakijaksi
Lisää palveluita työnhakijalle
Työnantaja ja yrittäjä
Ilmoita avoin työpaikka
Aloittavan yrittäjän palvelut
Lisää palveluita työnantajalle ja yrittäjälle
AJANKOHTAISTA
TE-toimiston Helsingin keskust
5.-6.5. muuton takia
Kesäduunari-info neuvoo työsuhdeasioissa
Valtiolle.fi uudistui - päivitä profiilisi
Kysy työttömyysturvasta -keskustelupalsta avatt
Kela.fi:ssä
www.te-palvelut.fi/te/fi
NOKIA

2 Onko työvoimahallinto kehittänyt sähköisiä työvoimapalveluja asiakkaiden tarpeisiin?

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että työhallinto on kehittänyt verkkopalveluja pääsääntöisesti asiakkaiden tarpeiden pohjalta. Kehitystyö alkoi yli kymmenen vuotta ennen valtion tuottavuusohjelman käynnistymistä. Monissa verkkopalveluissa työhallinnon voidaan jopa sanoa olleen edellä aikaansa, sillä palveluja otettiin tuotantoon jo ennen kuin niiden laajamittainen käyttö oli edes mahdollista. Palvelujen kehittämisresurssit ovat kuitenkin olleet pienet.

Viime vuosina verkkopalveluihin siirtymistä on osaltaan nopeuttanut TE-toimistojen henkilöstöresurssien vähentyminen. Tällä on ollut myös negatiivisia vaikutuksia työttömyyteen. Toisaalta nopeasti kehittynyt viestintäteknologia on tarjonnut uusia mahdollisuuksia verkkopalvelujen kehittämiseen, ja myös asiakkaiden odotukset palveluja kohtaan ovat muuttuneet. Hyvin monet asiat, ruokaostoksista pankkiasiointiin, on nykyään mahdollista hoitaa verkossa. Luonnollista on, että myös työnvälityspalvelut hoituvat verkon välityksellä.

2.1 Verkkopalveluja on tuotettu jo yli 20 vuoden ajan

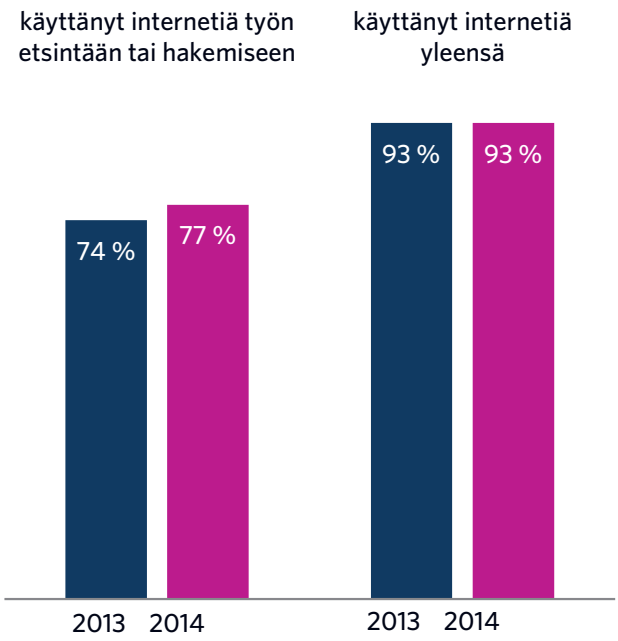
Työvoimahallinto on ollut ensimmäisiä verkkopalvelujen kehittäjiä julkishallinnossa. Avoimia työpaikkoja on voinut ilmoittaa ja etsiä internetin välityksellä jo vuodesta 1992 lähtien. Tuohon aikaan työpaikkailmoitusten selailu tapahtui lähinnä TE-toimistojen asiakaspäätteiden välityksellä, sillä ensimmäiset kaupalliset internet-selaimet tulivat markkinoille vasta 1990-luvun puolenvälin jälkeen. Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen mukaan vuonna 1995 vain seitsemällä prosentilla kotitalouksista oli internetin käyttömahdollisuus kotona (kuvio 1). Nykyään osuus on jo yli 80 prosenttia. Tältä osin voidaan todeta työhallinnon olleen edellä aikaansa verkkopalvelujen kehittäjänä. Palveluja otettiin tuotantoon ennen kuin niiden laajamittainen käyttö oli edes mahdollista.

Kuvio 1: Internetin käyttömahdollisuus kotona, % kotitalouksista. Lähde: Tilastokeskus, kulutustutkimukset eri vuosilta.

Työhallinto on ollut edellä aikaansa verkkopalvelujen kehittäjänä

Internetin käyttö työnhakukanavana on tänä päivänä yleistä. Tilastokeskuksen kyselytutkimusten mukaan lähes 80 prosenttia työttömistä on viime vuosina käyttänyt internetiä työn etsintään tai työpaikkahakemusten lähettämiseen (kuvio 2). Osa internetin käyttäjistä ei kuitenkaan käytä verkkoa työnhakuun, sillä yleinen internetin käyttöprosentti oli työttömienkin keskuudessa yli 90.

Yli viidesosa työttömistä ei käytä internetiä työnhakuun



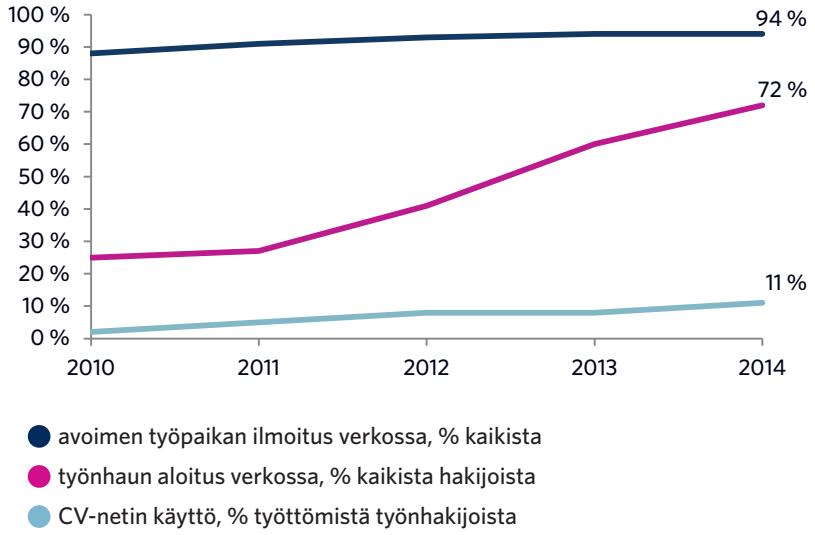
Kuvio 2: Internetin käyttö viimeisen kolmen kuukauden aikana työn etsintään ja hakemiseen, osuus työttömistä. Lähde: Tilastokeskus, Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2013, 2014.

Historiallisesti TE-toimistojen palvelujen lähtökohtana on ollut henkilökohtainen, kasvokkain annettava palvelu. Muut palvelukanavat – puhelinpalvelu ja verkkopalvelu – on alun perin kehitetty täydentämään henkilökohtaista palvelua. Vuonna 2010 julkaistussa TE-toimiston monikanavainen palvelu raportissa[1] todetaan, että tätä aiemmissa strategioissa ja linjauksissa ei otettu kantaa eri palvelukanavien rooleihin työvoimapalvelujen kokonaisuudessa. Raportissa linjattiin virallisesti ensimmäistä kertaa, että palvelukanavia tulisi painottaa eri tavalla eri asiakasryhmissä.

Vuoden 2013 alusta asiakkaat on ilmoittautumisen jälkeen jaettu kolmeen asiakasryhmään. Palvelulinja 1 on tarkoitettu suoraan työmarkkinoille suuntautuville asiakkaille, palvelulinja 2 osaamisen kehittämistä tarvitseville asiakkaille ja palvelulinja 3 tuetun työllistymisen asiakkaille. Toisin sanoen tämän luokittelun mukaan työllistymismahdollisuudet ovat parhaat ykköslinjalla ja heikoimmat kolmoslinjalla. Asiakkaalle määritetty palvelulinja määrää hyvin pitkälle myös ne palvelut, joita hänen on mahdollista saada (tästä enemmän kertomuksen luvussa 4). Asiakkaat jakautuvat linjoille karkeasti siten, että kullakin linjalla on noin kolmasosa asiakkaista.

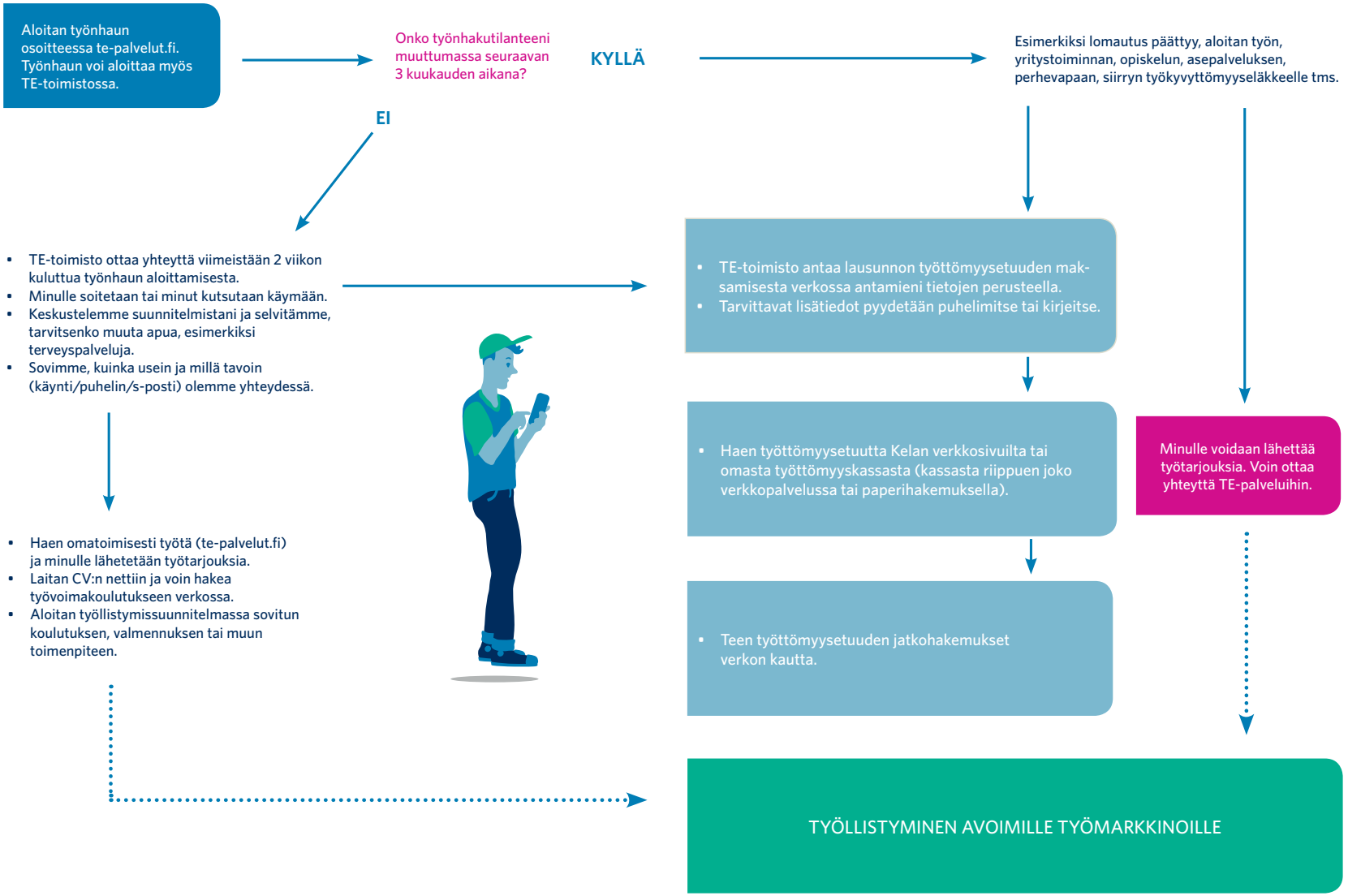
Työttömäksi ilmoittaudutaan nykyään pääasiassa verkkopalvelussa

Työnhakija voi käyttää verkkopalveluja työttömäksi ilmoittautumisesta lähtien useassa työnhakuprosessin vaiheessa (ks. kuvio 4). Tällä hetkellä suurin osa työttömäksi ilmoittautuneista tekee ilmoittautumisen verkkopalvelussa. Osuus on kasvanut tasaisesti viimeisten viiden vuoden aikana ja on samaa suuruusluokkaa kuin kuviossa 2 esitetty internetiä työnhakuun käyttäneiden osuus. Avoimien työpaikkojen ilmoituksista valtaosa on tehty verkossa jo pitkään. Sitä vastoin CV-nettipalvelua käyttää vain yksi kymmenestä työttömästä työnhakijasta (kuvio 3).



Kuvio 3: Verkkopalvelujen käyttöosuuksia. Lähde: TEM.

Nykyään myös työttömyysturvaa on mahdollista hakea verkon kautta. Nämä vaiheet on esitetty kuvion 4 keskellä. Työttömyysturvan osalta TE-toimiston rooli rajoittuu työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen; etuuden maksajia ovat Kela tai hakijan oma työttömyyskassa. Varsinaiset TE-toimiston tarjoamat palvelut ovat kuvion vasemmalla puolella. Näihin palveluihin ei kuitenkaan katsota olevan tarvetta, jos työnhakijan tiedossa on muutos hakutilanteessa seuraavan kolmen kuukauden kuluessa. Tätä on kuvattu kuvion oikealla puolella. Tiedossa oleva muutos voi olla esimerkiksi opiskelun tai asepalveluksen aloittaminen.



Kuvio 4: Työnhakuprosessi vuonna 2014. Lähde: TEM.

2.2 Kehittämisresurssit ovat pienet

Verkkopalvelujen kehittämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriön tieto-osaston sähköiset palvelut -ryhmä ja sen TE-palvelut -tiimi. Ryhmässä työskentelee noin kymmenen henkilöä. Ryhmän asiantuntijoiden mukaan palveluja on jatkuvasti kehitetty myös asiakkaiden toiveiden perusteella. Lähtökohtana on ollut monikanavainen palvelu. Samalla kuitenkin todettiin, että Suomessa työhallinnon verkkopalveluja kehitetään minimimiehityksellä verrattuna moniin muihin Euroopan maihin.

Yksi lähtökohta verkkopalveluiden kehittämisessä olivat 1990-luvun lamavuodet, jolloin asiakasmäärät moninkertaistuivat. Tällöin ymmärrettiin, ettei kaikille asiakkaille voida tarjota kattavaa henkilökohtaista palvelua, eivätkä kaikki asiakkaat sitä edes tarvitse. Edelleen 2000-luvulla sähköiset palvelut ovat uudistuneet merkittävästi, ja palveluvalikoima on nyt erilainen kuin kymmenen vuotta sitten (kuvio 5).

Kuvio 5: Verkkopalvelujen kehitys. Lähde: TEM.

Kuviossa 5 verkkopalvelut on jaettu karkeasti kahteen paneeliin: oikealla puolella ovat passiiviset, tiedottavat työnvälityspalvelut ja vasemmalla puolella työnhakijan aktiivista panosta edellyttävät palvelut. Painopiste on ajan kuluessa siirtynyt tiedottavista palveluista aktiivisempiin palveluihin.

TE-toimistojen tekemillä asiakaspalautekyselyillä kartoitetaan yleisesti TE-palvelujen toimivuutta, ja yhtenä osana näitä kyselyjä kerätään palautetta verkkopalveluista. Myös sähköisten palvelujen pilottiversioista kerätään asiakaspalautetta ennen palvelun siirtymistä tuotantoon. Erikseen kaikkia verkkopalveluja koskevia asiakaskyselyjä ei ole viime vuosina tehty.

Myös TE-toimistojen henkilöstövähennyksillä on ollut oma merkityksensä verkkopalvelujen kehittämisessä. TE-toimiston monikanavainen palvelu -raportin ohessa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille osoitetussa saatekirjeessä (22.6.2010) todetaan seuraavaa:

”Tulevina vuosina TE-toimiston henkilökohtaiseen palveluun käytettävissä olevat resurssit supistuvat tuntuvasti tuottavuusohjelman vaikutuksesta. Palvelujen saatavuuden varmistamiseksi TE-toimiston palvelutuotannossa on hyödynnettävä täysimääräisesti eri palvelukanavien vahvuudet ja ohjattava asiakasvirrat sen mukaisesti tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Myös asiakasodotukset edellyttävät uusien palvelumahdollisuuksien kehittämistä.”

Tuottavuusohjelma on vauhdittanut verkkopalveluihin siirtymistä

Raportin päälinjaus oli se, että merkittävä osa tuolloin (2010) TE-toimistossa kasvokkain tai puhelimitse annettavasta palvelusta korvautuu verkkopalveluilla tai kuva-/videoyhteyden välityksellä tuotetuilla ohjaus- ja neuvontapalveluilla. Mitä lähempänä asiakas on työmarkkinoita, sitä enemmän korostuvat verkkopalvelut, ja mitä etäämpänä asiakas on työmarkkinoista, sitä enemmän korostuvat henkilökohtaiset palvelut. Rutiiniasiointi siirretään asiakkaan itsepalveluna hoidettavaksi. Henkilökohtainen palvelu rajataan tehtäviin, jotka todella edellyttävät henkilökohtaista kontaktia ja asiantuntijatukea. Ideana on se, että rutiiniasioinnin vähentyessä voidaan kasvokkain annettavassa palvelussa keskittyä syvällisempään ja laadukkaampaan palveluun.

Sähköisten palvelujen kehittämistä ei ole TE-toimistojen piirissä aina pidetty ensisijaisen tärkeänä. Edellä mainitussa vuoden 2010 raportissa viitataan 2000-luvun alkupuolella tehtyihin virkailijakyselyihin. Tuolloin, yli kymmenen vuotta sitten, verkkopalveluja ei vielä nähty hyödyllisenä palvelukanavana. Henkilökohtaista, kasvokkain annettavaa palvelua sitä vastoin pidettiin tärkeänä. Kyselyvastausten taustalla oli ilmeinen huoli työpaikkojen menettämisestä, mikäli verkkopalveluilla korvattaisiin enenevässä määrin TE-toimistojen henkilökohtaista palvelua.

Huoli on ollut sinänsä aiheellinen, koska työvoimahallinnon henkilöstöä on sittemmin vähennetty, kuten muillakin hallinnonaloilla. Matti Vanhasen I hallitus käynnisti leikkausten taustalla olevan valtion tuottavuusohjelman vuonna 2003.[2] Vuonna 2011 se korvattiin melko samankaltaisella valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla. Vuonna 2002 TE-toimistoissa tehtiin yhteensä 3 718 henkilötyövuotta.[3] Valtion viimeisimmässä talousarvioesityksessä tavoite vuodelle 2015 on 2 817 henkilötyövuotta. Tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelmien aikana henkilöstöresurssit ovat siis vähentyneet noin neljäsosan. VTV:n tuloksellisuustarkastuksessa 8/2014 havaittiin, että tällä on ollut työttömyyttä pitkittäviä vaikutuksia. Laskel-

TE-toimistoista on vähennetty henkilöstöä noin neljäsosa

missa otettiin huomioon alueelliset työllisyyserot ja muut aluetekijät sekä kansantaloudelliset suhdanteet.[4]

Vuoden 2010 monikanavainen palvelu -raporttia edelsi ja seurasi useita sähköisten työvoimapalvelujen laajoja kehittämishankkeita. Vuonna 2003 käynnistettiin työministeriön e-strategian toimeenpano (ePot-hanke). Hankkeen selvitysryhmä antoi raporttinsa *Julkisen työvoimapalvelun sähköisten palvelujen kehittämismahdollisuuksia* vuoden 2005 lopulla. TE-palvelujen uudistamisen monikanavapalvelujen kehittämisryhmä työskenteli vuosina 2012–2013 ja antoi raporttinsa keväällä 2013.

Tavoitteena virtuaalinen TE-toimisto

Käynnissä on myös Verkkopalvelujen kehittämisohjelma 2013–2015 sekä Virtuaalinen TE-toimisto -hanke. Viimeksi mainitun hankkeen tavoitteena on luoda edellytykset virtuaaliselle TE-toimistolle vuoteen 2015 mennessä. Virtuaalisen TE-toimiston tarkoituksena on tarjota täyden palvelun asiointimahdollisuudet tietyille asiakasryhmille. Tarkempaa määrittelyä ei ole vielä tehty, mutta kyseeseen tulevat lähinnä ne asiakkaat, joilla on parhaat työllistymismahdollisuudet.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy
Ministère de l'Emploi et de l'économie

3 Miten työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut ja arvioinut sähköisiä palveluja?

Tarkastushavaintojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut verkkopalvelujen käyttöastetta alueittain ja koko maan tasolla. Lisäksi TEM on teettänyt asiakaspalautekyselyjä, joissa on selvitetty myös tyytyväisyyttä verkkopalveluihin. Näiden seurantatietojen perusteella ei voida kuitenkaan sanoa mitään verkkopalvelujen vaikuttavuudesta työnsaantiin. Ministeriö ei ole erikseen selvittänyt verkkopalvelujen vaikuttavuutta. Kunnollisen vaikuttavuusarvioinnin tekeminen on tällä hetkellä mahdotonta, sillä verkkopalvelutietokannan tietoja ei säilytetä kahta vuotta kauempaa.

3.1 Tulosmittarit eivät kuvaa toiminnan vaikuttavuutta

Valtion taloudenhoito (toiminta/palvelu/ohjelma ym.) on tuloksellista silloin, kun viranomainen edistää tavoitetilaa mahdollisimman paljon mahdollisimman vähin valtiontaloudellisin kustannuksin. Toisin sanoen valtion varoilla tulee saada aikaan mahdollisimman suuri määrä hyötyjä.[5] Tässä mielessä tuloksellisuus voidaan tulkita myös toiminnan kustannusvaikuttavuudeksi. Olennaista tässä on se, että hyödyt ovat nimenomaan viranomaisen toiminnasta johtuvia. Muiden vaikuttavien tekijöiden aiheuttamia muutoksia ei pidä lukea viranomaisen aikaansaannoksiksi.

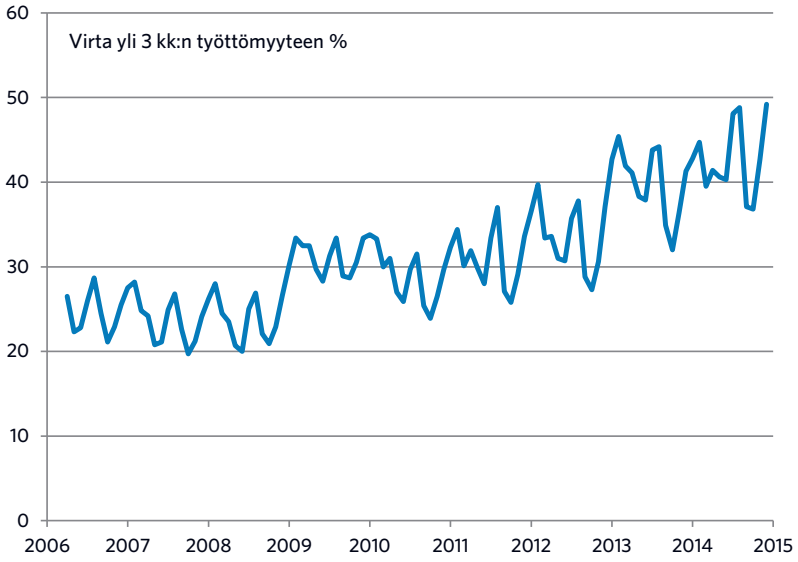
Tuottavuuden parantamisella pyritään vastaamaan kestävyysvajeeseen

Julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen on ollut viimeisten hallitusten keskeisiä tavoitteita julkisen talouden ns. kestävyysvajeen supistamiseksi. Osassa julkisia palveluja tuottavuutta voidaan todennäköisesti parantaa mm. uuden teknologian avulla. Toisaalta osa julkisista palveluista on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joiden tuottavuutta on käytännössä mahdotonta parantaa.

Työvoimapalveluissa tuottavuutta voidaan periaatteessa parantaa siten, että aikaa vieviä rutiinitehtäviä siirretään tekniikan avulla asiakkaiden itsepalveluna hoidettavaksi, jolloin virkailijoiden työaikaa jää tärkeämpiin tehtäviin, kuten työnhakuneuvonnan hoitamiseen. Parhaassa tapauksessa tulokset ja tuottavuus paranevat. Verkkopalveluihin siirtyminen voi siis teoriassa toimia kestävyysvajetta supistavana toimenpiteenä.

Työnvälityksen tavoitteena on asiakkaiden työllistyminen

Tuottavuuden mittaamiseen liittyvät ongelmat kuitenkin hankaloittavat tuottavuustoimenpiteiden vaikutusten seurantaa. Jos työvoimapalvelun tuottavuutta mitataan toiminnan volyymitiedoilla, esimerkiksi virkailijaa kohti käsitellyillä työnhakuilmoituksilla, tuottavuutta voidaan nostaa teettämällä ilmoitukset itsepalveluna verkossa ja sanomalla virkailijoita samalla irti. Vaikka näin mitattuna tuottavuus kasvaisi, toiminnan todelliset tulokset saattavat huonontua. Työvoimapalvelulain (916/2012) 3 luvun 1 §:n mukaan työnvälityksen tavoitteena on asiakkaiden mahdollisimman nopea työllistyminen, ei työnhakuilmoitusten nopea vastaanotto.



Kuvio 6: Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, %. Lähde: TEM.

TE-toimistoille asetetut tulostavoitteet ja niihin liittyvät tilastolliset tunnusluvut kuvaavat tavallisesti toiminnan tuloksia bruttonäkökulmasta. Esimerkkinä on kuviossa 6 esitetty työttömyyden pitkittymistä mittaava tunnusluku, virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Se lasketaan kolme kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen suhteellisena osuutena kaikista samaan aikaan alkaneista työttömyysjaksoista. Työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten välisissä tulossopimuksissa TE-toimistoille asetetaan tietty tavoitetaso kyseiselle tunnusluvulle ja muille tavoitemuuttujille.

Hallinnonalan tavoitteet on koottu vuoden 2015 valtion talousarvioesityksen lukuun 32.30 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka. Tulosalueelle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on koottu sivun 686 taulukkoon. Tunnuslukuja ja niiden tavoitetasoja on yhteensä kahdeksan, joista yksi on em. virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen. Sen tavoitetaso vuodelle 2015 on 29 prosenttia.[6]

Mittarin seuranta tuottaa sinänsä hyödyllistä kuvailutietoa työllisyydestä, mutta työvoimapalvelun osuutta virtalukujen muutoksissa ei ole yleensä eritelty. Virta voi tietenkin muuttua muistakin syistä kuin työvoimapalveluista johtuen. Suhdannevaihtelut ovat merkittävin vaihtelua aiheuttava tekijä. Työvoimapalvelujen vaikutuksen erottaminen muista vaikuttavista tekijöistä ei ole aivan yksinkertainen tehtävä.

Verkkopalvelujen tuloksellisuutta ei ole arvioitu

Työ- ja elinkeinoministeriössä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että ministeriö ei ole erikseen arvioinut verkkopalvelujen tuloksellisuutta. Hyödyistä on tehty korkeintaan valistuneita arvioita. Edellä mainituista vaikuttavuusarvioinnin haasteista johtuen tilannetta ei voida pitää yllättävänä. Työvoimapalvelun todellisten vaikutusten mittaaminen on vaikeaa, ja sama pätee moneen muuhunkin julkiseen palveluun.

Työ- ja elinkeinoministeriössä ainoa varsinaisesti verkkopalveluihin keskittyvä seuranta on kuukausittain koottava katsaus verkkopalvelujen alueittaisesta käyttöasteesta. Katsauksessa esitetään verkkopalvelujen käyttäjien suhteellisia osuuksia kaikista työttömistä alueittain. Kuukausiseurannoista tehdään myös vuositason yhteenvetoraportti. Edellä esitetty kuvio 3 perustuu seurannassa koottuihin tietoihin. Nämä tiedot eivät kuitenkaan kerro toiminnan vaikutuksista työllistymiseen.

3.2 Verkkopalvelut ovat osalle asiakkaista vaikeita käyttää

Työhallinnon palvelujen tilaa ja asiakastyytyväisyyttä on selvitetty TEM:n toimeksiannosta vuosittain tehtävällä kyselytutkimuksella.[7] Vuonna 2013 kysely perustui asiakasrekisteristä poimittuun noin 3 500 henkilön satunnaisotokseen, jota haastateltiin puhelimitse. Osana kyselyä on selvitetty myös verkkopalveluihin liittyviä mielipiteitä.

Vastausten perusteella verkkopalvelujen käyttö vaihtelee jonkin verran asiakkaan palvelulinjan mukaan. Eniten verkkopalveluja käyttivät palvelulinja 2:n asiakkaat. Käytön edellytyksissä sinänsä ei ilmennyt merkittäviä puutteita. Verkkopankkitunnukset oli 90 prosentilla linjojen 1 ja 2 asiakkaista. Palvelulinja 3:n asiakkaista pankkitunnukset oli 80 prosentilla. Suurin osa myös piti omia internetin käyttötaitojaan riittävän hyvinä.

Vaikka valmiuksia olisikin, kaikki asiakkaat eivät ole halukkaita lisäämään verkkoasiointia. Kysymykseen ”Olisitteko tulevaisuudessa halukas asioimaan verkon kautta enemmän?” vain noin puolet vastasi kyllä. Kyllävastausten osuudessa ei ollut juurikaan eroa palvelulinjoittain. Syitä haluttomuuteen kyselyssä ei selvitetty.

Asiakkaan tallentamissa tiedoissa usein virheitä

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että verkkopalvelut eivät ole johtaneet rutiininomaisten tehtävien vähenemiseen toivotulla tavalla. Verkkopalveluissa tallennettuihin tietoihin jää usein virheitä, joita toimistoissa joudutaan korjailemaan. Vain harvoissa tapauksissa työnhakija saa työttömäksi ilmoittautumisen tehtyä niin, että järjestelmä antaa ns. automaattilausunnon. Lähes aina joitain työnhakijaan liittyviä tietoja joudutaan korjaamaan manuaalisesti, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että osa tiedoista tavallaan syötetään järjestelmään kahteen kertaan. Erityisesti asiakkaan koulutusta koskevat koodit ovat usein vääriä. Myös uusi ammattiluokitus on tuottanut paljon ongelmia.

TE-toimistojen mukaan asiakkaat ovat toisaalta olleet tyytyväisiä siihen, että aiemmin pitkäkestoista jonotusta vaatineet asiat voi nyt hoitaa nopeasti verkossa. Toisaalta taas verkkopalvelujen käyttöliittymää pidetään epäselvänä ja vaikeaselkoisena ja verkkopalveluissa käytettyjä termejä monimutkaisina. Osa asiakkaista ei periaatteesta halua tyytyä tämänkaltaiseen ”palveluun” vaan vaatii henkilökohtaista palvelua. Yleensä palveluihin tyytymättömät asiakkaat ovat myös keskimääräistä iäkkäämpiä, mutta ei aina. Nuorilla ongelmaksi on muodostunut se, että käytössä on usein pelkkä ns. mobiililaite (älypuhelin tai tabletti), jolla palvelut eivät vielä (syksyllä 2014) toimi.

Verkkopankkitunnusten puuttuminen koskee erityisesti niitä maassa asuvia ulkomaalaisia, jotka eivät kykene todistamaan henkilöllisyyttään lähtömaansa virallisella henkilötodistuksella. Pankkien mm. rahanpesuun liittyvät kansainväliset säädökset ovat niin tiukkoja, ettei tällaisille henkilöille usein voida antaa verkkopankkitunnuksia. Lisäksi verkkopankkitunnukset puuttuvat usein sellaisilta henkilöiltä, joiden taloudellisissa asioissa on epäselvyyksiä.

Kaikilla ei ole verkkopankkitunnuksia

Kaikkiaan verkkopankkitunnuksettomien joukko kattaa TE-toimistojen mukaan 10–20 prosenttia potentiaalisesta asiakaskunnasta, palvelulinjasta riippuen. Samaan tulokseen päädyttiin em. asiakaspalautekyselyssä.

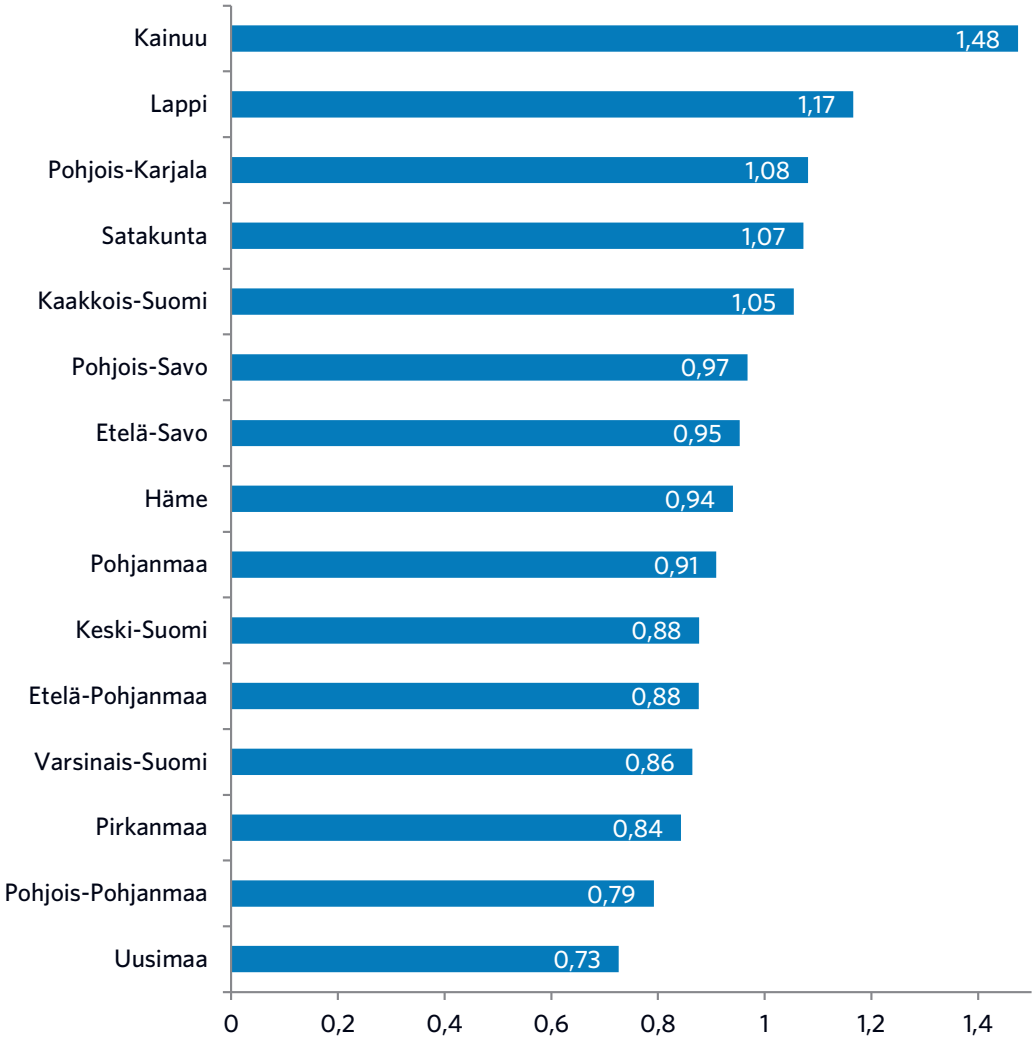
Pieni osa väestöstä asuu lisäksi sellaisilla alueilla, joilla verkon toiminta on ainakin toistaiseksi kehnoa tai sitä ei ole ollenkaan. Mobiililaitteiden

käyttäjät, verkkopankkitunnuksettomat ja verkon katvealueilla asuvat muodostavat yhdessä jo kymmeniä prosentteja TE-toimistojen asiakkaista. Nämä ongelmat tulee ratkaista ennen kuin visiot virtuaalisesta TE-toimistosta voivat toteutua.

Verkkopalveluihin siirtyminen ei ole täten juurikaan lisännyt syvälliseen asiantuntijapalveluun käytettävissä olevaa vastaanottoaikaa TE-toimistoissa. Osaltaan tähän on vaikuttanut sekin, että asiantuntijoiden määrä toimistoissa on vähentynyt niin paljon.

Henkilökohtaiseen palveluun ei ole aiempaa enempää aikaa

Eräiden haastateltujen asiantuntijoiden mukaan henkilökohtaisten palvelujen korvaaminen verkkopalveluilla olisi pitänyt tehdä siten, että samalla olisi katsottu kokonaisuutena TE-palvelujen henkilöresurssien kohdentumista maan eri osiin. Tällä hetkellä TE-toimistojen henkilöstöresursseissa on huomattavaa alueellista vaihtelua (kuvio 7). Täten myös mahdollisuudet syvälliseen henkilökohtaiseen asiakaspalveluun ovat varsin erilaiset.



Kuvio 7: TE-toimistojen henkilötyövuodet alueen 1 000 työikäistä (15–64 v.) kohti toukokuussa 2014. Lähteet: Pirkanmaan TE-toimisto (htv:t) ja Tilastokeskus.

Verkkopalvelujen vaikuttavuutta ei pystytty arvioimaan

Tarkastuksessa oli tarkoitus arvioida tilastollisesti yhden tyypillisen verkkopalvelun, CV-netin, vaikutusta työttömien työnsaantiin interventio- ja vertailuryhmiä käyttäen. Tarkastuksen kuluessa kävi kuitenkin ilmi, että verkkopalvelujen tietokannassa ei edes säilytetä kahta vuotta vanhempia tietoja. Täten palveluja käyttäneiden asiakkaiden yhdistäminen esimerkiksi Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon on jälkikäteen mahdotonta, koska työssäkäyntitilasto valmistuu lopullisesti vasta vajaat kaksi vuotta kunkin tilastovuoden jälkeen. Täten verkkopalvelujen luotettava vaikuttavuuden mittaaminen ei ole tällä hetkellä mahdollista.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tietojen poistamiskäytäntö on julkisen työvoimapalvelulain (916/2012) 13 luvun 4 §:n mukainen. Kyseisessä 4 §:ssä säädetään, milloin tieto on poistettava, ja että tietoa ei poisteta, jos ”se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi”. Tietojen poisto estää talousarvioasetuksen (1243/1992) 65 § 1 momentin 3 kohdassa mainittujen vaikuttavuustietojen raportoinnin kirjanpitoyksikön toimintakertomuksessa tältä osin.

Tarkastuksessa ei siis voitu arvioida palvelujen sähköistämisen vaikutuksesta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen eikä varmistua siitä, että verkkopalveluista on ollut työnvälityksessä vastaavaa hyötyä kuin henkilökohtaisesta palvelusta. Aiemmassa tarkastuksessa (8/2014) todettiin, että TE-henkilöstön vähennys on johtanut työttömyyden lievään pitkittymiseen.

TE-palvelut
tjänster | services

4 Pystytäänkö palvelutarpeet tunnistamaan riittävän luotettavasti ilman henkilökohtaista tapaamista?

Enää ei tavata henkilökohtaisesti niitä asiakkaita, joilla on parhaat työllistymismahdollisuudet. Tämä asettaa erityisesti koulutetut nuoret eriarvoiseen asemaan, sillä nuorten todellinen työmarkkinakokemus voi olla hyvin vähäinen. Kaikkia asiakkaita ei voida auttaa ilman henkilökohtaista neuvontaa. Palvelutarpeen arviointi on vaikeutunut, koska asiakasta ei ehkä tavata moneen kuukauteen. Tämä haittaa osuvien työtarjousten tekemistä.

4.1 Asiakkaat jaetaan kolmeen ryhmään

Vuodesta 2013 lähtien käytetty TE-palvelujen organisointi perustuu kolmeen asiakasryhmään. Palvelulinja 1:n asiakkaat ovat suoraan työmarkkinoille suuntaavia, eli heillä on parhaat työllistymismahdollisuudet. Palvelulinja 2:n asiakkaat tarvitsevat osaamisen kehittämistä, toisin sanoen koulutuksessa on puutteita tai sitä ei ole lainkaan. Palvelulinja 3 on asiakkaille, jotka tarvitsevat tuettua työllistämistä ja mahdollisesti muitakin sosiaali- ja terveyspalveluja.

Henkilökohtaiset palvelut pyritään suuntaamaan niille asiakkaille, joiden työllistymisessä on eniten haastetta tai jotka eivät tunne järjestelmän toimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä linjojen 2 ja 3 asiakkaita. Verkkopalvelujen kautta voidaan palvella niitä, joiden työllistymisessä nähdään vähiten ongelmia, eli lähinnä palvelulinja 1:n asiakkaita. Kolmantena palvelukanavana käytössä ovat puhelinpalvelut.

Palvelujen kohdentumisen kannalta olennaista olisi arvioida ja tunnistaa se, minkälaista palvelua kukin asiakas tarvitsee. Tämä ei työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan aina onnistu ilman henkilökohtaista tapaamista. Vastaavia käsityksiä oli myös TE-toimistojen haastatelluilla asiantuntijoilla.

Kaikkia asiakkaita ei voida hoitaa heitä tapaamatta

Joidenkin asiakasryhmien kohdalla henkilökohtainen tapaaminen on erityisen tärkeää palvelutarpeiden riittävän luotettavaksi tunnistamiseksi. TE-toimistojen asiantuntijahaastattelujen perusteella tällaisia ryhmiä ovat erityisesti:

- Vaikeasti työllistettävät.
- Ikääntyneet työnhakijat. Tässä ryhmässä on tavallista useammin vaikeuksia käyttää verkkopalveluja, jolloin tarve henkilökohtaiseen palveluun on suuri. Usein ikääntyneet myös odottavat henkilökohtaista palvelua, usein vanhojen kokemustensa perusteella.
- Nuoret. Haastatteluissa oltiin huolissaan erityisesti nuorista, sillä heillä on usein puutteellinen taito hakea työtä, joissain tapauksissa työnhakua haittaavaa ujoutta ja ylipäätään heikko käsitys työmarkkinoiden toiminnasta. Nuoren työnhakua olisi asiantuntijoiden mukaan hyvin tärkeää tukea, jotta vältettäisiin syrjäytymisen kierre.

Onnistunut työtarjous edellyttää asiakkaan tapaamista

Haastatteluissa nousi selvästi esiin se, että asiantuntijoiden työ on hankaloitunut verkkopalvelujen laajentumisen myötä. Syynä on se, että asiantuntijat eivät enää kykene arvioimaan työnhakijoita ja heidän potentiaaliaan yhtä hyvin kuin aiemmin. Tehdäkseen tarjouksia työnantajille avoimeen työpaikkaan työvoimahallinnon asiantuntijoilla tulee olla käsitys työnhakijoiden kyvyistä ja yleisestä soveltuvuudesta avoinna olevaan paikkaan. Tällaisen käsityksen saaminen on usein vaikeaa tai mahdotonta pelkkien verkkoon syötettyjen tietojen tai puhelinkeskustelujen perusteella. Haastateltavien yleinen näkemys oli, että onnistuneiden työtarjousten tekeminen vaatii henkilökohtaisen tapaamisen työnhakijan kanssa.

TE-toimistojen asiantuntijoiden selvä näkemys oli se, että ainakaan tällä hetkellä verkkopalveluilla ei voida kokonaan korvata kasvokkain annettavaa palvelua. Kaikkea ei voi hoitaa sähköisesti. Haastattelujen perusteella ei ole mahdollista muodostaa selvää kuvaa siitä, onko tämä ylipäätään mahdollista tulevaisuudessakaan. Joka tapauksessa asiantuntijoiden käsitys on, että virtuaalinen TE-toimisto ei vielä nykyisellään toimi. Toisaalta on huomattava, että tilanne on jo nyt käytännössä se, että palvelulinja 1:n asiakkaita palvellaan lähinnä verkon välityksellä tai puhelimitse.

4.2 Väärä palvelulinja voi johtaa turhaan odotteluun

Kaikilla palvelulinjoilla ei siis ole tarjolla henkilökohtaista palvelua. TE-toimistohaastatteluissa nostettiin esiin, että henkilökohtaisen palvelun puutteesta seuraa se ongelma, että esimerkiksi nuoret työnhakija-asiakkaat joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan.

Asiakkaat jaetaan palvelulinjoille liian mekaanisesti

Ammattikoulutuksen hankkineet nuoret sijoittuvat automaattisesti linjalle 1 (ns. suoraan työmarkkinoille työllistyvät), vaikka heillä ei olisikaan mitään työkokemusta tai edes kokemusta työn hakemisesta. Tällaiset nuoret ovat lähtökohtaisesti heikommassa asemassa kuin ne nuoret, jotka sijoittuvat linjoille 2 tai 3, joilla on tarjolla henkilökohtaista neuvontaa. Linjalla 1 ei pääsääntöisesti ole mahdollisuutta henkilökohtaiseen palveluun.

Voi mennä kuukausia, ennen kuin linjalle 1 sijoitetun asiakkaan tilannetta ryhdytään tarkemmin selvittämään. Tosin monet asiantuntijat sanoivat, että linjan 1 nuoria yritetään mahdollisuuksien mukaan auttaa, mutta aika ei riitä kaikkien asiakkaiden tilanteen seuraamiseen. Ensin on hoidettava linjojen 2 ja 3 asiakkaat.

Asiantuntijahaastatteluissa todettiin myös, että henkilökohtaisen palvelun puute pitkittää nuorten työttömyyttä. Sama todettiin tilastomenetelmillä nuorisotyöttömyyden hoitoa käsitelleessä tarkastuksessa (8/2014).

lenovo
av-netti

5 Ovatko TE-toimistot aktiivisesti ohjanneet asiakkaita CV-netin käyttäjiksi?

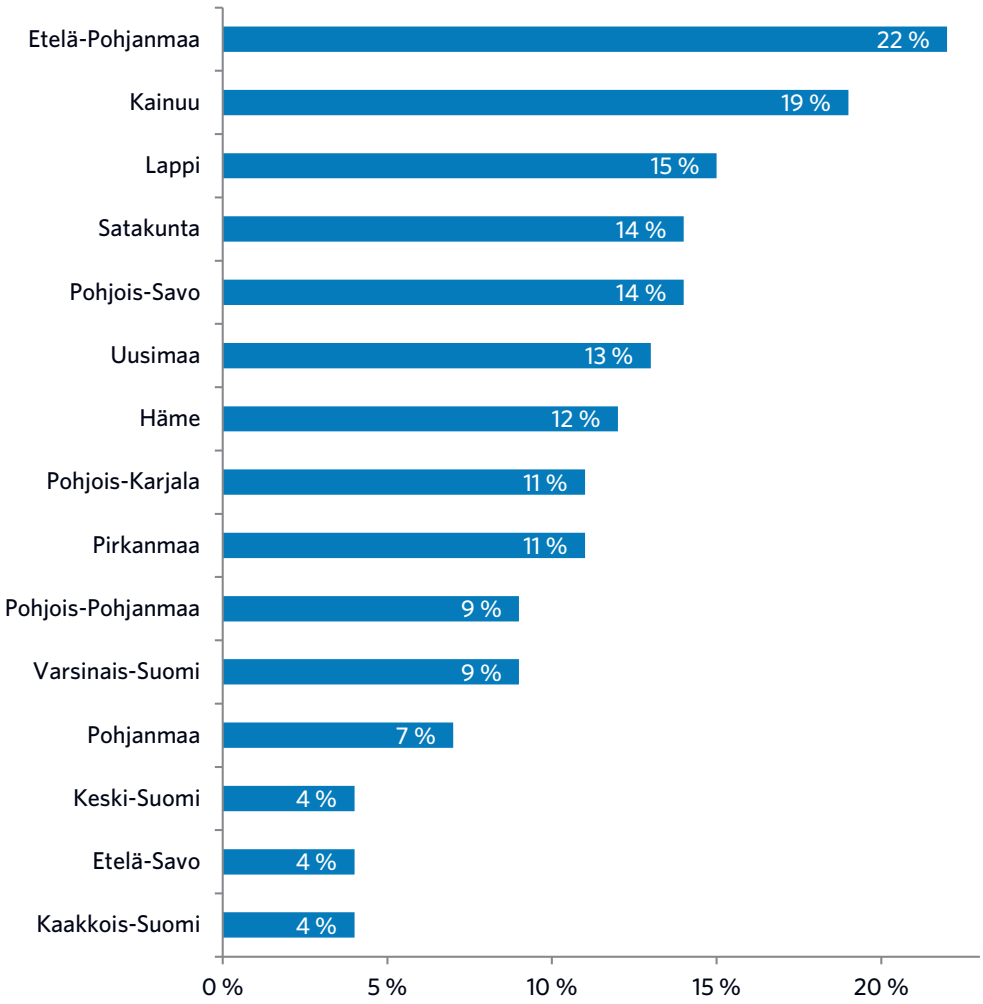
CV-netin ensimmäinen versio otettiin käyttöön jo 1990-luvulla. Tähän mennessä CV-nettipalvelusta ei ole tehty minkäänlaista ulkopuolista arviointia, jossa olisi selvitetty palvelun toimivuutta ja vaikuttavuutta. Täten mitään kunnollista näyttöä palvelun vaikutuksista työnsaantiin ei ole. Virkailijoiden käsitykset vaikutuksista olivat pelkkien arvailujen varassa. Tällöin asiakkaille on vaikea mainostaa palvelun hyötyjäkään.

TE-toimistojen suhtautuminen CV-nettipalvelun hyödyllisyyteen vaihtelee. Tästä seuraa, että käyttöasteet vaihtelevat melko paljon alueittain. Yleisesti ottaen kaivattiin verkkopalvelujen näkyvämpää markkinointia, joka pitäisi hoitaa valtakunnallisesti.

5.1 CV-netin hyödyistä eriäviä käsityksiä

Tarkastuksen yhtenä tavoitteena oli arvioida sitä, miten CV-nettipalvelun käyttäminen vaikuttaa henkilön työllistymiseen. Tämän vuoksi myös TE-toimistokäynneillä kartoitettiin syvällisemmin nimenomaan tähän verkkopalveluun liittyviä asiantuntijakokemuksia ja käsityksiä. Kuten edellä todettiin, tarvittavaa tilastoaineistoa ei kuitenkaan ollut lopulta mahdollista muodostaa.

Tarkastuksessa tehdyt arviot CV-netin hyödyllisyydestä perustuvat täten pitkälti TE-toimistoissa tehtyihin haastatteluihin. Lisäksi aineistona ovat TEM:n keräämät tilastotiedot siitä, miten CV-netin käyttöaste vaihtelee TE-toimistoittain.



Kuvio 8: CV:n julkaisseiden työttömien osuus työttömistä työnhakijoista TE-toimistoittain v. 2014. Lähde: TEM.

Kuviosta 3 (s. 18) havaitaan, että vuodesta 2010 vuoteen 2014 CV-netin käyttöaste on noussut tasaisesti. Silti yhä vain noin kymmenesosa kaikista työttömistä työnhakijoista julkaisee CV:n. Osuus ei ole suuri, sillä pelkästään palvelulinja 1:n asiakkaiden osuus haastatelluissa TE-toimistoissa oli noin kolmannes kaikista asiakkaista. Linjan 1 työnhakijat ovat juuri niitä, joille CV-netti parhaiten soveltuu, joten potentiaalisia CV-netin käyttäjiä on vielä runsaasti.

CV-netin käyttöaste vaihtelee alueittain paljon

Kuviosta 8 havaitaan, että CV:n julkaisseiden työttömien osuus kaikista työttömistä vaihtelee varsin paljon maan eri osien välillä. Kaakkois-Suomessa, Etelä-Savossa ja Keski-Suomessa työttömistä vain neljä prosenttia julkaisee CV:n, kun Kainuussa ja Etelä-Pohjanmaalla osuus on noin 20 prosenttia. Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on ollut nostaa CV:n julkaisseiden osuus 30 prosenttiin kaikista työttömistä vuoteen 2014 mennessä. Tästä tavoitteesta jäätiin siis parhaimmillakin alueilla.

CV-nettipalvelu on ollut tarjolla lähes 20 vuoden ajan. Ministeriön mukaan palvelusta ei ole koko aikana tehty vaikuttavuusarviointia. TE-toimistojen asiantuntijoiden arviot palvelun hyödyistä olivat lähinnä valistuneita arvauksia, sillä työnhakijarekisteriin ei tallennu tietoa siitä, mitä kautta

henkilö on työpaikan saanut.

Tällä hetkellä CV:n julkaisu työhallinnon järjestelmässä ei ole työttömälle työnhakijalle pakollista edes palvelulinjalla 1. Pakollisuutta on TE-toimistoissa mietitty, mutta toistaiseksi siihen ei ole haluttu mennä. Työ- ja elinkeinoministeriöltä ei ole myöskään tullut TE-toimistoille erityistä ohjausta CV-nettijulkaisujen lisäämiseksi. Tosin vuonna 2011 järjestettiin CV-netin käyttöön kannustanut kampanja ja samassa yhteydessä käyttöliittymää uudistettiin.

Vuoden 2012 lopussa CV-nettipalvelua uudistettiin siten, että CV-ilmoituksia pääsee katselemaan vain työnantaja Katso-tunnisteellaan. Katso-tunnistusjärjestelmää ylläpitää Verohallinto. Aiemmin verkkopalveluun tallennetut CV:t olivat kaikkien internetin käyttäjien katseltavissa, mikä aiheutti sen, että kaikki työnhakijat eivät halunneet käyttää palvelua.

CV:t herättävät vain vähän kiinnostusta työnantajissa

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijan mukaan työnantajien tekemiä CV-katseluita kirjataan kuukausittain koko maassa vain muutamia tuhansia. Työnantajien vähäiseen kiinnostukseen lienee useitakin syitä. Katso-tunniste asettaa kynnyksen palvelun käyttöön. Erityisesti pienten yritysten tunnisteet saattavat olla jopa tilitoimistossa, eikä tunniste ylipäätään ole tuttu käyttäjälle. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin se, että yritykset eivät vallitsevassa työllisyystilanteessa aina kaipaa CV-netin kaltaista työvoiman hakukanavaa, sillä vapaata työvoimaa riittää muutenkin. Vuoden 2015 alussa työnantajien palveluja on muutettu siten, että kertakirjautumisella käytössä ovat kaikki työnantajille suunnatut TE-palvelut.

Haastattelukierros TE-toimistoissa ei antanut yksiselitteistä vastausta siihen, miksi CV-netin käytössä on niin suuria alueittaisia eroja. Haastateltujen TE-toimistojen asiantuntijoiden suhtautuminen CV-nettiin vaihteli selvästi eri toimistojen välillä. Joissain toimistoissa arveltiin, että nykyisessä heikossa työllisyystilanteessa palvelu ei ole tehokkaimmillaan. Epäiltiin, ettei koko palvelusta ole nyt juuri hyötyä työnhaussa. Lisäksi arveltiin, että parhaiten koulutetuille on omat työnhakukanavansa internetissä (LinkedIn ym.). Työntekijäportaalle taas koko CV voi olla täysin vieras käsite. Joissain toimistoissa palvelua taas pidettiin suhteellisen toimivana.

Selvä ero oli suhtautumisessa siihen, tulisiko CV-netin käyttöä edellyttää työnhakija-asiakkailta, siis pitäisikö CV:n julkaisun olla pakollista. Joissain TE-toimistoissa oltiin sitä mieltä, että pakottaminen CV-netin käyttöön ei ole hyvä asia. Toisaalla esitettiin myös sellaisia näkemyksiä, että jos henkilö hakee työttömyysturvaa, on hänen osaamisensa oltava avoimesti työmarkkinoiden käytössä ja CV-netin edellyttäminen olisi aivan perusteltua.

Osa haastatelluista piti tärkeänä CV-netin käytön pakollisuutta tai suhtautui muuten CV-nettiin myönteisesti. He korostivat, että CV-netti auttaa työnhakijaa kahdella tavalla. Ensinnäkin se tuo työnhakijan paremmin työnantajan näkyville. Tätä vaikutusta tosin heikentää se, että nykyisellään työnantajat käyttävät palvelua hyvin vähän.

Toinen CV-netin etu on se, että se auttaa TE-toimistojen asiantuntijoita, kun nämä työnantajien pyynnöstä tekevät tarjouksia avoimeen työpaikkaan. CV-netti kertoo työnhakijan osaamisesta paljon enemmän kuin järjestelmään kirjatut perustiedot, jos CV on asiallisesti laadittu. Lisäksi CV tulostuu TE-toimiston työnantajalle lähettämään esittelyyn, jolloin CV:n tehnyt on etulyöntiasemassa suhteessa niihin, jotka eivät ole julkaisseet CV:tä.

Kaikissa TE-toimistoissa kerrottiin, että työnhakijoita informoidaan aktiivisesti CV-netistä ja sen julkaisu saattaa sisältyä yhtenä sovittuna toimenpiteenä työllistymissuunnitelmaan. Joissain toimistoissa kerrottiin myös, että CV-netin teko sisältyy työvoimakoulutukseen tai työnhakuvalmennuskursseihin. Haastateltavien mukaan CV:n tekeminen kurssilla ei kuitenkaan tarkoita, että CV automaattisesti myös julkaistaan. Osa työnhakijoista luulee sen edelleen olevan avoimesti verkossa kaikkien nähtävillä. Aiemmin tämä olikin jossain määrin ongelmallista.

TE-toimistot informoivat asiakkaita aktiivisesti CV-netistä

5.2 Palvelua voidaan yhä parantaa

Nykyisellään CV-nettiin liittyviä ongelmia ja sen hyötyä heikentäviä tekijöitä tunnistettiin VTV:n TE-toimistoissa suorittamissa haastatteluissa useita. Ensinnäkin kritisoitiin CV-ilmoitusten lyhyttä voimassaoloaikaa. Voimassaolo kesti aiemmin kaksi kuukautta, mutta vuoden 2015 alusta sitä pidennettiin neljään kuukauteen. Myös käyttöliittymän – eli pohjan, johon CV tehdään – tekniikan ja ulkoasun katsottiin olevan päivityksen tarpeessa.

Tarkastusviraston haastattelemat TE-toimistojen asiantuntijat pitivät ongelmana jopa sitäkin, että palvelussa on CV:n julkaisijalle näkyvä laskuri, joka ilmaisee sen, kuinka monta kertaa työnantajat ovat kyseistä CV:tä katsoneet. Jos laskuri näyttää koko ajan nollaa, työnhakija voi lannistua. Tämä ei luonnollisestikaan ole laskurin vika vaan johtuu lähinnä heikosta suhdannetilanteesta. Osa TE-toimistoissa esitetystä kritiikistä oli siis sellaista, johon kukaan yksittäinen toimija ei oikeastaan pysty vaikuttamaan.

Edelleen toimistoissa oltiin sitä mieltä, ettei CV-nettiä ole tehty sopivaksi toimistoissa tehtävään työnhakijoiden etsintään työnantajan antamilla kriteereillä. Tämä kritiikki liittyi työhallinnon käyttämiin tietojärjestelmiin yleisemminkin. Nykyinen työnhakijarekisteri eli ns. URA-järjestelmä on tarkastuksessa kuultujen asiantuntijoiden mukaan tullut tiensä päähän ja se tulisi uudistaa kokonaan.

Verkkopalveluja tulisi markkinoida enemmän

Eräs huomionarvoinen CV-nettiä ja myös kaikkia muita työvoimahallinnon sähköisiä palveluja kohtaan esitetty kritiikki oli se, että niitä ei markkinoida kunnolla. Monessa TE-toimistossa asiantuntijat olivat sitä mieltä, että kentällä toimitaan ilman ministeriön tukea. Erilaisia palveluja on luotu, ja osa niistä on toimiviakin, mutta kansalaisten ja työnantajien tietoisuus palveluista voi olla kovin ohutta. Toivottiin siis ministeriön suunnittelemaa ja johtamaa valtakunnallista palvelujen markkinointia.

Liite: Miten tarkastettiin

Liite

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida työhallinnon verkkopalvelujen toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja palveluihin mahdollisesti liittyviä ongelmia. Tarkastus rajattiin työnhakijoiden käytettävissä oleviin palveluihin.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus on kohdistunut työ- ja elinkeinoministeriöön ja paikallisiin työvoimaviranomaisiin (TE-toimistoihin). Tarkastuskertomusluonnokseen on pyydetty lausunto työ- ja elinkeinoministeriöstä. Saadun lausunnon perusteella tekstiin tehtiin eräitä täsmennyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto ja kuvaus lausunnon perusteella tehdyistä muutoksista löytyvät valtiontalouden tarkastusviraston verkkosivulta.

Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja -aineistot

Tarkastuksen pääkysymys oli: onko työvoimahallinto edistänyt työttömien työnhakijoiden työllistymistä sähköisten työvoimapalvelujen avulla? Seuraavassa taulukossa esitellään tarkastuksen osakysymykset eriteltyinä sekä kuvataan tiiviisti, millä kriteereillä tarkastuskysymyksiä on arvioitu. Lisäksi esitellään yleisellä tasolla tarkastuksen aineistot ja menetelmät.

Liite

Tarkastuksen osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit ja tärkeimmät aineistot
1. Onko työvoimahallinto kehittänyt sähköisiä työvoimapalveluja asiakkaiden tarpeisiin?	Kriteerit: Hallintolaki (434/2003) 2 luku 7 § sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 3 luku 1 § Aineistot: Asiakirjat, TEM:n haastattelut ja tilastot. Haastatteluaineistoa on analysoitu laadullisin menetelmin.
2. Miten työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut sähköisten palvelujen tuloksellisuutta?	Kriteerit: Hallintolaki (434/2003) 2 luku 7 § sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 3 luku 1 § Aineistot: Asiakirjat ja TEM:n haastattelut, joita on analysoitu laadullisin menetelmin.
3. Pystytäänkö työnhakija-asiakkaan palvelutarpeet tunnistamaan riittävän luotettavasti ilman henkilökohtaista tapaamista?	Kriteerit: Hallintolaki (434/2003) 2 luku 7 § sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 3 luku 1 § Aineistot: TE-toimistojen haastattelut (toimistot: Etelä-Pohjanmaa, Häme, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjanmaa ja Uusimaa, yksi toimipaikka kustakin). Aineistoja on analysoitu laadullisin menetelmin.
4. Ovatko TE-toimistot aktiivisesti ohjanneet asiakkaita CV-netin käyttäjiksi?	Kriteerit: Hallintolaki (434/2003) 2 luku 7 § sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 3 luku 1 § Aineistot: TE-toimistojen haastattelut ja tilastotiedot. Haastatteluaineistoja on analysoitu laadullisin menetelmin.

Liite

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen toteutusaika oli 14.10.2014–31.3.2015. Haastattelut TE-toimistoissa tehtiin loka–joulukuussa 2014.

Tarkastuksen tekijät

Johtavat tuloksellisuustarkastajat Ville Vehkasalo ja Juho Nurminen, ohjaajina tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen ja tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Viitteet

Viitteet

1 Työ- ja elinkeinoministeriö 31.5.2010.

2 Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tarkastuksessaan 207/2010 tuottavuusohjelman käytännössä henkilöstönvähennysohjelmaksi.

3 Valtion talousarvioesitys 2015, s. 687.

4 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): TE-toimistojen henkilöstön vaikutus nuorisotyöttömyyden hoidon tuloksellisuuteen. Työpaperi 10.9.2014.

5 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010): Tuloksellisuustarkastuksen ohje.

6 Muita tunnuslukuja/tavoitteita ovat rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus, alle 25-vuotiaiden työttömyysaste, ulkomaalaisten työttömyysaste, vaikeasti työllistyvien määrä, virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen alle 25-vuotiailla, virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen 25–29-vuotiailla vastavalmistuneilla sekä uusien yritysten määrä.

7 TNS Gallup Oy (2013): TEM Asiakaspalautetutkimus 2013.

Tarkastuskertomuksen valokuvat:
s. 10 Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on virtuaalinen TE-toimisto.
s. 14 Avoimia työpaikkoja voi etsiä älypuhelimella, mutta osa palveluista ei toimi mobiililaitteilla.
s. 26 Ministeriö ei ole arvioinut verkkopalvelujen vaikuttavuutta.
s. 32 Erityisesti nuoret asiakkaat hyötyvät henkilökohtaisesta tapaamisesta.
s. 36 CV-netin käyttö vaihtelee paljon alueittain.

Valokuvaaja: Sofia Hellgren / VTV.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-295-4 (PDF)