



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

4/2020 Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset 305/54/2018

Työ- ja elinkeinoministeriö, 20.3.2020.

TE-toimistot, 26.3.2020.

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), 2.4.2020.



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

20.3.2020

VN/4489/2020

Viite: Lausuntopyyntö VTV Dnro 305/54/2018, 28.2.2020

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen koskien vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksia

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt osana laajempaa työllisyyden hoito-teemaa tarkastuksen, jonka kohteena oli vuonna 2013 toteutettu TE-toimistoverkkouudistus ja samana vuonna TE-toimistoissa käyttöönotettu uusi kolmeen palvelulinjaan perustuva palvelumalli. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko vuoden 2013 TE-toimistouudistus parantanut palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta ja vahvistanut työllisyyttä. TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia ei ole aiemmin arvioitu.

TE-toimistoverkkouudistus toteutettiin vuosina 2011-2015. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa valtakunnallisten työllisyyspoliittisten tavoitteiden ja -linjausten läpivientiä koko maassa, yhdenmukaistaa TE-toimistoverkko ELY-keskusten kanssa sekä selkeyttää ja uudistaa työvoima- ja yrityspalveluja koskevaa lainsäädäntöä. Uudistuksessa vähennettiin TE-toimistojen määrää 74:stä nykyiseen 15:een vuonna 2013.

Vuonna 2013 uudistettiin myös TE-toimistojen palvelumalli. Malli perustuu kolmeen palvelulinjaan, joihin asiakkaat ohjataan heidän tarpeidensa mukaisesti: työnvälitys- ja yrityspalveluihin, osaamisen kehittämispalveluihin sekä tuetun työllistymisen palveluihin. Tavoitteena oli nopeuttaa työllistymistä, varmistaa asiakkaiden tarpeita vastaava palvelu ja eri palvelukanavien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö. Palveluissa vahvistettiin lisäksi yrityslähtöisyyttä ja sähköisiä palveluja.

Tarkastuksessa tehdyssä tilastollisessa analyysissä arvioitiin vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia työllisyyteen (työttömyyden kestoon ja työttömyysasteeseen) kvasikokeellisin menetelmin. Arvioinnissa käytettiin kuntakohtaista paneelidataneistoa vuosilta 2006-2017. Ne kunnat, joissa ei ollut TE-toimiston toimipaikkaa ennen uudistusta, luettiin verrokkikuntiin, sillä niiden tilanne ei uudistuksessa muuttunut.

Tarkastuksen päähavaintona on, ettei TE-toimistoverkkouudistus parantanut palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta eikä vahvistanut työllisyyttä. VTV:n analyysin mukaan uudistus lisäsi työttömyyden kestoa interventiokunnissa keskimäärin 2–3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina. Työttömyyden kesto ylitti myös verrokkikuntien tason, kun työttömyyden kesto oli interventiokunnissa ollut ennen uudistusta (vuosina 2006–2012) verrokkikuntia lyhyempää.

Tarkastuksessa vertailtiin myös TE-toimistojen ja palvelulinjojen tuottavuutta ja taloudellisuutta. VTV:n analyysin mukaan TE-toimistojen tuottavuus ja taloudellisuus eivät

yleisesti parantuneet työllistymissuunnitelmilla mitattuna. Palvelulinjojen käyttöönotto ei ole myöskään lisännyt asiakkaiden tyytyväisyyttä. Sen sijaan monikanavaisuus (verkko-, puhelin- ja käyntiasiointipalvelu) lisääntyi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää VTV:n tarkastuskertomusluonnoksen tuloksia oikeasuuntaisina. Tarkastelun ajankohta TE-toimistoverkkouudistuksen käynnistämisestä vuodesta 2013 vuoteen 2017 on ollut erityisen haasteellista aikaa TE-palvelujen näkökulmasta. Samanaikaisesti TE-toimistoverkko- ja palvelumalliuudistuksen kanssa toteutettiin myös valtionhallinnon puhelinuudistus. Lisäksi maakuntauudistukseen ja siihen kytkeytyvään kasvupalvelu-uudistukseen valmistautuminen käynnistyi tarkastelujaksolla TE-hallinnossa. Toimintaympäristön nopeiden muutosten lisäksi edellä todetut uudistukset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei TE-palvelu-uudistukseen perustuvaa kehittämistyötä ole voitu täysipainoisesti viedä eteenpäin. Suhteessa kasvaneisiin asiakasmääriin resurssien vähäisyys ei ole antanut riittävästi mahdollisuuksia tukea asiakkaiden palveluprosessia.

Moniin tarkastuksessa esitettyihin havaintoihin on puututtu. Vuonna 2016 käynnistettiin TE-Digi –hanke, jossa uudistetaan työ- ja elinkeinopalveluja digitalisaatiota hyödyntämällä. Digitalisaation avulla tähdätään uusiin tehokkaisiin palveluihin sekä toimintatapoihin ja mahdollistetaan rakenteelliset uudistukset. Vuoden 2020 alusta käynnistetyn TE-palvelustrategiatyön tavoitteena on koota julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen painopisteet lähivuosille ja jatkaa osaltaan TE-toimistojen palvelumallityön kehittämistä. Tiedolla johtamisen merkitys korostuu ja siihen panostetaan vahvasti. Asiakastyytyväisyys on hyvällä tasolla niin työnhakijoita kuin työnantajiakin koskien. Seuraavaa uudistusta, työllisyyden kuntakokeiluja varten on valmisteilla kattava seuranta- ja arviointisuunnitelma, jotta uudistuksen vaikutuksia voidaan luotettavasti arvioida.

Marja-Riitta Pihlman
Osastopäällikkö

Jarkko Tonttila
Teollisuusneuvos

Tiedoksi

TEM/AKO, TTM
TEM/erityisavustaja Piia Rekilä

26.3.2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Osmo Halonen

Pauliina Hakkarainen

TE-toimistojen yhteinen lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut TE-toimistojen toimistoverkkouudistusta nk. kvasikokeellisin menetelmin. Työmarkkinoiden ja työllisyyden kehityksessä on erittäin paljon eri tekijöitä ja väliin tulevia muutujia vaikuttamassa kokonaisuuteen. Tällaisen tutkimuksen lopputulemissa ja suosituksissa pitäisi huomioida kuitenkin laajemmin esimerkiksi työttömyyden ja työllisyyden kehitykseen vaikuttaneita työmarkkinoiden- ja yhteiskunnan muutoksia. Sofistikoituneista tutkimusmenetelmistä huolimatta jääkin epäily, että mahdolliset satunnaiset tekijät vaikuttavat tuloksiin, aivan kuten herkkyystarkastelussa ansiokkaasti pohditaan. Tämä on hyvä tiedostaa, kun tekee johtopäätöksiä.

TE-toimistojen toimintamalleja on jatkuvasti kehitetty kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten sopiviksi huomioiden käytettävissä olevat resurssit. Muutokset työmarkkinoilla ovat olleet nopeita ja heikommassa taloudellisessa tilanteessa työvoiman kysyntä usein kohdistuu osaaviin sekä ammattitaitoisiin henkilöihin ja osalla työnhakijoista tällöin työttömyys myös pitkittyy tarjolla olevista palveluista huolimatta.

Toimistoverkkouudistuksen jälkeisinä vuosina työttömyys vaikeutui koko maassa ja samanaikaisesti tapahtui kasvun ja työllisyyden keskittymistä nk. kasvukeskuksiin ja maakuntakeskuksiin. Yritykset ja esim. valtionhallinnon organisaatiot keskittivät toimintojaan ja myös verkkopalvelujen kehitys oli nopeaa. Tämä aiheutti työpaikkojen vähenemistä enemmän maakuntakeskusten ulkopuolella kuin maakunta- tai kasvukeskuksissa. Vuosina 2017 - 2018 työllisyys parani ja työttömyys väheni nopeasti. Tässä tilanteessa erityisesti verkkopalveluilla ja uusilla tiedotuksellisilla rekrytointitavoilla ja rekrytointitilaisuuksien järjestämisellä ym. sekä TE-toimistojen ylialeellisella yhteistyöllä pystyttiin merkittävästi lisäämään työvoiman alueellista liikkuvuutta. Työmarkkinoilla muutokset olivat, kuten ovat edelleen, nopeita etenkin osaavan työvoiman laatuvaatimuksissa ja työsuhteiden luonteissa. Uudet työpaikat syntyvät uudenlaista osaamista vaativille aloille ja uudet tarvittavat koulutuspolut ovat usein haastavia osalle työttömistä. Tämä monitahoinen kokonaisuus on ylläpitänyt osaltaan rakenteellista työttömyyttä ja pitkittänyt työttömyyden kestoja hyvänäkin aikana. Pitkillä, asiakkaiden palvelutarpeista lähtevillä räätälöidyillä palvelupoluilla ja työnhakijoiden henkilökohtaisemmalla tuella on pystytty tähän osittain vaikuttamaan. TE-toimiston palvelujen rinnalle hankitaan työllisyysmäärärahoihin asiakastarpeita vastaavia hyvinkin henkilökohtaisia palveluja (muiden palvelutuottajien toteuttamia). Näitä toteutetaan eri puolilla TE-toimistojen toiminta-aluetta eli palvelut viedään lähelle, vaikka alueella ei olisikaan kiinteää toimistoa.



26.3.2020

Tarkastuksessa ei ole huomioitu vuotta 2018 (5 vuotta toimistoverkkouudistuksesta), mikä ihmetyttää nimenomaisesti johtopäätösten tai suositusten näkökulmasta, jolloin työllisyys kehittyi suotuisaan suuntaan ja työttömyys laski. Kappaleessa 2 on lopputoteamuksena kirjattu melkoisen yksioikoisesti, ettei TE-toimistoverkkouudistus parantanut työllisyyttä. Työllisyyden kehitykseen vaikuttaa hyvin monet seikat, kuten vallitseva taloussuhdanne, yritysten kilpailukyky/kasvu- ja investointihalukkuus, tarjolla oleva osaava työvoima, koulutusmahdollisuudet jne. TE-toimistojen näkemyksen mukaan ratkaisevaa on ollut myös se, miten paljon TE-toimistoilla on ollut henkilöresursseja käytössä eri tilanteissa vuoden 2013 jälkeisinä vuosina.

Kun TE-toimistoverkkoa valmisteltiin maakunta-/aluepohjaiseksi peruslähtökohtina olivat mm. TE-toimistojen toimintamenojen väheneminen, verkkopalvelujen kehittäminen ja työmarkkina-alueiden laajeneminen. Myös työ- ja elinkeinoministeriön tarve ohjata selkeämmin TE-toimistoja vaikutti käsityksemme mukaan taustalla. Osittain myös toimistoverkkoa jouduttiin supistamaan siinä tilanteessa pakostakin sen vuoksi, että katsottiin paremmaksi pitää TE-toimiston asiantuntijoita töissä kuin rahoittaa seiniä. Palvelujen keskittämällä päästiin yhdenmukaisempiin ja yhdenvertaisempiin käytäntöihin mm. hallinnollisissa tehtävissä. Alueellinen työvoimapalvelujen toimeenpano käytäntöjensä puolesta yhdenmukaistui. Monet pienempien toimistojen asiantuntijat ja johto eivät pitäneet tällaisesta keskittämisestä, mikä on varmasti vaikuttanut silloisten kyselyiden vastauksiin liittyen TE-toimistoverkkouudistukseen.

Tarkastuskertomusluonnoksen kappaleessa 2.2. on hyvin tuotu esille TE-toimistojen resurssien väheneminen uudistuksen toimeenpanon aikana. Myöskin kappaleessa 2.3., joka käsittelee TE-toimistojen hallinnollista asemaa vastaa pitkälti TE-toimistojen käsitystä nykytilanteesta.

Palvelulinjauudistus tai palvelulinjamalli on organisaatioperustana poistunut nykytilanteessa useimmissa TE-toimistoissa. Asiakkaat edelleen kuitenkin ohjautuvat työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä palvelutarpeensa mukaisesti TE-toimiston palveluihin, vaikka palvelut olisikin organisoitu uudella tavalla. Tämä kertoo siitä, että suurimmassa osassa TE-toimistoja on arvioitu, ettei palvelulinjaorganisoituminen ole parhain mahdollinen tapa organisoida toimintaa varsinkaan tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä kasvoi nopeasti. Työntekijöiden keskuudessa monet ovat pitäneet tätä palvelulinjamallia jollakin tavalla puutteellisena ja työntekijöitä jakavana. Palvelulinjojen myötä on puhuttu TE-toimistojen siiloutumisesta kolmeen siiloon, joiden väliset raja-aidat ovat saattaneet olla korkeat. Tämä on saattanut aiheuttaa haasteita TE-toimistojen sisäisiin järjestelyihin ja toimintoihin. Havaintojen perusteella on mielenkiintoista, että usean toimiston työntekijöiden toteamukset ovat hyvin samansuuntaisia. Ei ole siten yllättävää, että palvelulinjaorganisaatiosta on pyritty eroon.

Työllistymissuunnitelmia on käytetty tarkastuksessa nk. avainsuoritteena, joka on kertomusluonnoksessa perusteltua ja myös tuotu sen ongelmatiikka esille. Selkeiden johtopäätösten teko TE-toimistojen tuottavuudesta tai tehokkuudesta tämän yhden indikaattorin osalta on mielestämme kyseenalaista. Esimerkiksi toimistouudistuksen alkuvuosina 2013 - 2015 toimintaa jouduttiin pakostakin asiakkaiden palvelutarpeiden perusteella organisoimaan niin, että palvelulinja 1:llä (asiakkaat joilla hyvät valmiudet työllistyä nopeasti) oli kaikissa toimistoissa monilla virkailijoilla lähes 1000 asiakasta. Tällaisilla asiakasmäärillä ei pystytä laadukasta palvelua tuottamaan, joka näkyy myös asiakaspalautteissa. Tuolloin erityisesti näiden asiakkaiden työllistymissuunnitelmat jäivät tekemättä, mutta huomattava osa näistä asiakkaista kuitenkin myös työllistyi. Palvelulinjamallin alkuvaiheessa ei edes ohjeistettu työllistymissuunnitelmien tekemiseen henkilöille, joiden arvioitiin työllistyvän suhteellisen nopeasti omin voimin. Työllistymissuunnitelmien merkitys korostui toimintaa ohjaavana tekijänä vasta myöhemmin mm. määräaikaishaastattelujen tullessa. Työllistämissuunnitelmien pelkkä määrällinen tarkastelu ei kerro vielä mitään siitä, mikä merkitys ylipäätään suunnitelman teolla, ohjauksella, työn- tai koulutuksen tarjoamisella ja asiakkaan toimintaan sitouttamisella on ollut työllistymiseen ja toiminnan tehokkuuden sekä tuottavuuden

26.3.2020

arviointiin. TE-toimistoon ilmoitettujen työpaikkojen määrä, niiden täyttyminen, asiakkaiden aktivointiaste, pitkäaikaistyöttömyyden väheneminen, työttömyysviikkojen kesto tai työllistyminen suhteessa yleiseen työllisyys-tilanteeseen olisi voinut olla monipuolisempi tapa tarkastella TE-toimistoverkkouudistusta ja toimintaa.

Nykyinen (asiakas)tietojärjestelmä ei mahdollista asiakastietojen käyttämistä parhaalla mahdollisella tavalla. URA on vanhentunut tietojärjestelmä, joka ei tue tiedon käyttämistä parhaalla mahdollisella tavalla hyödyksi asiakastyössä eikä toiminnan kehittämisessä. TE-toimistoista on puuttunut ajanmukainen toiminnanohjaus- ja tai asiakastietojärjestelmä. Sellaista ollaan nyt kehittämässä.

Havainnoilla olemme pyrkineet nostamaan esille näkökulmia siihen, että TE-toimistojen toiminta ja työllisyyden hoito on hyvin moniulotteista, kunkin hallituskauden poliittisista painotuksista ja suhdanteista riippuvaa ja alueellisillakin eroilla on oma vaikutuksensa toimintaan. Kommentit sisältävätkin TE-toimistojen näkemyksiä laajemmin TE-palveluista ja toimintaympäristöstä - ei pelkästään lausuntoja toimistouudistuksen vaikutuksista.

TE-toimistojen johtajat kiittävät valtioneuvoston tarkastusvirastoa ammattitaitoisesta tarkastuksesta, joka nostaa esille TE-palvelujen ja niiden organisoinnin kehittämistarpeita. Kiitämme myös mahdollisuudesta kommentoida tarkastuskertomusta ennen sen julkistamista ja viikon jatkoaikaa, jonka saimme lausunnon laatimiseen ja yhdessä läpikäymiseen. Toivomme, että edellä esitettyjä näkökulmia voidaan tuoda esille tarkastuskertomuksessa.

Mäntsälässä 26.3.2020

TE-johtajien puolesta

Eija Mannisenmäki Hämeen TE-toimiston johtaja
Sirpa Eklund, Pohjois-Karjala
Kjell Henrichson, Varsinais-Suomi
Riku Immonen, Pirkanmaa
Tiina Keränen, Lappi
Tiina Korhonen, Uusimaa
Hanna Makkula, Etelä-Savo
Maire Mäki, Pohjois-Pohjanmaa
Mika Palosaari, Pohjanmaa
Helena Poutiainen vs., Pohjois-Savo
Leena Tuohimaa-Kari, Etelä-Pohjanmaa
Jari Saarinen, Kaakkois-Suomi
Juhani Sundell, Satakunta
Tuula Säynätmäki, Keski-Suomi
Tiina Veijola, Kainuu

Jakelu

TET johtajat



Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tuloksellisuustarkastus
Halonen Osmo
Hakkarainen Pauliina

Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksista

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksen mukaan TE-toimistojen toiminnallinen tehokkuus ei parantunut uudistuksen jälkeisinä vuosina. TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja ei ole laskettu tilinpäätöstiedoissa eikä TE-toimistoille ole määritelty avainsuoritteita. TE-toimistojen toiminta on kuitenkin sen luonteista, että niiden toiminnallista tehokkuutta voitaisiin kuvata Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisesti myös avainsuoritteilla sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittareilla. Tilinpäätöstiedoissa ELY-keskusten toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut on esitetty.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan avainsuoritteiden määrittely ja toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut edistäisivät TE-toimistojen seuranta. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan tarkastusvirasto (alustavasti) suosittaa mm., että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä TE-toimistojen (kohta 3) määrittellä KEHA-keskuksen tilinpäätöstiedoissa TE-toimistoille avainsuoritteet ja näille toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut, jotta TE-toimistojen toiminnan kehittymistä voitaisiin seurata eri vuosina. Lisäksi KEHA-keskuksen tulisi parantaa TE-toimistojen lähtötietojen luotettavuutta, jotta kattavien tehokkuusvertailujen tekeminen on mahdollista.

Yllä oleviin havaintoihin liittyen KEHA-keskus lausuu seuraavasti:

TE-toimistojen kustannuslaskentaa kehitettiin vuoden 2019 aikana. Vuonna 2019 TE-palveluiden toimintoluokitus uudistettiin kaikilta osin siten, että toimintoluokat kuvaavat entistä paremmin TE-palveluissa tehtävää työtä. Myös toimintoluokkien kuvauksia täsmennettiin yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön, TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen asiantuntijoiden toimesta. Uudet toimintoluokat otettiin käyttöön vuoden 2020 alusta sekä henkilöiden tuntikirjauksissa että oman toiminnan kustannusten kohdentamisessa. Ennen toimintokoodien käyttöönottoa järjestettiin useampi koulutustilaisuus, jossa uusi ohjeistus käytiin läpi. Tällä pyrittiin varmistamaan se, että uusia/muuttuneita toimintokodeja käytetään valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla.

Vuoden 2019 aikana määriteltiin myös TE-palveluiden toimintoja vastaavat avainsuoritteet. Näin ollen vuodesta 2020 alkaen TE-toimistojenkin osalta on mahdollista laskea taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja ja tehdä vertailuja TE-toimistojen kesken. Ensimmäinen laskenta suoritetaan jo kesällä, jolloin on saatavissa ao. tiedot ensimmäiseltä ½ -vuodelta.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on käytetty työllistymissuunnitelmia nk. avainsuoritteena. Selkeiden johtopäätösten teko TE-toimistojen tuottavuudesta tai tehokkuudesta pelkästään tämän yhden indikaattorin osalta ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa TE-toimistojen tehokkuudesta.

Johanna Sommarberg
talousjohtaja
KEHA-keskus