



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-483-5 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-483-5
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-483-5](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-483-5)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1 JA 3 VTV, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN
LUKU 2 VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 305/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus) ja TE-toimistoille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella (KEHA-keskus) ja TE-toimistoilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 4. toukokuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Osmo Halonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli vuonna 2013 toteutettu TE-toimistoverkkouudistus ja samana vuonna TE-toimistoissa käyttöönotettu uusi palvelumalli. Uudistukset olivat osa jo aiemmin käynnistynyttä TE-toimistojen kokonaisuudistusta.

Toimistoverkkouudistuksessa vähennettiin itsenäisten TE-toimistojen määrää. Nykyinen määrä (15) vastaa ELY-keskusjakoa. Palvelumalliuudistus perustuu kolmeen työnhakijoiden palvelutarpeen mukaiseen palvelulinjaan. Lisäksi tavoitteena oli yrityslähtöisyyden vahvistaminen TE-toimiston palveluissa. Uudistusten yleisenä tavoitteena oli parantaa työnhakijoiden työllisyyttä ja tehostaa TE-toimistojen palveluprosessia.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko vuoden 2013 TE-toimistouudistus parantanut palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta ja vahvistanut työllisyyttä, kuten etukäteen suunniteltiin. Toimistoverkko- ja palvelulinjauudistusta ei ole arvioitu aiemmin kokonaisuutena. Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää TE-palvelujen kehittämisessä. TE-toimistojen vuotuiset toimintamenot ovat olleet ajanjaksolla 2013–2017 noin 160–170 miljoonaa euroa. TE-toimistojen henkilötyövuosien määrä on ollut vastaavasti noin 3 000.

Vuoden 2013 TE-toimistouudistus ei parantanut toivotulla tavalla työllisyyttä eikä asiakas-tyytyväisyyttä. TE-toimistojen tuottavuus tai taloudellisuus ei myöskään olennaisesti parantunut vuosina 2013–2017, kun avainsuorite-esimerkkinä käytettiin työllistymissuunnitelmia.

TE-toimistoverkkouudistus ei vahvistanut työllisyyttä uudistuksen jälkeisinä vuosina

Tarkastuksen perusteella toimistoverkkouudistus ei parantanut työllisyyttä. Niissä kunnissa, joista TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden keskimääräinen kesto piteni 2–3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina muihin kuntiin verrattuna. Myös työttömyysaste kasvoi ohi-menevästi näissä kunnissa. Analyysissä ei löydetty sellaista ulkopuolista tekijää, joka olisi voinut aiheuttaa havaitut muutokset. Tällaisen tekijän olemassaolo on kuitenkin mahdollista. Pääministeri Kataisen hallituksen tavoite alentaa työttömyysaste viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun ei toteutunut, sillä työttömyysaste kasvoi hallituskauden aikana ja oli huipussaan vuonna 2015.

Asiakkaiden tyytyväisyys TE-palveluihin ei parantunut

Palvelulinjojen käyttöönotto ei lisännyt asiakas-tyytyväisyyttä uudistuksen jälkeisinä vuosina. Palvelujen monikanavaisuus on lisääntynyt, mutta asiakaspalautetutkimusten perusteella palvelukokemukset jopa heikentyivät. Työnhakija-asiakkaat kokivat, ettei palvelu vastannut riittävästi heidän tarpeitaan. Henkilökohtaista palvelua ei ole myöskään mahdollista korvata täysin sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla.

TE-toimistoissa tulosten heikentymisen syynä pidetään sitä, että TE-toimistoverkkouudistus ja palvelumalliuudistus toteutettiin samaan aikaan. Uudistusten tavoitteena oli tehdä TE-toimistojen palveluista aiempaa asiakaslähtöisempiä. Samalla TE-toimistojen henkilöresursseja kuitenkin pienennettiin muun muassa valtion tuottavuusohjelman johdosta, ja henkilöstön tehtävänkuvia muutettiin. Asiantuntijoiden asiakasmäärät kasvoivat, mikä haittasi asiakaslähtöisyyden parantumista. Palvelumallin sisäänajovaiheessa TE-toimistoissa uudistus näkyi myös henkilöstön kuormittumisena.

Tarkastelujakson jälkeen TE-toimistojen asiakaspalautekyselyjen tulokset ovat parantuneet. Asiakaspalautteiden tiedonkeruujärjestelmässä on kuitenkin tehty vuosien aikana muutoksia, joten vertailutiedot ovat lähinnä suuntaa-antavia.

Avainsuoritteiden ja toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukujen esittäminen tilinpäätöstiedoissa edistäisivät TE-toimistojen seuranta

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.

Tarkastuksessa tuottavuus- ja taloudellisuuslaskelmissa esimerkkisuoritteena käytettiin työllistymissuunnitelmia, koska ne ovat määräaikaishaastattelujen keskeisin tuotos. Vuoden 2017 määräaikaishaastattelujen lisäys näkyi työllistymissuunnitelmien määrien kasvuna kaikissa TE-toimistoissa, mutta tuottavuus ja taloudellisuus tällä suoritteella mitattuna paranivat vain neljäsässä TE-toimistossa verrattuna reformivuoteen 2013. Samansuuntainen tulos saatiin myös palvelulinjakohtaisessa tarkastelussa. Vaikka työllistymissuunnitelmat ovat TE-toimistojen keskeinen suorite, toiminnallisen tehokkuuden kehityksestä saataisiin luotettavampi kuva, jos avainsuoritteet ja niiden tunnusluvut esitettäisiin tilinpäätöstiedoissa.

Tarkastusviraston suositukset

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä TE-toimistojen kanssa
 - arvioida, tulisiko TE-toimistojen organisaatiota uudistaa, ja tehdä tarvittavat muutokset, joilla parhaat käytänteet voidaan levittää koko maahan
 - jatkaa TE-toimistojen palveluprosessin kehittämistä siten, että kehittämisessä huomioidaan asiakkaiden tarpeet ja työllistymistavoitteet sekä tietojärjestelmien kehittämistarpeet.
2. KEHA-keskuksen tulisi esittää tilinpäätöstiedoissa TE-toimistojen 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.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksella ollut positiivisia työllisyysvaikutuksia?	15
2.1 TE-toimiston toimipaikan menetys heikensi kuntien työllisyyttä	15
2.2 TE-toimistojen resurssit vähenivät uudistuksen toimeenpanon aikana	18
2.3 Toimistoverkkouudistus muutti ohjausmenettelyjä, mutta TE-toimistojen hallinnollinen asema on jäänyt epäselväksi	21
3 Onko palvelulinjauudistus tehostanut TE-toimistojen toimintaprosessia ja palvelujen tarjontaa?	23
3.1 TE-toimistojen toiminta ei ole tehostunut odotetusti	23
3.2 Palvelujen monikanavaisuus on lisääntynyt, mutta palvelujen laatua on varaa parantaa	30
Liite: Miten tarkastettiin	35
Viitteet	41



TE-palvelut

tjänster | services

Ma-pe 9-16

Mån-fre 9-16

Mon-Fri 9-16

te-palvelut.fi

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli vuonna 2013 toteutettu TE-toimistoverkko-uudistus sekä samana vuonna TE-toimistoissa käyttöön otettu palvelulinjoihin perustuva asiakaspalvelumalli.

Toimistoverkon kehittäminen oli osa TE-toimistojen uudistamisen kokonaisuutta. Muita osia olivat jo toimeenpanovaiheessa olleet monikanavastrategia, asiakkuusstrategiat sekä palveluita ja niiden tuottamistapaa koskeva kehittämistyö. Toimistoverkkouudistuksessa TE-toimistojen määrää vähennettiin valtakunnallisesti ja osa toimipaikoista lakkautettiin. Ennen uudistusta TE-toimistoja oli 74. Nykyinen määrä on 15, mikä vastaa ELY-keskusjakoa. Suuremmilla itsenäisten TE-toimistojen ja niiden toimipaikkojen muodostamilla kokonaisuuksilla pyrittiin edistämään toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta, asiakkaiden yhdenmukaista ja palvelutarpeisiin vastaavaa palvelua sekä tuottavuutta.¹ Lisäksi kaikissa TE-toimistoissa tuli ottaa vuoden 2013 alussa käyttöön kolmeen palvelulinjaan perustuva asiakaspalvelumalli, jossa työnhakija ohjataan hänen tarpeisiinsa parhaiten soveltuviin palveluihin. Palvelulinjat ovat työväily- ja yrityspalvelut (palvelulinja 1), osaamisen kehittämisspalvelut (palvelulinja 2) sekä tuetun työllistymisen palvelut (palvelulinja 3). Lisäksi tavoitteena oli yrityslähtöisyyden vahvistaminen TE-toimiston palveluissa.

TE-toimistojen toiminnalla vaikutetaan työllisyyden hoitoon. Toiminnan välilliset vaikutukset työllisyyden edistämistoimien kautta ovat moninkertaiset TE-toimistojen toimintamenoihin (tarkastelujaksolla noin 160–170 milj. euroa/v.) verrattuna. Toimintamenoääräraha on sisällynyt vuosina 2010–2019 momentille 32.30.01. Vuoden 2020 valtion talousarvioesityksessä TE-toimistojen toimintamenoääräraha (196,4 milj. euroa, täydentävässä esityksessä 21.11.2019 196,6 milj. euroa) sisältyi momentille 32.01.03.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, ovatko vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen mukainen toimistoverkkorakenne ja palvelulinjoihin perustuva malli parantaneet suunnitellulla tavalla TE-palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta. Lisäksi tavoitteena oli arvioida, onko toimistorakenteen uudistaminen vahvistanut työllisyyttä. Tarkastuksella selvitettiin myös, onko uudistuksen toimeenpanoon liittynyt ongelmia ja miten niitä on hallittu ja ratkaistu.

Toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia arvioitiin vuosien 2006–2017 kuntakohtaisella tilastoaineistolla. Sen avulla tutkittiin, miten uudistus on vaikuttanut työttömyysasteeseen ja työttömyyden keskimääräiseen kestoon interventiokunnissa. Palvelulinjauudistuksen vaikutusta arvioitiin tarkastuksessa asiakirja-, haastattelu- ja kirjanpitoaineistojen avulla. Palvelulinjauudistusta ei ollut mahdollista arvioida tilastollisin menetelmin, sillä palvelulinjat otettiin käyttöön koko maassa samaan aikaan.

Tarkastuksen kriteereinä käytettiin muun muassa uudistuksen toimeenpanolle asetettuja tavoitteita, valtakunnallisia työllisyystavoitteita sekä asiakaspalvelulle ja palveluvalikoimalle uudistuksessa asetettuja tavoitteita. Kriteerit on johdettu tarkastusajanjaksolla voimassa olleista säädöksistä ja pääministeri Kataisen hallitusohjelman TE-toimistojen toimintaa koskevista tavoitteista. Muina kriteerien lähteinä on käytetty valtion talousarvioissa ja tulossopimuksissa ELY-keskuksille asetettuja tavoitteita, TE-toimistoverkko 2015 -linjauksia sekä ELY-keskusten strategia-asiakirjassa vuosille 2012–2015 asetettuja tavoitteita.

Tarkastuksen tuloksia voivat hyödyntää eduskunnan ja valtioneuvoston lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö TE-palvelujen toimeenpanon suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä palvelujen kehittämisessä. Tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston ”Työllisyyden hoito” -tarkastusteemaa. Teeman tavoitteena on tuottaa tietoa valtion tuloksellisen työllisyyden hoidon tukemiseksi.

Tarkastuksen pääkysymykset olivat:

1. Onko vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksella ollut positiivisia työllisyysvaikutuksia?
2. Onko palvelulinjamalli tehostanut TE-toimistojen toimintaprosessia ja palvelujen tarjontaa?

Uudistuksen säädöspohja, ohjausmenettelyt ja -vastuut

Säädöspohja

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen (133/2012 vp) laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta syksyllä 2012. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutosten tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevaa lainsäädäntöä siten, että lain keskeinen sisältö muodostuisi palvelujen sisällön määrittelystä. Lisäksi tavoitteena oli, että palveluvalikoiman sisältöä selkeytettäisiin. Selkeämmän palveluvalikoiman avulla haluttiin myös edesauttaa monikanavaisten palvelujen kehittämistä. Palvelulinjoihin perustuvalla toiminnalla nopeutettaisiin puolestaan työllistymistä, varmistettaisiin asiakkaiden tarpeita vastaava palvelu ja eri palvelukanavien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö.

TE-toimistojen uusi palveluvalikoima ja siihen liittyvät toimintatavat tuli ottaa käyttöön vuoden 2013 alussa. Siihen mennessä tuli valmistella myös palveluvalikoiman uudistukseen liittyvät säädösmuutokset.² Uudistettu laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) tuli voimaan 1.1.2013.

Ohjausmenettelyt ja -vastuut

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskus. Ministeriön tehtävät on määritelty valtioneuvoston asetuksessa työ- ja elinkeinoministeriöstä (VNa 1024/2007), jonka mukaan ministeriön tehtävänä on muun muassa julkisen työvoima- ja yrityspalvelun suunnittelu ja toimeenpano. TEM osoittaa TE-toimistojen määrärahat ELY-keskuksille, jotka päättävät määrärahojen jaosta TE-toimistoille.³ TEM vastaa siten ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnollisesta ohjauksesta sekä keskusten ja niiden alaisina toimivien TE-toimistojen palvelujen ja toiminnan kehittämisestä.⁴ ELY-keskusten tehtävät on määritelty laissa 897/2009 (ELY-laki).

Aluehallintouudistuksen yhteydessä (1.1.2010) TE-toimistojen ohjaus ja valvonta vastuutettiin tuolloin perustetuille ELY-keskuksille. ELY-keskusten tehtävänä on ohjata, kouluttaa ja tukea TE-toimistoja tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelun kehittämisessä sekä valvoa, että sovitut toimintaperiaatteet toteutuvat. TEM puolestaan vahvistaa toimintastrategian ja tulostavoitteet sekä antaa ohjeet, joiden mukaisesti ELY-keskus ohjaa TE-toimistoja.⁵

ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015 mukaan ELY-keskukset ohjaavat toimialueensa TE-toimistoja tulos- ja informaatio-ohjauksella.⁶ Strategia-asiakirjan mukaan hallinnollisten TE-toimistojen määrää vähennettäisiin strategiakaudella 2012–2015, jolloin hallinnosta vapautuvia resursseja kohdennettaisiin asiakastyöhön. TEM:n ja ELY-keskusten ohjausmenettelyjä ja -vastuita sekä TE-toimistojen hallinnollista asemaa täsmennettäisiin, samalla kun TE-toimistojen määrä vähenee.⁷ Strategia-asiakirjan mukaan ELY-keskusten tuli vastata TE-toimistouudistuksesta alueellaan. Kehittämällä asiakkuuksien hallintaa, monikanavaista palvelumallia, palvelutuotantoa ja TE-toimistoverkkoa parannettaisiin myös asiakaspalvelun laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta.⁸



2 Onko vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksella ollut positiivisia työllisyysvaikutuksia?

TE-toimistoverkkouudistus ei parantanut työllisyyttä uudistuksen jälkeisinä vuosina. Vuoden 2013 toimistoverkkouudistuksessa TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin noin 60 kunnasta. Näitä kuntia kutsutaan tässä tarkastuksessa interventiokunniksi. Uudistuksen jälkeisinä vuosina työttömyysjaksot kestivät interventiokunnissa keskimäärin 2–3 viikkoa pidempään kuin ennen uudistusta. Vaikutus on tilastollisesti merkitsevä. Työttömyyden kesto interventiokunnissa oli uudistuksen jälkeen myös verrokkikuntia pidempi, kun se oli ollut ennen uudistusta (vuosina 2006–2012) verrokkikuntia lyhyempi. Uudistuksen jälkeen työttömyysaste nousi interventiokunnissa hieman nopeammin kuin verrokkikunnissa, mutta ero hävisi nopeasti.

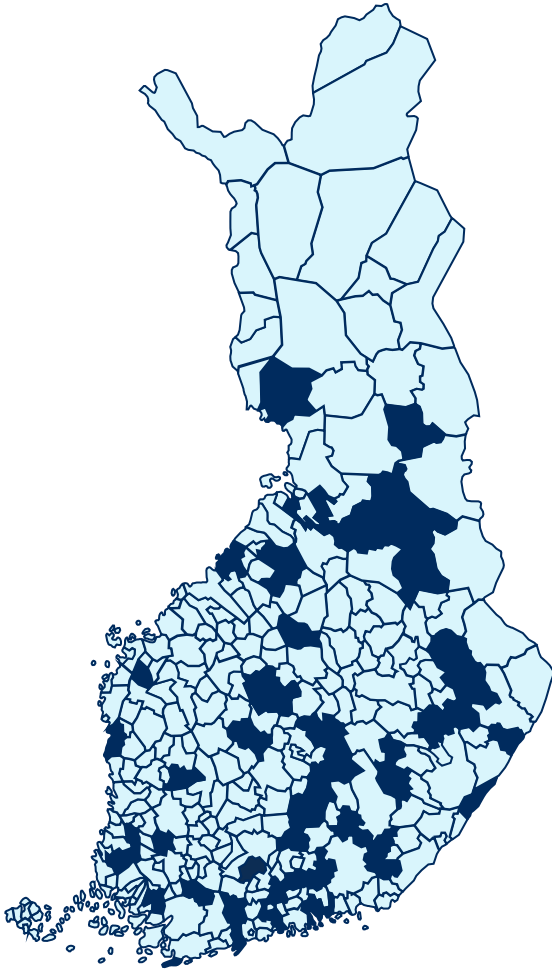
Toimistoverkkouudistuksen käynnistämisessä oli ongelmia. Verkkopalvelut eivät aluksi toimineet, ja organisoituminen oli kankeaa. Resurssipulan vuoksi asiakaskontakteja jouduttiin myös alkuvaiheessa rajoittamaan. Uudistus muutti ohjausmenettelyjä ja toimijoiden rooleja, ja TE-toimistojen hallinnollista asemaa oli tarkoitus täsmentää. Tarkastuksessa jäi kuitenkin epäselväksi, miten TE-toimistojen asemaa täsmennettiin suhteessa ELY-keskuksiin ja työ- ja elinkeinoministeriöön. Myös TE-toimistot ovat kokeneet asemansa epäselväksi.

2.1 TE-toimiston toimipaikan menetys heikensi kuntien työllisyyttä

Pääministeri Kataisen hallituskaudella (2011–2014, pääministeri Stubb 2014–2015) toteutetun julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen ja palveluverkostojen kehittämisen tavoitteena oli tehostaa TE-toimistojen työnvälitysroolia ja kohdentaa palveluita siten, ettei työnhakijoiden työttömyys pitkittyisi.⁹ Valtioneuvoston vuonna 2019 julkaiseman tutkimuksen mukaan TE-toimistoissa avoinna olleiden työpaikkojen täyttymiseen on kulunut jatkuvasti yhä enemmän aikaa vuodesta 2013 alkaen, ja trendi on jatkunut myös vuosina 2017–2018.¹⁰

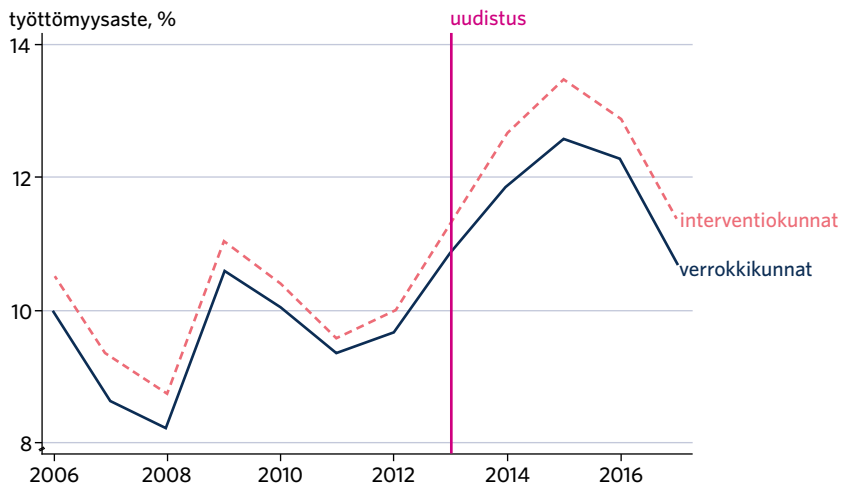
Tarkastuksessa tehty tilastollinen analyysi¹¹ osoittaa, että työttömyyden kesto piteni niissä kunnissa, jotka menettivät uudistuksessa TE-toimiston toimipaikan. Analyysissä arvioitiin vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia työllisyyteen kvasikokeellisin menetelmin eli vertaamalla TE-toimiston toimipaikan menettäneitä kuntia kuntiin, jossa muutosta ei tapahtunut. Arvioinnissa käytettiin kuntakohtaista paneeliaineistoa. Selittävät muuttujat olivat kunnan työttömyysaste (%) ja työttömyyden kesto (viikkoa). Aineisto, menetelmät ja analyysien tulokset on esitetty tarkemmin tarkastusmuistiossa.¹²

Niitä kuntia, jotka menettivät uudistuksessa TE-toimiston toimipaikan, kutsutaan arvioinnissa interventiokunniksi. Muita kuntia kutsutaan verrokkikunniksi. Ne kunnat, joissa ei ollut TE-toimiston toimipaikkaa ennen uudistusta, luettiin verrokkikuntiin, koska niiden tilanne ei uudistuksessa muuttunut. Ennen uudistusta TE-toimistoja oli 74. Nykyinen määrä eli 15 vastaa ELY-keskusjakoa. Kuviossa 1 on esitetty ne kunnat, joista vuoden 2013 organisaatiouudistuksessa toimipaikat lakkautettiin (61 kuntaa).



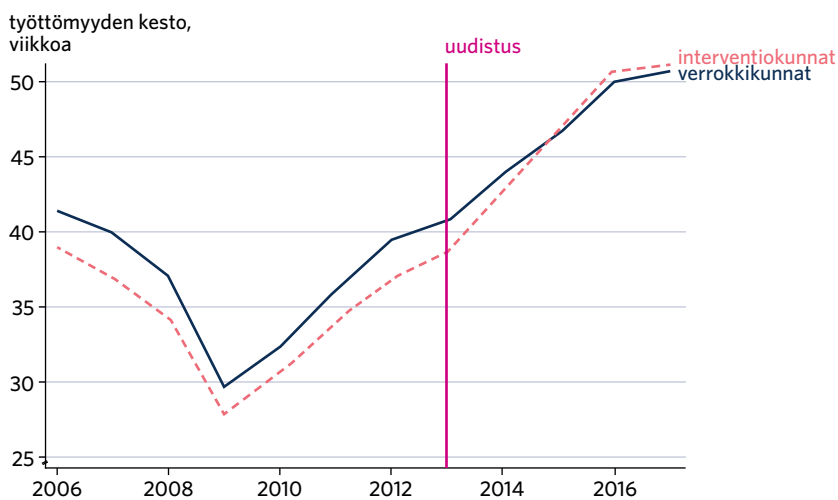
Kuvio 1: Kunnat, joista TE-toimiston toimipaikka suljettiin vuoden 2013 uudistuksessa

Analysoinnissa käytettiin kolmea erilaista tilastomenetelmää, ja kaikki menetelmät antoivat suurin piirtein samankaltaisia tuloksia. Menetelmällä on vakioitu kansantaloudelliset suhdannevaihtelut, kuntakohtaiset kiinteät vaikutukset sekä trendinomaisesti muuttuvat kuntatekijät, kuten demografia. Lisäksi tehtiin erilaisia herkkyystarkasteluja. Kuvioissa 2 ja 3 on havainnollistettu tilastoanalyysin keskeisiä tuloksia.



Kuvio 2: Keskimmäiset työttömyysasteet verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006-2017

Kuviosta 2 voidaan todeta, että ennen toimistoverkkouudistusta verrokki- ja interventiokuntien työttömyysasteet seurailivat suhdannevaihteluita suurin piirtein samaan tahtiin. Uudistuksen jälkeen työttömyysaste nousi interventiokunnissa hieman nopeammin kuin verrokkikunnissa, mutta ero kutistui nopeasti. Työttömyysasteessa havaitaan siis pieni mutta ohimenevä vaikutus uudistuksen jälkeisinä vuosina.



Kuvio 3: Keskimmäiset työttömyyden kestot verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006-2017

Kuviosta 3 voidaan todeta, että työttömyyden kesto seuraili suhdannekehitystä molemmissa kuntaryhmissä myös ennen uudistusta. Ennen toimistoverkkouudistusta työttömyys kesti interventiokunnissa keskimäärin noin pari viikkoa vähemmän kuin verrokkikunnissa. Uudistuksen jälkeen (2015-2017) työttömyyden kesto piteni interventiokunnissa verrokkikuntien tasolle ja hieman ylikin. Uudistus lisäsi työttömyyden kestoä täten keskimäärin 2-3 viikkoa.

Interventiokunnissa työttömyyden kesto piteni

Tarkastuksessa tehtiin myös herkkyystarkasteluja, joilla selvitettiin muiden ulkopuolisten tekijöiden vaikutusta analyysin tuloksiin. Näitä tekijöitä olivat muun muassa pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilu 2012–2015 sekä nimeäminen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Herkkyystarkastelun tulokset eivät muuttaneet päätelmiä uudistuksen vaikutuksesta työttömyysasteeseen tai työttömyyden keston.

Tarkastuksessa tutkittiin lisäksi vaikutusten heterogeenisuutta jakamalla interventiokunnat kahteen ryhmään sen mukaan, mikä on kunnan etäisyys lähimmän TE-toimiston sijaintikuntaan uudistuksen jälkeen. Etäisyydellä ei havaittu olevan merkittävää vaikutusta tuloksiin. Sijainnin merkityksen arviointia tosin vaikeuttaa se, että suurin osa interventiokunnista sijaitsee melko samalla etäisyydellä (suurin piirtein 30 km:n päässä) lähimmän TE-toimiston sijaintikunnasta.

Tarkastuksen perusteella toimistoverkkouudistus ei lyhentänyt työttömyyden kestoja. Niissä kunnissa, joista TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden kesto piteni keskimäärin 2–3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina. Myös interventiokuntien työttömyysaste kasvoi hetkelisesti. Tulokset osoittavat, että kasvokkain tapahtuva TE-palvelu ja muut palvelukanavat eivät ole täydellisiä substituutteja. Henkilökohtaista palvelua ei siis ole välttämättä mahdollista täysin korvata sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla.

Tarkastuksessa käytetty tilastoaineisto perustuu TEM:n työnhakijarekisterin tietoihin. Avoimille työmarkkinoille työllistymisen lisäksi myös työvoimahallinnon järjestämään aktiivitoimenpiteeseen, kuten työvoimakoulutukseen tai palkkatukityöhön, osallistuminen vähentää tilastoitua työttömyyttä.

Kataisen hallituksen tavoite¹³ alentaa työttömyysaste viiteen prosenttiin vaalikauden 2011–2015 loppuun mennessä ei toteutunut, sillä työttömyysaste kasvoi hallituskauden aikana ja oli huipussaan vuonna 2015 (ks. edellä kuvio 2).

TE-toimistot totesivat tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan yhteisessä lausunnossa, että vuonna 2018 työllisyys kehittyi suotuisasti ja työttömyys laski. TE-toimistojen mukaan työllisyyden kehitykseen vaikuttaa muun muassa vallitseva taloussuhdanne, yritysten kilpailukyky, kasvu ja investointihalukkuus, tarjolla oleva osaava työvoima ja koulutusmahdollisuudet. TE-toimistojen näkemyksen mukaan ratkaisevaa on ollut myös se, miten paljon TE-toimistoilla on ollut henkilöresursseja käytössä eri tilanteissa vuoden 2013 jälkeisinä vuosina.

Hallituksen työttömyystavoite ei toteutunut

2.2 TE-toimistojen resurssit vähenivät uudistuksen toimeenpanon aikana

ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015 mukaan TE-toimistojen määrän vähentyessä hallinnosta vapautuvia resursseja tuli kohdentaa asiakastyöhön.¹⁴ TEM:n TE-toimistoverkko 2015 -linjausten mukaan jokaisen ELY-keskuksen on puolestaan huolehdittava siitä, että sen alueella toimiva TE-toimisto tarjoaa asiakkailleen lainsäädännön mukaiset palvelut ja kohtelee asiakkaita yhdenvertaisesti.¹⁵

ELY-keskusten strategia-asiakirjassa 2012–2015 todetaan, että TE-toimistoverkon uudistus saattaa heikentää palveluiden saatavuutta haja-asutusalueilla, mihin vastataan luomalla viranomaisten yhteispalvelupisteitä ja kehittämällä sähköisiä palveluita. Myös työ- ja elinkeinoministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman 2013–2016 mukaan TE-toimistouudistus tulee toteuttaa siten, että ”toiminta kehitetään koko maassa yhdenvertaiseksi työ- ja elinkeinopolitiikan toimeenpanoksi”.¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tiedottamisessa kunnille ja maakunnille uudistuksen toimeenpanosta oli tärkeää korostaa, että uudistuksessa toteutettava hallintoratkaisu ei heikennä palveluiden saatavuutta alueella¹⁷. TE-toimistojen palveluja käsitellään tarkemmin luvussa 3.

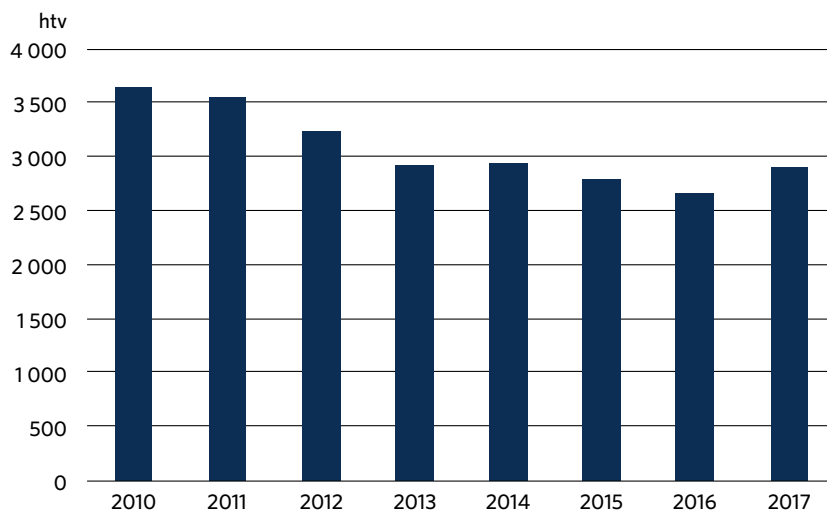
Tarkastuskertomuksen luvussa 2.1 kuvatun tilastollisen analyysin perusteella yhdenvertaisuus ei näyttäisi toteutuneen koko maassa, kuten oli tarkoitus. TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan palvelujen saatavuus reuna-alueilla kärsi aluksi. Uudistuksen läpivienti TE-toimistoissa vaati myös suunniteltua enemmän työtä. Ongelmia tuottivat muun muassa verkko- ja palvelujen toimimattomuus ja organisoitumisen kangistuminen. Asiakas- ja yhteistyökäytännöt jouduttiin myös alkuvaiheessa rajoittamaan resurssipulan vuoksi.

Toiminnan käynnistämisessä oli ongelmia uudistuksen alussa

Toimistoverkkouudistuksen yhteydessä myös resurssit vähenivät

Samaan aikaan TE-toimistoverkkouudistuksen kanssa oli käynnissä myös pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen käynnistämä valtion tuottavuusohjelma (jonka korvasi vuosina 2011–2015 vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma eli VATU-ohjelma). Ohjelman vuoksi työvoimapalvelujen henkilöresursseja vähennettiin myös uudistuksen jälkeisinä vuosina (ks. kuvio 4).

Valtion tuottavuusohjelma vähensi myös TE-toimistojen resursseja

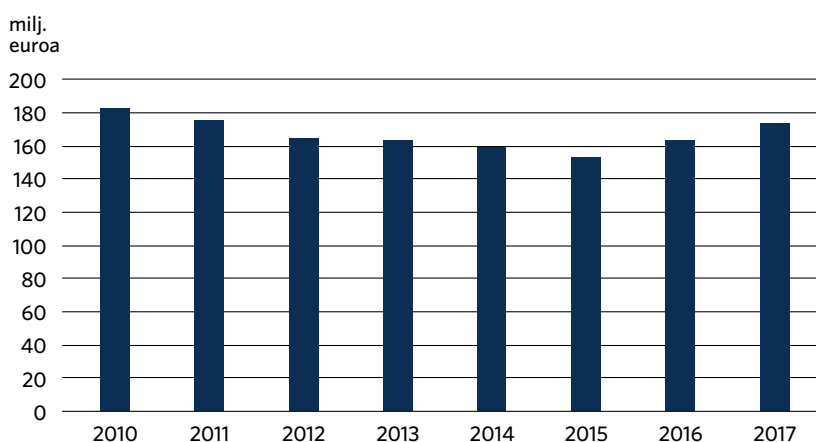


Kuvio 4: TE-toimistojen henkilötyövuosien (htv) kehitys vuosina 2010–2017

Lähde: KEHA-keskuksen tilinpäätökset vuosilta 2015–2017 sekä poiminnat valtion talousarvioiden toteutumatiiedoista

ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015 mukaan myös TE-toimistojen toimintamäärärahakehystä oli tarkoitus pienentää strategia-kauden aikana verrattuna vuoteen 2011. Vähennykset johtuisivat pääosin valtion tuottavuusohjelmasta, kertaluonteisten lisäresurssien (muutos- turvan sekä nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluiden) poistumisesta sekä hallitusohjelman mukaisista yhteishankintojen lisäämisestä ja toiminta- menosäästöistä.¹⁸

Kuviossa 5 esitetään TE-toimistojen toteutuneet toimintamenot vuosina 2010–2017 vuoden 2017 hinnoin. Vuosina 2013–2015 toimintamenot vähenivät sekä reaalisesti (vuoden 2017 hinnoin) että nimellisesti (kulloinkin kuluvan vuoden hinnoin). Vuonna 2016 toimintamenot lähtivät jälleen kasvuun ja ylittivät vuoden 2013 tason sekä reaalisesti että nimellisesti. Nimellisesti toimintamenot olivat suurimmat vuonna 2017, jolloin TE-toimistojen toimintamenot olivat tilinpäätöksen mukaan 173,1 miljoonaa euroa. Reaalisesti eli vuoden 2017 hinnoin toimintamenot olivat suurimmat vuonna 2010.



Kuvio 5: TE-toimistojen toimintamenot tilinpäätöstietojen mukaan vuosina 2010–2017 vuoden 2017 hinnoin (hintamuutoksessa käytetty julkisten menojen hintaindeksiä, valtiontalous, 2010=100)

Vuoden 2016 lisämääräraha tuli vuoden 2016 tilinpäätöstietojen mukaan kertaluonteisesti muun muassa oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kotouttamiseen liittyviin tehtäviin sekä käänös- ja tulkkauspalveluihin.¹⁹ Sen sijaan toimintamenoilla palkattujen henkilöiden määrä väheni edellisvuodesta. Toimintamenoilla palkattujen osuus on ollut noin 90 prosenttia. Suurin osa muilta momenteilta palkatuista oli palkattuna työllisyysmäärärahoilla.

Vuoden 2017 kasvu johtui muun muassa lisähenkilöstön palkkauksesta. Lisämääräraha osoitettiin muun muassa työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen järjestämiseen, kotouttamiseen liittyviin tehtäviin sekä EGR-tehtäviin, joilla tuetaan rakennemuutosten vuoksi työttömäksi jääneitä.²⁰ Määräaikaishaastatteluja tarkastellaan lähemmin jäljempänä luvussa 3.1 TE-toimistojen toimintaprosessien tehokkuuden näkökulmasta.

2.3 Toimistoverkkouudistus muutti ohjausmenettelyjä, mutta TE-toimistojen hallinnollinen asema on jäänyt epäselväksi

ELY-keskukset vastasivat alueensa toimistoverkkouudistuksen toimeenpanosta alueellaan ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015²¹ ja TE-toimistoverkko 2015 -linjausten²² mukaisesti. Myös TEM:n rooli uudistuksen alkuvaiheessa oli vahva. TEM:n ja ELY-keskusten ohjausmenettelyjä ja -vastuita sekä TE-toimistojen hallinnollista asemaa oli määrä täsmentää sen jälkeen, kun TE-toimistojen määrää oli vähennetty.²³ TE-toimistojen toiminta on muuttunut itsenäisemmäksi, mikä kuvaa sitä, että ohjaussuhteet ja toimijoiden roolit ovat muuttuneet uudistuksen alkuvaiheen jälkeen. TE-toimistojen näkökulmasta ohjaussuhteet eivät kuitenkaan ole tarkentuneet riittävästi. Tarkastuksessa ei käynyt ilmi, miten TE-toimistojen hallinnollista asemaa on täsmennetty toimistoverkkouudistuksen toimeenpanon aikana.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella TE-toimistoille ei ole täysin selvää, miten eri toimijoiden ohjausvastuita on täsmennetty sen jälkeen, kun toimistojen määrää on vähennetty. ELY-keskusten rooli on TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan muuttunut lähinnä kumppanuudeksi sen jälkeen, kun alkuvaiheen ohjaus päättyi. Työ- ja elinkeinoministeriön koetaan puolestaan etäänntyneen TE-toimistoista uudistuksen alkuvaiheen vahvan ohjauksen jälkeen. TE-toimistoissa koetaan, että TEM:n rooliin kuuluu nykyisin lähinnä säädösten valmistelu ja strategian luominen, missä ministeriön olisi hyvä kuulla kenttää enemmän.

TE-toimistojen hallinnollista asemaa ei ole täsmennetty selkeästi



TE-palvelut
tjänster | services

Työnhakijalle

Työnantajalle

Näin asiat kanss...

Työnhakija Näytä oikopolut

Nopea työpaikkahaku



- » Avoimet työpaikat
- » Haussa oleva työvoimakoulutus
- » Ilmoittaudu työnhakijaksi
- » Lisää palveluita työnhakijalle

Työnantaja ja yrittäjä Näytä oikopolut

- » Ilmoita avoin työpaikka
- » Aloittavan yrittäjän palvelut
- » Lisää palveluita työnantajalle ja yrittäjälle

3 Onko palvelulinjauudistus tehostanut TE-toimistojen toimintaprosessia ja palvelujen tarjontaa?

Palvelulinjamalli ei tehostanut TE-toimistojen toimintaa toivotulla tavalla. Suuret asiakasmäärät suhteessa käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin eivät ole riittävästi tukeneet asiakkaiden palveluprosessia. Palvelulinjojen käyttöönotto ei lisännyt myöskään asiakkaiden tyytyväisyyttä TE-toimistojen palveluihin uudistuksen jälkeisinä vuosina. Ongelmana on pidetty muun muassa sitä, että sähköiset palvelut eivät ole korvanneet riittävästi kasvokkain tapahtuvia kontakteja. Osa TE-toimistoista on jo luopunut palvelulinjoista ja osa toimistoista katsoo, että nykyiseen palvelumalliin tarvitaan muutoksia.

TE-toimistoille ei ole laskettu taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja eikä määritelty avainsuoritteita. Tarkastuksen perusteella TE-toimistojen toiminta on sen luonteista, että niiden toiminnallista tehokkuutta voitaisiin kuitenkin kuvata avainsuoritteilla sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittareilla Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisesti. Tarkastuksessa käytettiin avainsuorite-esimerkkinä työllistymissuunnitelmia. Työllistymissuunnitelmien teon tuottavuus tai taloudellisuus ei olennaisesti parantunut TE-toimistoissa vuosina 2013–2017. Vaikka työllistymissuunnitelmien määrä oli vuonna 2017 huipussaan, oli tuottavuus pääosassa toimistoja vuonna 2017 heikompi kuin vuonna 2013. Toiminnan taloudellisuus oli kymmenessä toimistossa heikompi vuonna 2017 kuin vuonna 2013. Vaikka työllistymissuunnitelmat ovat TE-toimistojen keskeinen suorite, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta ei kuitenkaan voi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä pelkään yhden suoritteen perusteella.

3.1 TE-toimistojen toiminta ei ole tehostunut odotetusti

Palvelulinjamalli ei ole tehostanut TE-toimistojen toimintaa. Kun TE-toimistojen tuottavuutta ja taloudellisuutta mitataan tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrällä, havaitaan, että toimistojen tuottavuus ja taloudellisuus ovat heikentyneet uudistuksen jälkeen. Ne ovat myös heikommat kuin ennen uudistusta.

Kirjanpitoyksikön tilinpäätösten mukaan TE-toimistoille ei ole laskettu taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja. Sen sijaan TE-toimistojen taloudellisuuden ja tuottavuuden sijaissuureina on esitetty TE-toimistojen tehtäväryhmittäisiä kustannus- ja henkilötyövuositietoja. TEM:n vuosien 2015–2017 tilinpäätöskannanotoissa^{24, 25, 26} on todettu lisäksi, ettei TE-toimistoille ole määritelty avainsuoritteita.

Tarkastuksen perusteella TE-toimistojen toiminta on kuitenkin sen luonteista, että niiden toiminnallista tehokkuutta voitaisiin kuvata Valtiokonttorin ohjeistuksen²⁷ mukaisesti myös avainsuoritteilla sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittareilla.

TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja ei ole laskettu tilinpäätöstiedoissa

KEHA-keskuksen tilinpäätöksessä vuodelta 2017²⁸ on esitetty TE-toimistojen ”tehokkuuden tunnuslukuja” vuosilta 2016–2017. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä²⁹ vastaavat tunnusluvut on esitetty vuosilta 2016–2018. Tilinpäätöksen vertailuissa oli tarkasteltu tavoiteltuja tuotoksia ja käytettyjä henkilötyöpanoksia. TE-toimistoja verrattiin toisiinsa kunkin tuotoksen suhteen. Jos toimisto oli tehokas muihin TE-toimistoihin verrattuna, sen tehokkuusluku oli 100.

KEHA-keskuksen tilinpäätöksistä ei kuitenkaan käynyt ilmi, millä menetelmällä TE-toimistojen väliset vertailut oli tehty. Tilinpäätöksissä esitetyt vertailut eivät tuoneet uutta tietoa myöskään palvelulinjojen toiminnasta, eikä TE-toimistojen tehokkuuden tunnusluvuista³⁰ käynyt ilmi, kuinka tehokasta avoimien työpaikkojen täyttö on tosiasiaissa ollut. Eri vuosien välistä kehitystä ei voida näistä luvuista päätellä. Tarkastuksen perusteella toimistoille voitaisiin kuitenkin määritellä avainsuoritteet sekä taloudellisuuden ja tuottavuuden tunnusluvut, joiden avulla voitaisiin seurata toimistojen kehitystä eri vuosina.

KEHA-keskus totesi kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että vuonna 2019 TE-palveluiden toimintoluokitus uudistettiin kaikilta osin siten, että toimintoluokat kuvaavat entistä paremmin TE-palveluissa tehtävää työtä. Vuoden 2019 aikana määriteltiin myös TE-palveluiden toimintoja vastaavat avainsuoritteet. KEHA-keskuksen mukaan uudet toimintoluokat otettiin käyttöön vuoden 2020 alusta. Vuodesta 2020 alkaen TE-toimistojen osalta on mahdollista laskea taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja ja tehdä vertailuja TE-toimistojen kesken. Ensimmäinen laskenta tehdään kesällä 2020.

Työllistymissuunnitelmat avainsuoritteeksi vertailulaskelmissa

Työllistymissuunnitelmien teko muodosti yli kolmanneksen kaikista TE-toimistojen tehtävistä vuonna 2017, joten ne valittiin tarkastuksessa esimerkinomaisesti TE-toimistojen avainsuoritteeksi. Työllistymissuunnitelmalla ja sitä korvaavilla suunnitelmilla on myös keskeinen merkitys työnhakijan palveluprosessissa ja työttömyysturvan vastikkeellisuuden toteutumisessa. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista.³¹

Tarkastuksessa tehdyissä tuottavuus- ja taloudellisuusvertailuissa panostietona käytettiin TE-toimistojen kustannuslaskennasta poimittuja, työllistymissuunnitelmien tekoon kohdistettuja vyörytettyjä henkilötyövuositietoja. Panostietoina käytettiin lisäksi vyörytettyjä henkilöstön palkkakustannuksia ja muita TE-toimistojen oman toiminnan kuluja, jotka oli kohdistettu työllistymissuunnitelmien tekoon. Myös nämä tiedot perustuvat kustannuslaskentatietoihin.

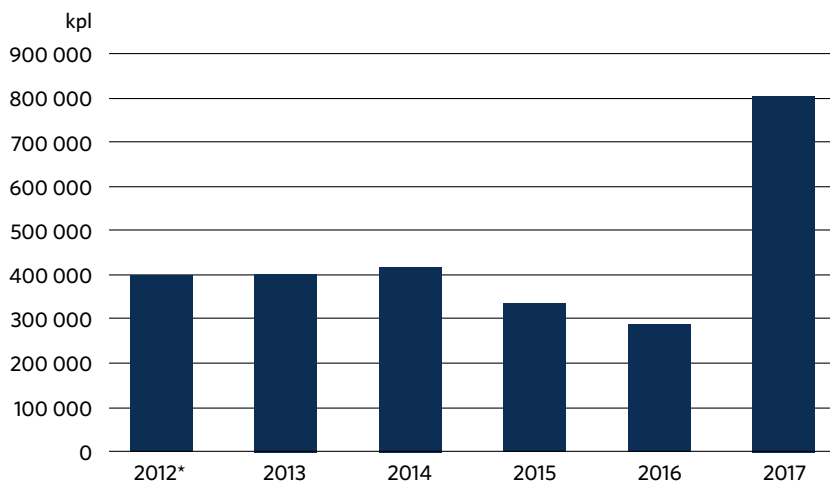
KEHA-keskukselta saatujen työllistymissuunnitelmien lukumäärätietojen perusteella pystyttiin tekemään palvelulinjakohtaisia tuottavuus- ja taloudellisuusvertailuja eri TE-toimistojen välillä vuosina 2013–2017. Lisäksi voitiin tarkastella TE-toimistojen tuottavuus- ja taloudellisuuskehitystä ennen vuonna 2013 toteutettua TE-toimistouudistusta ja sen jälkeen. Vuoden 2012 suoritämäärätietona oli ELY-keskusalue yhteensä.

Työllistymissuunnitelmien määrä kasvoi vuonna 2017

Vuonna 2017 TE-toimistoille osoitettiin lisämäärärahaa työnhakija-asiakkaiden määräaikaishaastatteluja varten. Loppuvuodesta 2016 annettiin laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1456/2016), jolla määräaikaishaastattelujen aikaväliä tihennettiin kolmeen kuukauteen vuoden 2017 alusta³². Määräaikaishaastattelujen keskeisin tuotos on työllistymissuunnitelma tai sen päivittäminen.³³

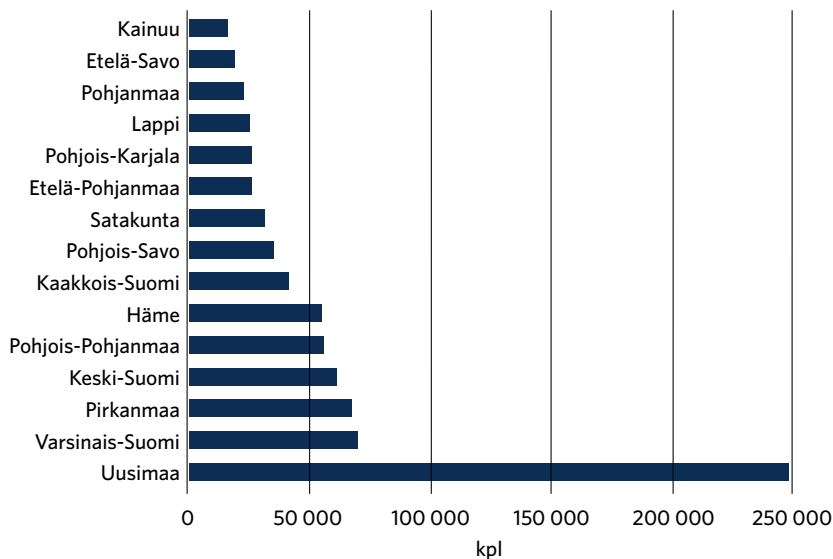
Kun määräaikaishaastattelujen aikaväliä tihennettiin vuonna 2017, kasvoi myös TE-toimistoissa tehtävien työllistymissuunnitelmien määrä (kuvio 6). Kuviossa esitetään työllistymissuunnitelmien määrä myöskin ennen vuoden 2013 uudistusta. Vuoden 2012 tieto kertoo, kuinka paljon työllistymissuunnitelmia tehtiin nykyistä TE-toimistoaluetta vastaavalla ELY-keskusalueella yhteensä. Jäljempänä esitettävissä TE-toimistojen tuotavuus- ja taloudellisuusvertailuissa on myös käytetty vuoden 2012 tietoja, mutta palvelulinjojen vertailussa tämä ei ollut mahdollista, koska linjat tulivat käyttöön koko maassa vasta vuonna 2013.

Määräaikaishaastattelut lisäsivät työllistymissuunnitelmien tekoa TE-toimistoissa vuonna 2017



Kuvio 6: Tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä TE-toimistoissa vuosina 2012–2017 (vuoden 2012 tieto on ELY-keskusalueen toimistoista yhteensä)

Eniten työllistymissuunnitelmia on tehty tarkastelujakson kaikkina vuosina Uudenmaan TE-toimistossa. Kuvioon 7 on koottu vuonna 2017 tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä TE-toimistoittain.



Kuvio 7: Tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä TE-toimistoittain vuonna 2017

Työllistymissuunnitelmia tehtiin vuosina 2015 ja 2016 vähemmän kuin aiempina vuosina (kuvio 6 edellä). Vuonna 2017 työllistymissuunnitelmien määrä puolestaan kasvoi edellisestä vuodesta kaikissa TE-toimistoissa, mikä johtui määräaikaishaastattelujen tihentämisestä.

Valtioneuvoston teettämän arvioinnin³⁴ mukaan TE-toimistot ovat joutuneet teettämään määräaikaishaastatteluja TE-toimiston muissa tehtävissä toimivilla henkilöillä tai palkkaamaan lisähenkilöstöä omilla varoillaan, kuten Uudenmaan TE-toimistossa. Määräaikaishaastattelujen aikavälin tihentäminen ja haastattelujen määrän lisääminen on vaikuttanut merkittävästi TE-toimistojen työkäytäntöihin, henkilöressurssien käyttöön sekä työnhakija-asiakkaan palveluprosessiin kokonaisuutena.

Tarkastuksen perusteella työllistymissuunnitelmien kokonaismäärän kasvu vuonna 2017 lisäsi työllistymissuunnitelmiin käytetyn työajan osuutta TE-toimistojen tehtävistä. Vuonna 2017 työllistymissuunnitelmien tekemisen osuus vyörytetyistä henkilötyövuosista (3 168) oli yli kolmannes (37,2 %) kaikista TE-toimistojen tehtävistä. Vuonna 2016 osuus oli hieman alle kolmannes (28,4 %) ja vuonna 2013 osuus oli 16,2 prosenttia (17,6 % vuonna 2012).

Työllistymissuunnitelmien tekemisen kustannukset kasvoivat vastaavasti. Vuonna 2017 työllistymissuunnitelmien vyörytetyt kustannukset olivat 65,5 miljoonaa euroa (35,2 % kokonaiskustannuksista). Vuonna 2016 työllistymissuunnitelmien kustannusten osuus oli 26,1 % kokonaiskustannuksista. Vuonna 2013 vastaava luku oli 15,4 % (vuonna 2012 16,3 %).

Työllistymissuunnitelmiin käytetty työaika ja kustannukset kasvoivat työllistymissuunnitelmien määrän lisääntyessä

TE-toimistojen ja palvelulinjojen tuottavuus- ja taloudellisuusvertailut

TE-toimistojen tuottavuutta ja taloudellisuutta vertailtiin työllistymissuunnitelmien avulla. Tarkastuksessa vertailtiin työllistymissuunnitelmien tekemisen tuottavuutta eli suoritteiden määrää suhteessa niihin käytettyihin henkilötyövuosiin (kpl/htv) ja taloudellisuutta eli suoritteisiin käytettyjä kustannuksia suhteessa suoritteiden määrään (euroa/kpl). Vertailut tehtiin vuosina 2012, 2013, 2016 ja 2017. Vuonna 2016 työllistymissuunnitelmia teh-

tiin tarkastelujaksolla vähiten ja vuonna 2017 vastaavasti eniten (ks. edellä kuvio 6), joten näiden vuosien vertailu suhteessa vuoteen 2013 sekä uudistusta edeltävään vuoteen 2012 oli tarkastelussa erityisen kiinnostavaa.

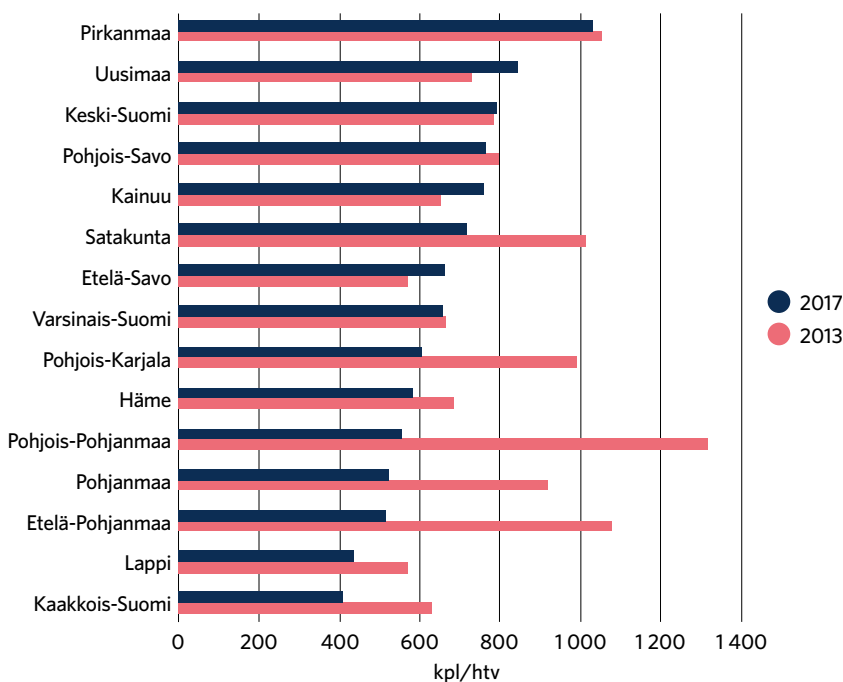
Palvelulinjoja 1 (työnvälitys- ja yrityspalvelut) ja 2 (osaamisen kehittämispalvelut) (PL1 ja PL2) vertailtiin vuosilta 2013 sekä 2016 ja 2017. Palvelulinja 3 (tuetun työllistymisen palvelut) sisältyy TE-toimistojen vertailutiedoissa kokonaistietoihin. Tarkastuksessa ei vertailtu erikseen palvelulinjan 3 toiminnallista tehokkuutta. Jäljempänä kertomuksessa arvioidaan kuitenkin TE-toimistojen toiminnallista tehokkuutta kokonaisuutena suhteessa palvelulinjoista 1 ja 2 saatuihin tuloksiin.

Tarkastuksessa ei voitu tehdä palvelulinjoittaisia tehokkuusvertailuja ennen ja jälkeen vuoden 2013 uudistuksen, koska vertailutietoa palvelulinjojen tehokkuudesta ei ole saatavilla toimipaikkarakenteen täydellisen uudistamisen takia. Tarkastuksessa ei myöskään voitu arvioida palvelulinjauudistuksen työllisyysvaikutuksia, koska uudistus tuli voimaan samaan aikaan koko maassa.

Työllistymissuunnitelmien teon tuottavuudessa on ollut suurta vaihtelua TE-toimistojen välillä ja toimistojen sisällä eri vuosina

TE-toimistojen tuottavuusvertailussa työllistymissuunnitelmien teon tuottavuus (kpl/htv) oli tarkasteluvuosista huipussaan vuonna 2013. Vuonna 2016 kaikkien toimistojen tuottavuustaso jäi vuosien 2012 ja 2013 tasosta, kun työllistymissuunnitelmia tehtiin vähemmän (ks. kuvio 6 edellä), mutta niihin käytettiin enemmän htv-panoksia. Vuonna 2017 seitsemässä TE-toimistossa tuottavuus oli noussut vuoden 2012 tasosta, mutta vastaavasti kahdeksassa TE-toimistoissa tuottavuus oli heikentynyt uudistusta edeltävästä tasosta. Vuonna 2017 vain neljässä TE-toimistossa tuottavuus oli parempi kuin vuonna 2013 (toimistot olivat Uusimaa, Keski-Suomi, Kainuu ja Etelä-Savo; ks. kuvio 8).

Työllistymissuunnitelmilla mitattuna pääosassa TE-toimistoja tuottavuus heikentyi



Kuvio 8: Työllistymissuunnitelmat, tuottavuus (kpl/htv) TE-toimistoissa vuosina 2013 ja 2017

Vuonna 2017 Pirkanmaan TE-toimisto oli työllistymissuunnitelmien teon perusteella tuottavuudeltaan tehokkain (1 031 kpl/htv). Seuraavaksi tehokkaimpia olivat Uudenmaan (845 kpl/htv) ja Keski-Suomen (792 kpl/htv) TE-toimistot. Tarkastelujakson alussa tuottavuudeltaan tehokkaimpia olivat Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pirkanmaan toimistot.

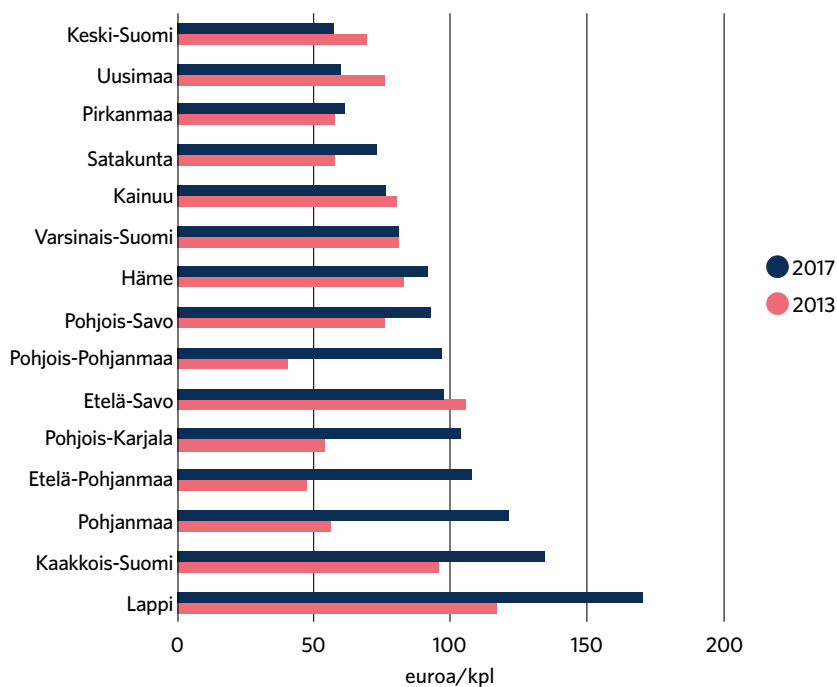
Palvelulinjojen välisessä vertailussa työllistymissuunnitelmien teon tuottavuus (kpl/htv) oli palvelulinjalla 1 (työnvälitys- ja yrityspalvelut) tehokkainta vuonna 2013 Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Satakunnan TE-toimistoissa. Vuonna 2017 palvelulinjan 1 tehokkaimmat toimistot työllistymissuunnitelmien teon tuottavuuden perusteella olivat Pohjois-Savon, Satakunnan ja Keski-Suomen TE-toimistot. Pirkanmaan TE-toimisto muutti toimintamalliaan vuonna 2017, minkä vuoksi Pirkanmaan palvelulinja 1:n tietoja ei tilastoitu kyseiseltä vuodelta. Täten Pirkanmaan palvelulinjalle 1 ei voitu laskea tuottavuus- tai taloudellisuuslukuja vuodelle 2017.

Vuonna 2013 palvelulinjan 2 (osaamisen kehittämisspalvelut) tehokkaimmat toimistot työllistymissuunnitelmien teon tuottavuuden perusteella olivat Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan TE-toimistot. Vuonna 2017 palvelulinja 2:n tehokkaimmat toimistot työllistymissuunnitelmien teon tuottavuuden perusteella olivat Pirkanmaan lisäksi Keski-Suomen ja Uudenmaan TE-toimistot. Tässä vertailussa Pirkanmaan palvelulinja 2:n tilastotiedot olivat käytettävissä.

Työllistymissuunnitelmien teon taloudellisuus on heikentynyt suurimmassa osassa toimistoja

Työllistymissuunnitelmien teon taloudellisuuden (euroa/kpl) hajonta oli TE-toimistoissa varsin vähäistä tarkastelujakson alussa. Vuonna 2016 hajonta oli suurta ja taloudellisuus oli keskimäärin heikompaa kuin vuonna 2013, mikä johtui siitä, että vuonna 2016 tehtyjen suunnitelmien määrä väheni ja suunnitelmien kustannukset kasvoivat. Vuonna 2017 tilanne hieman korjaantui, mutta suurimmassa osassa TE-toimistoja taloudellisuus oli edelleen heikempi kuin ennen uudistusta. Vuonna 2017 taloudellisuus oli viidesssä toimistossa parempaa kuin vuonna 2013 (toimistot olivat Keski-Suomi, Uusimaa, Kainuu, Varsinais-Suomi ja Etelä-Savo; ks. kuvio 9).

Työllistymissuunnitelmilla mitattuna pääosassa TE-toimistoja myös taloudellisuus heikkeni



Kuvio 9: Työllistymissuunnitelmat, taloudellisuus (euroa/kpl) TE-toimistoissa vuosina 2013 ja 2017

Vuonna 2017 toimistojen taloudellisuusvertailussa kärjessä olivat Keski-Suomen (57 euroa/kpl) ja Uudenmaan (60 euroa/kpl) TE-toimistot. Pirkanmaan (61 euroa/kpl) TE-toimisto oli taloudellisuusvertailussa kolmas. Vuonna 2013 kärjessä olivat Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan TE-toimistot.

Palvelulinjojen taloudellisuusvertailujen mukaan työllistymissuunnitelmien teko palvelulinjalla 1 oli vuonna 2013 tuottavuuden tavoin myös taloudellisinta (euroa/kpl) Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Satakunnan TE-toimistoissa. Vuonna 2017 kärjessä olivat Satakunnan, Keski-Suomen ja Kainuun TE-toimistot.

Palvelulinjalla 2 vuonna 2013 taloudellisuusvertailun kärjessä olivat Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Satakunnan TE-toimistot. Vuonna 2017 palvelulinjalla 2 työllistymissuunnitelmien teko oli taloudellisinta Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistoissa eli samoissa toimistoissa kuin palvelulinjan 2 tuottavuusvertailussa.

Toiminnallinen tehokkuus ei yleisesti parantunut TE-toimistoissa

Työllistymissuunnitelmien perusteella tehdyissä vertailuissa sekä tuottavuus että taloudellisuus olivat vuonna 2017 parempia kuin vuonna 2013 vain neljässä TE-toimistossa. Nämä toimistot olivat Keski-Suomi, Uusimaa, Kainuu ja Etelä-Savo.

Vuonna 2017 toiminnallinen tehokkuus (tuottavuus ja taloudellisuus) oli parasta Uudenmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan TE-toimistoissa. Uudellamaalla ja Keski-Suomessa sekä tuottavuus että taloudellisuus olivat parantuneet vuodesta 2013. Pirkanmaan TE-toimistossa tuottavuus ja taloudellisuus olivat puolestaan hieman heikentyneet vuoteen 2013 verrattuna, mutta Pirkanmaa oli siitä huolimatta vuonna 2017 tuottavuudeltaan tehokkain ja taloudellisuudella mitattuna kolmanneksi tehokkain (ks. kuviot 8 ja 9).

Palvelulinjaverailussa sekä palvelulinja 1:n että palvelulinja 2:n toiminnallinen tehokkuus oli vuonna 2017 vain kolmessa toimistossa parempi kuin vuonna 2013. Toimistot olivat Keski-Suomi, Pohjois-Savo ja Varsinais-Suomi. Näiden kolmen toimiston palvelulinjan 3 (tuetun työllistymisen palvelut) toiminnallinen tehokkuus oli vuonna 2017 puolestaan heikompi kuin vuonna 2013. Keski-Suomen TE-toimiston palvelulinjojen 1 ja 2 tuottavuus ja taloudellisuus paranivat kuitenkin niin paljon, että koko toimiston toiminnallinen tehokkuus oli vuonna 2017 parempi kuin vuonna 2013. Taloudellisuudessa Keski-Suomen toimisto oli paras vuonna 2017.

Työllistymissuunnitelmien määrän kasvu ei kerro tuottavuuden kasvusta eikä tue suoraan työllisyyttä

Pääministeri Kataisen hallituskaudella uudistettiin julkisen työvoimapaalvelun palvelurakenne ja kehitettiin palveluverkostoja. Tavoitteena oli tehostaa TE-toimistojen työnvälitysroolia ja kohdentaa palveluita siten, ettei työttömyys pitkittyisi. Tähän on pyritty muun muassa sillä, että työllistymissuunnitelmat tehdään nopeasti ja niiden laatua parannetaan.³⁵ Työllistymissuunnitelmien määrä kasvoi vuonna 2017 (ks. kuvio 6 edellä), jolloin lainsäädäntöä uudistettiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän työllistymissuunnitelmia koskevan selvityksen mukaan suuret asiakasmäärät ja resurssien vähäisyys eivät tue riittävästi asiakkaiden palveluprosessia³⁶. Selvityksessä tehdyn ekonometrisen ja tilastollisen tarkastelun perusteella se, että työnhakijalle on tehty työllistymissuunnitelma, ei ole myöskään merkitsevästi lisännyt hänen työllistymisensä todennäköisyyttä tai vähentänyt työttömyyden riskiä. Työllistymistä sen sijaan on edistänyt se, että suunnitelmien toimenpiteet ovat toteutuneet.³⁷ Tästä ei voi kuitenkaan vetää johtopäätöstä palvelun tehokkuudesta tai tehostumuksesta. Suunnitelmien teko ja suunnitelmien toteutuminen liittyvät lähinnä siihen, onko TE-toimistoilla riittävästi resursseja hoitaa palveluprosessia siten, että se tukee työnhakijan työnhakuprosessia.

Pelkkä työllistymissuunnitelmien teko ei lisää työllistymisen todennäköisyyttä

3.2 Palvelujen monikanavaisuus on lisääntynyt, mutta palvelujen laatua on varaa parantaa

Palvelujen monikanavaisuus on lisääntynyt, mutta palvelulinjojen käyttöönotto ei kuitenkaan lisännyt asiakastytyväisyyttä uudistuksen jälkeisinä vuosina. Työnhakija-asiakkaat ovat kokeneet, ettei heidän saamansa palvelu ole vastannut riittävästi heidän tarpeisiinsa. TE-toimistoissa tulosten heikentymisen syynä pidetään sitä, että TE-toimistoverkkouudistus ja palvelumalli-uudistus toteutettiin samaan aikaan.

Toiminnallisen tehokkuuden lisäksi tarkastuksessa arvioitiin TE-toimistojen toimintaa asiakasnäkökulmasta. TE-toimistojen palvelulinjojen palvelutoimintaa on arvioitu eri tutkimuksissa, mutta palvelulinja-uudistusta kokonaisuutena ei ole varsinaisesti arvioitu. Palveluja koskevien tutkimustulosten perusteella resurssien niukkuus on johtanut kilpailuun resursseista palvelulinjojen välillä.

TE-toimistojen resurssien pienentymistä oli tarkoitus paikata monikanavamallilla, jossa asiakaskontakteja voitiin hoitaa joustavasti eri keinoilla.³⁸ Valtioneuvoston TYVA-tutkimuksen (Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta)³⁹ mukaan palvelulupauksia on ollut kuitenkin liikaa suhteessa käytettävissä oleviin julkisiin resursseihin. TYVA-tutkimuksen tulosten mukaan verkkopalveluiden käyttö on laajentunut, mutta esimerkiksi palvelujen osuvuus, oikea-aikaisuus ja tasapuolinen saatavuus sekä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen on jäänyt heikoksi verkkopalveluiden keskeneräisyyden ja monikanavaisuuden toimimattomuuden vuoksi.⁴⁰

Toteutumattomat palvelulupaukset ja suuret asiakasmäärät asiantuntijaa kohti ovat näkyneet myös asiakkaiden heikentyneissä palvelukokemuksissa. Vuosien 2013–2017 tilinpäätöstiedoissa esitettyjen asiakaspalaute-tutkimusten tulosten perusteella palvelulinjojen käyttöönotto ei lisännyt asiakkaiden tyytyväisyyttä TE-toimistojen palveluihin, vaikka monikanavaisuus (verkko-, puhelin- ja käyntiasiointipalvelu) on lisääntynyt. Palvelukokemuksille asetettuja tulostavoitteita ei pääosin myöskään saavutettu.

Asiakkaiden palvelukokemuksista kerättyjen tietojen koontitapa on vaihdellut. Vaikka tiedonkeruujärjestelmät ovat muuttuneet vuosien aikana, vertailutiedot ovat ainakin jossain määrin suuntaa-antavia. Työnhakija-asiakkaat ovat kokeneet, ettei heidän saamansa palvelu ole vastannut riittävästi heidän tarpeisiinsa. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä esitettyjen tulosten mukaan työnantaja- ja työnhakija-asiakkaiden kokonaistyytyväisyydessä oli havaittavissa lievää parantumista, ja kokonaistyytyväisyys oli asteikolla 1–5 hyvällä tasolla.⁴¹

TE-toimistoissa uudistus näkyi palveluprosessin sisäänajovaiheessa henkilöstön kuormittumisena. TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan palvelulinjamalli otettiin käyttöön liian nopeasti. Palvelulinjojen yhteensovittaminen vaati lisäksi ylimääräistä työtä. TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan myös työllistymissuunnitelmien teon lisäys on kuormittanut ja turhauttanut henkilöstöä. Koska aikataulu oli kireä, aluksi toimittiin määrä ennen laatua -periaatteella. Määräaikaishaastatteluja varten saadut lisäresurssit koettiin tarpeellisiksi, mutta resurssilisäykset olivat määräaikaista. TE-toimistoissa koettiin myös, että toimistojen käytössä oleva URA-järjestelmä on kankea, eikä se tue toimintaa riittävästi. TE-toimistot totesivat tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että ajanmukaista asiakastietojärjestelmää ollaan parhaillaan kehittämässä.

TE-toimistojen palveluprosessin kehittäminen edellyttää myös muutoksia palvelumalliin

Tarkastuksessa haastateltujen TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan palvelulinjauudistus aiheutti aluksi hämmennystä eri asiakasryhmissä. Myös verkkopalvelujen toimimattomuus sekä puhelinpalveluiden ruuhkautuminen turhautti erityisesti työnhakija-asiakkaita. Palvelulinjojen toiminta käynnistyi aluksi lähinnä työnhakija-asiakkaiden prosesseissa. Tästä syystä työnantaja-asiakkaat jäivät puolestaan liian vähälle huomiolle.

TE-toimistojen asiantuntijat toivat haastattelussa esiin sen, että nykyiseen palvelumalliin tarvitaan muutoksia. Ongelmina pidettiin muun muassa sitä, että malli kangisti TE-toimistojen toiminnan organisointia ja sitä, et-

Henkilöstö kuormittui, eikä asiakkaiden tyytyväisyys palveluun parantunut

tä idea toimistojen yhtenäisyydestä tai yhteistoiminnasta ei ole toteutunut eri toimistojen ja palvelulinjojen välillä. Myöskään toimistojen väliset verkostot eivät toimi kuten vielä uudistuksen toimeenpanovaiheessa, eikä tieto kulje toimistojen välillä. Palvelulinjojen on koettu myös lokeroivan asiakkaita liikaa. Ongelmana on pidetty myös sitä, että sähköiset palvelut eivät ole korvanneet riittävästi kasvokkain tapahtuvia kontakteja. Mallin hyvänä puolena mainittiin se, että malli ohjasi keskittymään palvelutoimintaan ja yhdenmukaisti palveluja.

TE-toimistojen asiantuntijoiden haastattelujen mukaan useissa toimitoissa on itse tehty muutoksia organisaation rakenteeseen. Osa toimitoista on luopunut palvelulinjoista tai niistä ollaan luopumassa. Myös kuntakokeilut ja muut pilotit sekä määrärahojen kohdentaminen ovat kehittäneet toimistojen toimintaa. Asiantuntijoiden mukaan asiakkaan palvelutarve huomioidaan vastaisuudessaakin.

Myös TEM:n TE-toimistoille ja ELY-keskuksille kesällä 2019 tekemän kyselyn mukaan useilla alueilla on maakunta- ja kasvupalveluvalmistelun yhteydessä laadittu suunnitelmia TE-palvelujen nykyisen organisaatiomallin uudistamiseksi.⁴² Kyselyn tulokset tukivat käsitystä siitä, että TE-palvelumalliin tarvitaan muutoksia ja palveluja tulee kehittää. Keskeisiä perusteluita palvelumallin muutoksille ja palvelujen kehittämiseksi olivat

- työmarkkinoiden muutokset
- asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen
- työkäytäntöjen yhdenmukaistaminen
- kumppanuuksien vahvistaminen.

Toteutettuja toimenpiteitä ministeriön tekemän kyselyn mukaan olivat muun muassa seuraavat:

- linjakohtaisuuden purkaminen ja palvelulinjojen yhdistäminen osassa toimistoja
- erilaisten tiimien perustaminen
- toimintojen keskittäminen
- henkilöstön osaamisen kehittäminen.

Palveluiden kehittäminen ja asiakkaiden segmentointi vaativat TE-toimistojen asiantuntijoilta laaja-alaista osaamista. Määrällisestä ajattelusta tulee päästä myös palvelun sisältöä ja laatua korostavaan asiakaspalveluun. Vuonna 2016 tehdyssä CAF-itsearviointissa⁴³ ELY-keskukset ja TE-toimistot nostivat lähivuosien tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi palvelukyvyn sekä henkilöstön työkyvyn ja työhyvinvoinnin tukemisen. TE-toimistojen asiantuntijoiden haastattelujen perusteella työllistymissuunnitelmien määrän sijaan toimitoissa on jo ryhdytty panostamaan suunnitelmien sisältöön. Toimintamalleihin ja ohjeisiin parhaillaan tehtävien muutosten sekä tietojärjestelmien kehitystyön tulisi tukea asiakaslähtöistä työtä ja nopeuttaa asiakkaiden työllistymisprosessia.

Palvelulinjamalliin on jo tehty muutoksia osassa toimitoista, ja osa toimitoista on luopunut palvelulinjoista kokonaan

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa ja arvioida, onko vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen mukainen toimistoverkkorakenne ja palvelulinjoihin perustuva palvelumalli parantanut halutulla tavalla palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta ja onko toimistorakenteen uudistaminen parantanut työllisyyttä.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää TE-palvelujen toimeenpanossa ja toimeenpanon suunnittelussa sekä palvelujen kehittämisessä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen mukaisen toimistoverkkorakenteen ja palvelulinjamallin toimivuus ja tehokkuus sekä toimistoverkkorakenteen uudistamisen työllisyysvaikutukset. Tarkastus oli tulossuuntautunut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta (KEHA-keskus) sekä kaikilta TE-toimistoilta, jotka kaikki antoivat lausunnon. TE-toimistot antoivat yhteisen lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä pyydettiin palautetta TEM:stä. Kuulemisessa tuotiin esiin myös muita TE-toimistojen uudistamisen kokonaisuuteen liittyviä osa-alueita, kuten monikanavapalvelut. Näitä muita osa-alueita käsitellään tarkastuskertomuksessa kohteen kuvauksen yhteydessä sekä osiossa, jossa käsitellään palvelujen tarjontaa koskevia tarkastushavaintoja asiakasnäkökulmasta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksella ollut positiivisia työllisyysvaikutuksia?
 - Onko uudistus parantanut työllisyyttä?
 - Ovatko uudistuksen vaikutukset olleet positiiviset koko maassa?
 - Onko uudistuksen toimeenpano onnistunut hallitusti?
 - Onko toimistoverkkouudistuksella ollut vaikutuksia TEM:n ja ELY-keskusten ohjausmenettelyihin ja -vastuisiin?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

- Toimistoverkkouudistus on parantanut työnhakijoiden työllisyyttä työllisyydelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.
- Uudistuksella ei ole ollut negatiivisia vaikutuksia (eli se ei ole heikentänyt työllisyyttä) eri alueilla.
- Uudistuksen toimeenpanoa on seurattu säännöllisesti.
- Mahdolliset ongelmat on tunnistettu ja niitä on pyritty hallitsemaan ja ratkaisemaan riittävän tehokkaasti.
- Ohjausmenettelyjä ja -vastuita on täsmennetty uudistuksen toimeenpanon aikana.

Aineistot:

- Toimiala Onlinesta poimittu kunnittainen tietoa-aineisto työttömyysasteesta ja työttömyyden kestosta (vuosilta 2006–2017)
- TEM:ltä saadut tiedot toimipaikoista ennen uudistusta ja sen jälkeen
- TE-hallinnon asiakirja-aineisto
- haastatteluaineisto (valitut TE-toimistot ja TEM).

Analyysimenetelmät:

- numeerisen aineiston tilastollinen analyysi (käytetään differenssin differenssi -estimaattoria sekä kiinteiden vaikutusten estimaattoria ja tehdään myös herkkyystarkastelua)
- kirjallisen aineiston dokumenttianalyysi (aineistolähtöinen sisällönanalyysi)
- haastattelujen laadullinen sisällönanalyysi.

2. Onko palvelulinjauudistus tehostanut TE-toimistojen toimintaprosessia ja palvelujen tarjontaa?
- Onko palvelulinjamalli tehostanut TE-toimistojen sisäistä toimintaa (prosessivaikutus)?
 - Onko palvelulinjamalli parantanut palvelujen tarjontaa (asiakasnäkökulma)?
 - Onko palvelulinjamallin toimivuutta ja tehokkuutta arvioitu?

Kriteerit:

- Palvelulinjamalli on tehostanut sisäisiä prosesseja.
- Malli on selkeyttänyt ja parantanut palvelutarjontaa asiakkaille.
- Mallin toimintaa on arvioitu sekä TE-toimistokohtaisesti että valtakunnallisesti ja sen perusteella on tehty tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä tavoitteisiin ja/tai tehtäviin/toimintoihin.

Aineistot:

- tavoiteasiakirjat ja TE-hallinnon tuottama muu kirjallinen aineisto
- kirjanpitoyksikön tilinpäätökset sekä kustannus-, tila- ja suoritetiedot
- haastatteluaineisto.

Analyysimenetelmät:

- numeerisen aineiston kuvaileva määrällinen analyysi (kustannuslaskenta- ja suoritettietojen avulla; vertailu DEA-menetelmällä mahdollisesti saataviin tuloksiin)
- kirjallisen aineiston dokumenttianalyysi
- haastattelujen laadullinen sisällönanalyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.3.2019 ja päättyi 28.2.2020. Pääasiallinen aineisto hankittiin vuoden 2019 elokuun loppuun mennessä. Toimistoverkkouudistuksen vaikuttavuuden arvioinnissa käytetty rekisteriaineisto käsiteltiin toukokuussa 2019, ja sitä täydennettiin syyskuussa 2019. Tilastollisen analyysin aineisto ja menetelmät on kuvattu erillisessä tarkastusmuistiossa.⁴⁴

Ns. DEA-menetelmällä (DEA, Data Envelopment Analysis) oli tarkoitus arvioida TE-toimistojen tehokkuutta fyysisten panosmuuttujien ja toimintaa kuvaavien tuotosmuuttujien avulla. Analyysivaiheessa havaittiin kuitenkin lähtötietoihin liittyviä virheellisyyksiä, joista pyydettiin selvitystä KEHA-keskuksesta. Saadun selvityksen (4.12.2019) mukaan tiedoissa oli virhe, eikä KEHA ei pystynyt tuottamaan TE-toimistoista luotettavia pinta-alatietoja, joita oli tarkoitus käyttää panosmuuttujina. Kattavia korvaavia tietoja ei ollut myöskään käytettävissä, joten suunnitellusta DEA-analyysistä jouduttiin luopumaan. TE-toimistojen ja palvelulinjojen toiminnallista tehokkuutta (tuottavuutta ja taloudellisuutta) arvioitiin tilinpäätösaineiston sekä KEHA-keskukselta huhtikuussa 2019 saadun aineiston avulla. Aineisto käsiteltiin huhti–elokuussa 2019.

Haastatteluilla täydennettiin ja syvennettiin määrällisen aineiston antamaa kuvaa. Haastattelut tehtiin tehokkuusvertailujen perusteella valittuihin, tehokkuudeltaan erityyppisiin TE-toimistoihin. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina elokuussa 2019, ja niitä täydennettiin lokakuussa 2019. Haastateltavat (yhteensä 35 henkilöä) olivat TE-hallinnon eri tasoilta. Haastattelut käsiteltiin NVivolla. NVivo-käsittelyyn liitettiin mukaan myös esiselvityksen aikana työ- ja elinkeinoministeriössä sekä yhdessä TE-toimistossa tehdyt haastattelut (TEM 7.2.2019 ja TE-toimisto 7.11.2018).

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Ville Vehkasalo toimi myös Valtiontalouden tarkastusviraston työllisyyden hoito -teemaan kuuluvien tarkastusten projekti-päällikkönä.

Professori Mika Kortelainen Turun yliopistosta antoi arvion toimistoverkkouudistuksen vaikutusanalyysin toteutuksesta. Arvio oli osa tarkastuksen laadunvalvontaa.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen ajallisena rajauksena olivat vuodet 2013–2017 eli uudistuksen toteuttamisvuosi ja sitä seuraavat lähimmät vuodet. Työllisyysvaikutuksia eri alueilla (verrokkikunnissa ja interventiokunnissa) tarkasteltiin kuitenkin pidemmällä aikavälillä (2006–2017), jolloin saatiin kattava kuva työttömyysasteesta ja työttömyyden keskimääräisestä kestosta sekä siitä, miten kehitys on jatkunut vertailualueilla vuoden 2013 uudistuksen jälkeen.

Toimistoverkkouudistuksen vaikutuksiin liittyvässä herkkyystarkastelussa käytetyt lisäselittäjät eivät muuttaneet päätelmiä uudistuksen vaikutuksista työttömyysasteeseen tai työttömyyden keston. Analyysissä ei siten löydetty sellaista ulkopuolista tekijää, joka olisi voinut aiheuttaa havaitut muutokset. Tällaisen tekijän olemassaolo on kuitenkin mahdollista. Tarkastuksessa ei voitu arvioida palvelulinjauudistuksen työllisyysvaikutuksia, koska uudistus tuli voimaan samaan aikaan koko maassa.

Viitteet

- 1 TE-toimistoverkko 2015. Esitykset linjauksiksi. TE-toimisto, Sateenvarjohanke, 25.10.2010, s. 14.
- 2 TE-toimistoverkko 2015 -linjausten toimeenpano, yhteispalveluun osallistuminen ja muutostilanteen menettelyohjeet. Kirje 05.10.2011. TEM/138/00.03.05.02/2011, s. 1.
- 3 Valtiovarainministeriö (2010). Selvitys valtion paikallishallinnosta. Syyskuu 2010, s. 19.
- 4 <https://tem.fi/ely-keskusten-tulosohjaus>. Luettu 29.10.2018.
- 5 Valtiovarainministeriö (2010). Selvitys valtion paikallishallinnosta. Syyskuu 2010, s. 19.
- 6 Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. 5.10.2011, s. 7.
- 7 Emt., s. 33.
- 8 Emt., s. 25.
- 9 Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016, s. 47; Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia, s. 46.
- 10 Valtakari, M. ym. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Maaliskuu 2019. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26, s. 63.
- 11 Tarkastusmuistio. Vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset, www.vtv.fi/julkaisut.
- 12 Emt.
- 13 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia, s. 10; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2016, 5.10.2011, s. 18, 36.
- 14 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2016, 5.10.2011, s. 33.
- 15 TE-toimistoverkko 2015. Esitykset linjauksiksi. TE-toimisto, Sateenvarjohanke, 25.10.2010, s. 2.
- 16 Työ- ja elinkeinoministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2013–2016. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 4/2012, s. 21.
- 17 TE-toimistojen uudistaminen ja TE-toimistoverkko 2015 -linjausten toimeenpanoa koskevat tarkennukset. Työ- ja elinkeinoministeriön kirje 6.2.2012 ELY-keskuksille ja TE-toimistoille, s. 2.
- 18 Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015, 5.10.2011, s. 38.
- 19 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2016. Dnro KEHA/80/2017, s. 74.
- 20 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2017. Dnro KEHA/1083/2018, s. 72.
- 21 Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015, 5.10.2011, s. 25.
- 22 TE-toimistoverkko 2015. Esitykset linjauksiksi. TE-toimisto, Sateenvarjohanke, 25.10.2010, 4, 19–20.
- 23 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2016 5.10.2011, s. 33.
- 24 Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksiköiden sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöksistä vuodelta 2015, s. 7.
- 25 Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksiköiden sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöksistä vuodelta 2016 (TEM/687/00.03.01.02/2017), s. 6.
- 26 Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksiköiden sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöksistä vuodelta 2017 (TEM/606/00.03.05.01/2018).
- 27 Ks. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/toimintakertomuksen-laatiminen/>. Luettu 22.1.2020.
- 28 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2017. KEHA-keskus. Dnro KEHA/1083/2018, s. 72–74.
- 29 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2018. KEHA-keskus. Dnro KEHA/368/2019, s. 77–79.
- 30 Ks. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2017. KEHA-keskus. Dnro KEHA/1083/2018, s. 72–74.
- 31 Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 18/2016, s. 6.
- 32 Valtakari, M. ym. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Maaliskuu 2019. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26, s. 7–9, 17.
- 33 Emt., s. 17, 22, 39, 47.
- 34 Emt., s. 39–40, 47.
- 35 Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016, s. 47.

- 36 Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. TEM raportteja 18/2016, s. 12.
- 37 Emt., s. 14–15. Ks. myös Valtakari, M. ym. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Maaliskuu 2019. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26, s. 47.
- 38 Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana. Kokemuksia määräaikaishaastattelujen lisäämisestä Uudellamaalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 27/2018, s. 8.
- 39 Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016, s. 10, 69.
- 40 Emt., s. 10, 49, 69, 152.
- 41 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2018. KEHA-keskus. Dnro KEHA/368/2019, s. 101–102.
- 42 Työvoima- ja yrityspalvelujen palvelumallin nykytilan kuvaus. Yhteenveto alueiden suunnitelmista TE-palvelun palvelu- ja organisaatiomallin muutoksiksi, elokuu 2019. Työvoima- ja yrityspalvelujen uudistamisen ohjausryhmä 7.11.2019, PowerPointesitys. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- 43 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2016. Dnro KEHA/80/2017, s. 5.
- 44 Tarkastusmuistio. Vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset, www.vtv.fi/julkaisut.



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

ISBN 978-952-499-483-5 (PDF)