



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 4/2020 Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Suositukset olivat seuraavat:

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä TE-toimistojen kanssa
 - arvioida, tulisiko TE-toimistojen organisaatiota uudistaa, ja tehdä tarvittavat muutokset, joilla parhaat käytännöt 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 kehittämistä voitaisiin seurata eri vuosina. Lisäksi KEHA-keskuksen tulisi parantaa TE-toimistojen lähtötietojen luotettavuutta, jotta kattavien tehokkuusvertailujen tekeminen on mahdollista.

Jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti seurattavat asiat olivat:

- Onko TE-toimistojen organisointiin tai palvelurakenteeseen tehty muutoksia, ja miten muutokset on toteutettu eri puolilla maata?
- Miten TE-toimistojen palveluprosessia on kehitetty, ja miten toimenpiteissä on huomioitu asiakkaiden tarpeet ja työllistymistavoitteet sekä tietojärjestelmien kehittäminen?
- Onko TE-toimistojen avainsuoritteet ja niille lasketut toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut esitetty tilinpäätöstiedoissa?
- Onko TE-toimistojen kehittymistä seurattu, jos avainsuoritteet on määritelty? Miten TE-toimistojen lähtötietojen luotettavuutta on parannettu KEHA-keskuksessa?

Jälkiseurannan aineistona käytettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä ja KEHA-keskukselta pyydettyjä selvityksiä, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätöstietoja sekä työhallinnon muuta asiakirja-aineistoa.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 TE-toimistojen organisoinnin ja palveluprosessin kehittäminen

TE-toimistot ovat valmistautuneet työvoimapalveluiden siirtoon

Työllisyyspalvelujen uudistamiseksi on tehty useita toimenpiteitä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä oli tarkoitettu vahvistaa. Hallitusohjelman mukainen kuntien roolin vahvistaminen on tarkoittanut sitä, että TE-toimistojen organisaation strategisen uudistamisen sijaan työhallinnossa on vuodesta 2020 lähtien keskitytty ensin työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen käynnistämiseen ja sittemmin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoon.

Maaliskuussa 2023 hyväksytyn ja vuoden 2025 alusta voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä koskevan lain mukaisesti työvoimapalvelut siirtyvät kunnille tai kuntien muodostamille työllisyysalueille 1.1.2025. Samalla nykyiset TE-palvelut lakkautetaan. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta tuli voimaan 1.4.2023.

Kuntakokeiluista saatavia oppeja ja hyviä palvelupolkuja hyödynnetään TE-palvelut 2024 -uudistuksessa, mutta sellaisenaan kokeilun palvelurakenteita ei vakinaisteta. Jälkiseuranta varten antamassaan selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että maaliskuussa 2021 käynnistetyssä ja vuoden 2024 loppuun jatkuissa kuntakokeilussa kokeiluihin on ohjattu ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kokeilun kohderyhmään ovat kuuluneet kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä ne maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. TE-toimistojen vastuulle jäivät ansiopäivärahaan oikeutetut työnhakijat, muut kuin työttömät tai palveluiden piirissä olevat työnhakijat sekä kaikki kokeilun ulkopuolella olevissa TE-toimiston toimialueeseen kuuluvissa kunnissa asuvat työnhakijat. Lisäksi TE-toimistot ovat vastanneet ensisijaisesti alueellisten työnantaja- ja yrityspalveluiden alaisuuteen kuuluvista tehtävistä sekä eräistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä.

Organisaatiota on myös uudistettu ja palveluprosessia kehitetty

Ennen kuin painopiste muuttui työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron edistämiseen, työ- ja elinkeinoministeriö ehti käynnistää TE-palvelujen ja TE-toimistojen organisaation strategisen uudistamisen yhteistyössä TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen kanssa. Lisäksi alueita (ELY-keskuksia ja TE-toimistoja) pyydettiin laatimaan palvelustrategian toimeenpanosuunnitelmat alkuvuonna 2021.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan TE-toimistot ovat kehittäneet toimintaansa myös muun muassa luopumalla palvelulinjakohtaisesta organisoitumisesta ja järjestänyt asiakaspalvelun toimialakohtaisesti. Muutoksella haluttiin parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Ministeriön mukaan koronapandemia vaikutti myös TE-toimistojen toimintaan. Ministeriössä valmisteltiin useita asiakasprosessia ja työttömyysturvaa koskeneita väliaikaisia lakimuutoksia, joilla parannettiin TE-toimistojen edellytyksiä huolehtia tehtävistään äkillisesti muuttuneissa olosuhteissa.

Palveluprosessien kehittämiseksi TE-palveluissa toteutettiin vuosina 2019–2020 kaikkiaan 24 kumppanuuspilottia. Pilotteihin kuului työllistymistä tai lähemmäs työelämää kohti ohjaavien hankkeiden lisäksi kuusi yrityspalvelupilottia, ostopalvelukokeilu ja TE-toimiston oman prosessin kehittämiseen tähtäävä pilotti.

Vuoden 2020 lopussa valmistui myös valtion työvoima- ja yrityspalveluita koskeva palvelustrategia vuosille 2021–2023 (TE-palvelustrategia). Ministeriön mukaan valmistelussa tunnistettiin, että TE-hallinnon

rakenteisiin ja toiminnan organisointiin liittyi useita muutospaineita, mm. työllisyyden kuntakokeilut, pohjoismainen työvoimapalvelumalli, pysyvän palvelurakenteen valmistelu, jatkuvan oppimisen palveluorganisaation uudistaminen sekä monialaisten palveluiden laajentuminen. Muutosalttiissa ja tulevaisuuden näkymien suhteen osin sumeassa toimintaympäristössä TE-palvelustrategian valmistelun ohjenuoraksi otettiin asiakkaiden palvelutarpeet, yksilöllisyys, asiakaslähtöisyys sekä kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellun TE-palveluiden uutta asiakaspalvelumallia (ns. pohjoismainen työvoimapalvelumalli) koskevat lainsäädännön muutokset tulivat voimaan toukokuussa 2022. Valmistelun ja uuden palvelumallin keskeisiä tavoitteita ovat ministeriön mukaan olleet työnhaun käynnistäminen aikaisempaa nopeammin ja palveluprosessin kehittäminen entistä asiakaslähtöisemmäksi. Uudessa asiakaspalvelumallissa keskiössä ovat olleet asiakkaan omatoiminen työnhaku ja sen tukeminen. Lisäksi työttömyysturvajärjestelmään on tehty muutoksia ja seuraamuksia on kohtuullistettu.

Tietojärjestelmien uudistaminen on myös käynnissä

Työ- ja elinkeinoministeriöltä jälkiseurannassa saadun vastauksen mukaan käytössä olevat asiakkaiden ja asiantuntijoiden asiointipalvelut (TE-verkkopalvelut) ja TE-toimistojen URA-asiakastietojärjestelmä korvataan alkuvuoteen 2024 mennessä vaiheittain uusilla digitaalisilla TE-palveluilla. Osana kokonaisuudistusta kehitetään myös keväällä 2022 käyttöön otettua Työmarkkinatori-palvelualustaa, joka edistää töiden ja tekijöiden kohtaantoa ja tehostaa työnvälitystä muun muassa tekoälyä hyödyntämällä.

Kokoavana arviona suosituksen 1 toteutumisesta voidaan todeta, että TE-palvelujen organisaatiota on uudistettu ja palveluprosessia on kehitetty. Palveluprosessin kehittämisessä on huomioitu myös asiakastarpeet ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet. Vuodesta 2020 lähtien pääpainona TE-toimistojen strategisen uudistamisen sijaan on kuitenkin ollut ensin työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen käynnistäminen ja sen jälkeen työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtoon valmistautuminen sekä TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelun tukeminen.

2.2 TE-toimistojen avainsuoritteet, tehokkuuden tunnusluvut ja lähtötietojen luotettavuus

TE-toimistoille on määritelty avainsuoritteet ja näille tehokkuuden tunnusluvut

KEHA-keskus on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen johdon ja asiantuntijoiden kanssa vienyt läpi TE-palvelujen työajanseurannan uudistamistyön vuonna 2019. TE-toimistojen toiminnoille määriteltiin vuoden 2019 aikana toimintokoodisto ja -kuvaukset. Lisäksi toimintoille määriteltiin avainsuoritteet.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä KEHA-keskus toteaa, että uudet toimintokoodit otettiin käyttöön vuoden 2020 alusta sekä Kiekun tuntikirjauksissa (työajanseuranta) että oman toiminnan kustannusten kirjauksissa. Ennen koodien käyttöönottoa laadittiin henkilöstölle ohjeistus uusien koodien käyttämisestä ja työajanseurannasta. KEHA-keskus on myös vuodesta 2020 alkaen esittänyt tilinpäätöksessä tiedot TE-toimistojen avainsuoritteiden määrästä sekä avainsuoritteiden osalta toiminnan taloudellisuudesta (euroa/suorite) ja tuottavuudesta (suoritelukumäärä/hvt). Taloudellisuus- ja tuottavuustiedot on esitetty sekä toimistoittain että kaikki toimistot yhteenlaskettuna. Tiedot perustuvat ELY-keskusten yhteiseen kustannuslaskentaan. Kokonaiskustannukset suoritteittain on laskettu työajanseurannan pohjalta.

KEHA-keskuksen vuoden 2022 tilinpäätöksessä on esitetty TE-toimistojen taloudellisuus- ja tuottavuustietoja avainsuoritteittain vuodelta 2022 ja vertailutiedot vuosilta 2021 ja 2020. Avainsuoritteina on esitetty 16 suoritetta, joiden tuottamiseen on käytetty eniten työaika TE-toimistoissa. Vuosien 2020–2022 tilinpäätöksissä avainsuoritteena on esitetty muun muassa tehdyt työllistymissuunnitelmat, jota

käytettiin tarkastuksessa tuottavuus- ja taloudellisuuslaskelmissa esimerkkisuoritteena. Vuosien 2020–2022 tilinpäätöksissä taloudellisuus- ja tuottavuustiedot on esitetty myös TE-toimistoittain.

Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus -tarkastuskertomuksessa (5/2023) tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että TE-toimistoissa työvoima- ja yrityspalvelujen resurssit on vaikea erottaa toisistaan. Julkisiin yrityspalveluihin käytettyä työaikaa ei siten ole mahdollista määrittellä tarkasti. Tästä syystä tarkastuksessa ei voitu myöskään arvioida yrityspalveluihin käytettyjä kustannuksia eikä yrityspalveluiden taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Lähtötietojen luotettavuutta on parannettu

KEHA-keskuksen mukaan suoritettujen kerääminen on keskitetty KEHA-keskukseen ja tiedot kerätään valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. Myös kustannuslaskenta tehdään keskitetysti ja valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. KEHA-keskus tuo antamassaan selvityksessä esiin sen, että keskitetystä kustannuslaskennasta ei ole tullut esiin olennaista huomautettavaa. Sen sijaan huomautettavaa on joinakin vuosina tullut siitä, että työajan kohdentaminen ei ole ollut kaikilta osin kattavaa. Vuonna 2022 työajan kohdentamisen kattavuutta on pyritty parantamaan robotiikkaa hyödyntämällä. Robotti tarkistaa työaikatalennusten kattavuutta ja lähettää ennen kunkin kuukauden sulkeutumista muistutusviestin kullekin henkilölle puutteellisista työaikojen kohdennuksista.

Valmistautuminen TE-palvelut 2024 -uudistukseen

KEHA-keskuksen vuoden 2022 tilinpäätöksessä tuodaan esiin virkamiestyönä tehty TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelu. Uudistuksessa kuntiin siirtyy 1.1.2025 lukien pääosa TE-toimistojen tehtävistä, TE-palveluihin liittyvät hankintatehtävät ELY-keskusten E-vastualueilta sekä TE-palvelujen maksatus-tehtävät ja TE-palveluihin liittyvät henkilöstö- ja taloushallinnon, asianhallinnan ja virastopalvelujen tehtävät KEHA-keskuksesta. Uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 207/2022 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 2022.

Eduskunta hyväksyi ja presidentti vahvisti TE-palvelujen siirtoa koskevat lait maaliskuussa 2023. Laki työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon tuli voimaan 1.4.2023. Laki työvoimapolkujen siirrosta tulee voimaan vuoden 2025 alusta, jolloin TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille ja työllisyysalueille.

Kokoavana arviona suositusten 2 toteutumisesta voidaan todeta, että KEHA-keskuksen vuosien 2020–2022 tilinpäätöstiedoissa on tarkastusviraston suositusten mukaisesti esitetty TE-toimistojen avainsuoritteet ja näille toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut, joiden avulla on voitu seurata TE-toimistojen toiminnan kehittymistä vuodesta 2020 lähtien. TE-toimistojen lähtötietojen luotettavuutta on myös parannettu suositusten suuntaisesti ohjeistuksen ja robotiikan avulla.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen mukaisen toimistoverkkorakenteen ja palvelulinjoihin perustuvan mallin toimivuutta ja tehokkuutta sekä toimistoverkkorakenteen uudistamisen työllisyysvaikutuksia. Tarkastuksessa todettiin, että toimistoverkkouudistus ei parantanut toivotulla tavalla työllisyyttä eikä asiakastyytyvyyttä. Tarkastuksessa todettiin myös, että tilinpäätöstiedoissa TE-toimistoille ei ollut määritelty avainsuoritteita eikä niiden osalta esitetty toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja.

Jälkiseurannan perusteella TE-hallinto on toteuttanut tarkastusviraston suosituksia TE-toimistojen organisaation uudistamiseksi, palveluprosessin kehittämiseksi sekä toimintaa kuvaavien tunnuslukujen määrittelemiseksi. Vuodesta 2020 lähtien KEHA-keskuksen tilinpäätöstiedoissa on esitetty TE-toimistojen avainsuoritteet sekä näiden osalta tiedot toiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Lähtötietojen luotettavuutta on myös parannettu. TE-palvelujen palveluprosessin kehittämisessä on huomioitu asiakastarpeet ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet.

Vuodesta 2020 lähtien työhallinnossa painopiste on muuttunut TE-toimistojen strategisesta uudistamisesta ensin työllisyyden kuntakokeilujen käynnistämiseen ja sen jälkeen työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron edistämiseen. TE-palvelujen siirtoa koskevat lait vahvistettiin maaliskuussa 2023. TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille ja työllisyysalueille vuoden 2025 alusta, jolloin laki työvoimapalveluiden siirrosta tulee voimaan.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Sari Hanhinen
tarkastuspäällikkö

Osmo Halonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö
KEHA-keskus