

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020 – työllisyyden edistäminen

Asiantuntijakuuleminen tarkastusvaliokunnassa 24.11.2020

Anna-Liisa Pasanen

Ville Vehkasalo

Hannu Tervo

Valtiontalouden tarkastusvirasto



Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020)

TE-toimistouudistuksen ja tarkastuksen tavoitteet

TE-toimistouudistuksen tavoitteena oli parantaa työnhakijoiden työllisyyttä ja tehostaa TE-toimistojen palveluprosessia.

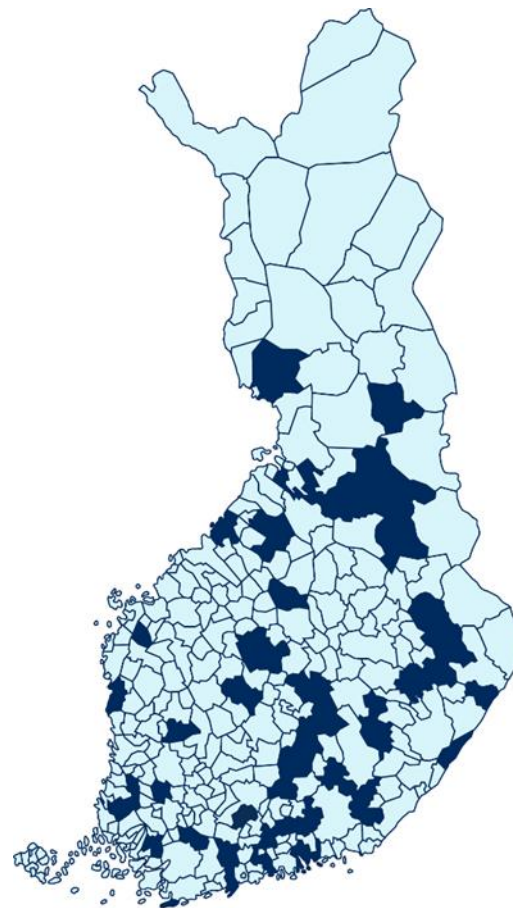
Uudistuksessa vähennettiin työvoimatoimistojen määrää, otettiin käyttöön uusi asiakkaiden palvelutarpeisiin perustuva palvelumalli sekä vahvistettiin yrityslähtöisyyden ja palvelujen digitalisointia.

Tarkastuksessa arvioitiin uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Toimistoverkkouudistuksen arviointiasetelma

- Tarkastuksessa arvioitiin vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia työttömyyden keston ja työttömyysasteeseen.
- Arvioinnissa käytettiin kuntakohtaista paneeliaineistoa vuosilta 2006–2017.
- Verrokkikuntina olivat kunnat, joissa ei ollut TE-toimiston toimipaikkaa ennen uudistusta.

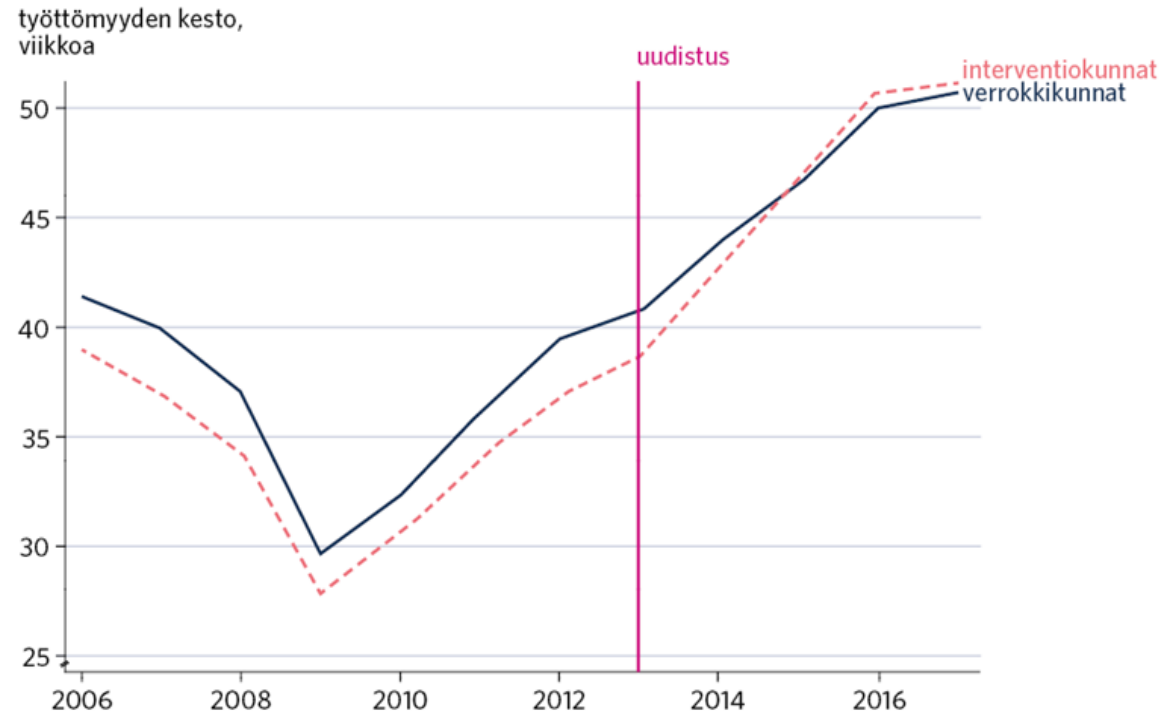
Ennen uudistusta itsenäisiä TE-toimistoja oli 74.
Nykyinen määrä on 15, mikä vastaa ELY-keskusjakoa.



Interventiokunnat (n=61), joista suljettiin TE-toimiston toimipaikka vuoden 2013 uudistuksessa.

Toimistoverkkouudistuksen vaikutus työttömyyden kestoon

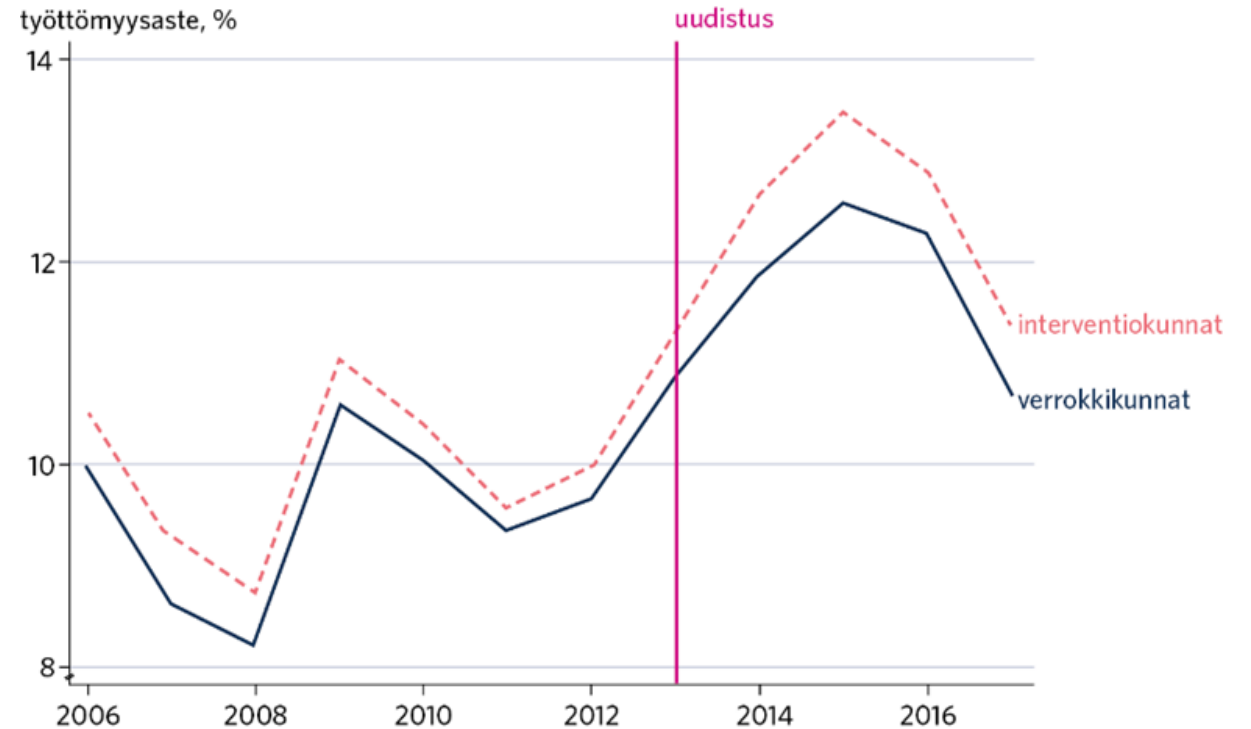
- Työttömyyden keston aikasarjat seurailivat ennen uudistusta molemmissa kuntaryhmissä myös suhdannekehitystä.
- Ennen uudistusta keskimääräinen työttömyyden kesto oli interventiokunnissa jatkuvasti verrokkikuntaa noin pari viikkoa lyhyempi.
- Uudistuksen jälkeen (2015–2017) työttömyyden kesto piteni interventiokunnissa verrokkikuntien tasolle ja hieman ylikin.



Keskimääräiset työttömyyden kestot verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006–2017.

Toimistoverkkouudistuksen vaikutus työttömyysasteeseen

- Ennen uudistusta työttömyysasteet verrokki- ja interventiokunnissa seurailivat suhdannevaihteluita melko lailla samaan tahtiin.
- Uudistuksen jälkeen työttömyysaste nousi hieman nopeammin interventiokunnissa, mutta ero kutistui nopeasti.



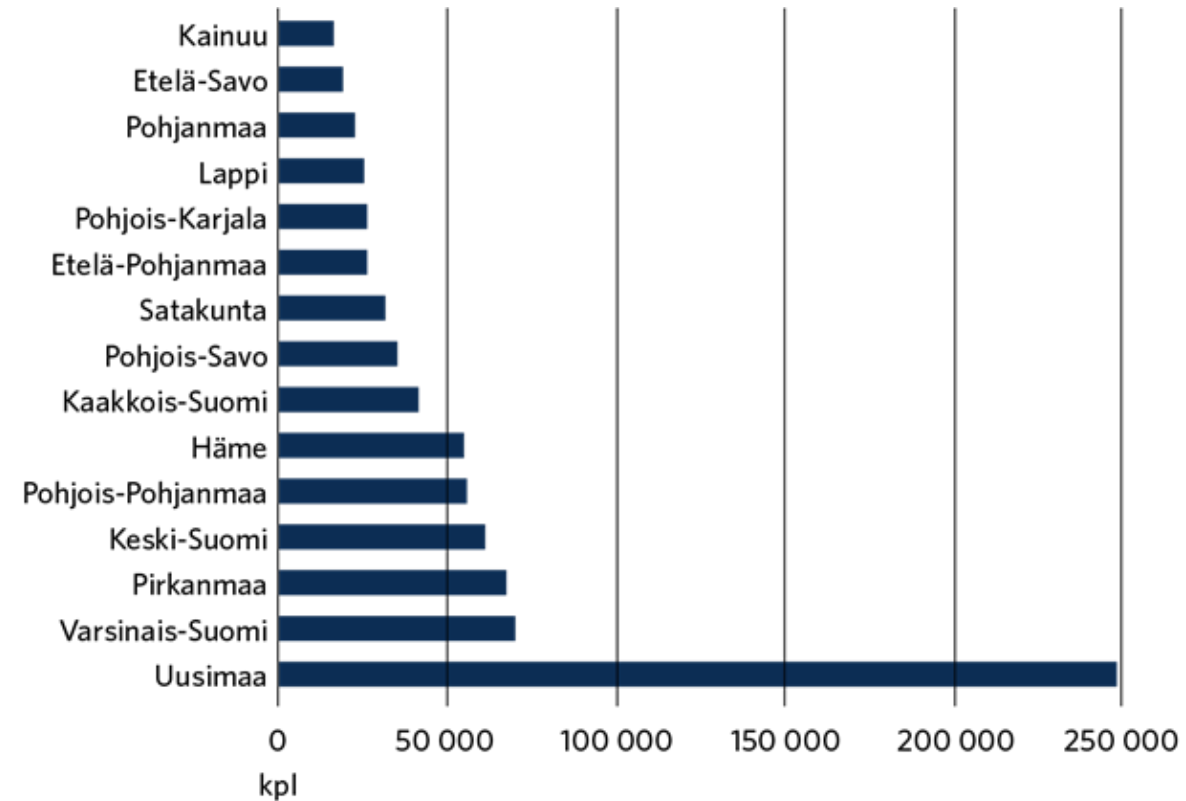
Keskimääräiset työttömyysasteet verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006–2017.

Vuoden 2013 toimistoverkkouudistus ei parantanut työllisyyttä

- Niissä kunnissa, joista TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden keskimääräinen kesto piteni 2–3 viikkoa muihin kuntiin verrattuna. Vaikutus oli tilastollisesti merkitsevä.
 - Myös työttömyysaste kasvoi tilapäisesti näissä kunnissa.
-
- Tarkastuksessa tehtiin myös herkkyystarkasteluja, joilla selvitettiin muiden ulkopuolisten tekijöiden, kuten työllisyyden kuntakokeilu ja nimeäminen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi, vaikutusta analyysin tuloksiin.
 - Herkkyystarkastelun tulokset eivät muuttaneet päätelmiä uudistuksen vaikutuksesta työttömyysasteeseen tai työttömyyden keston.
 - Analyysissä ei siten löydetty sellaista ulkopuolista tekijää, joka olisi voinut aiheuttaa havaitut muutokset. Tällaisen tekijän olemassaolo on kuitenkin mahdollista.

Palvelulinjauudistus – tehokkuusvertailut, suoritteena työllistymissuunnitelmat

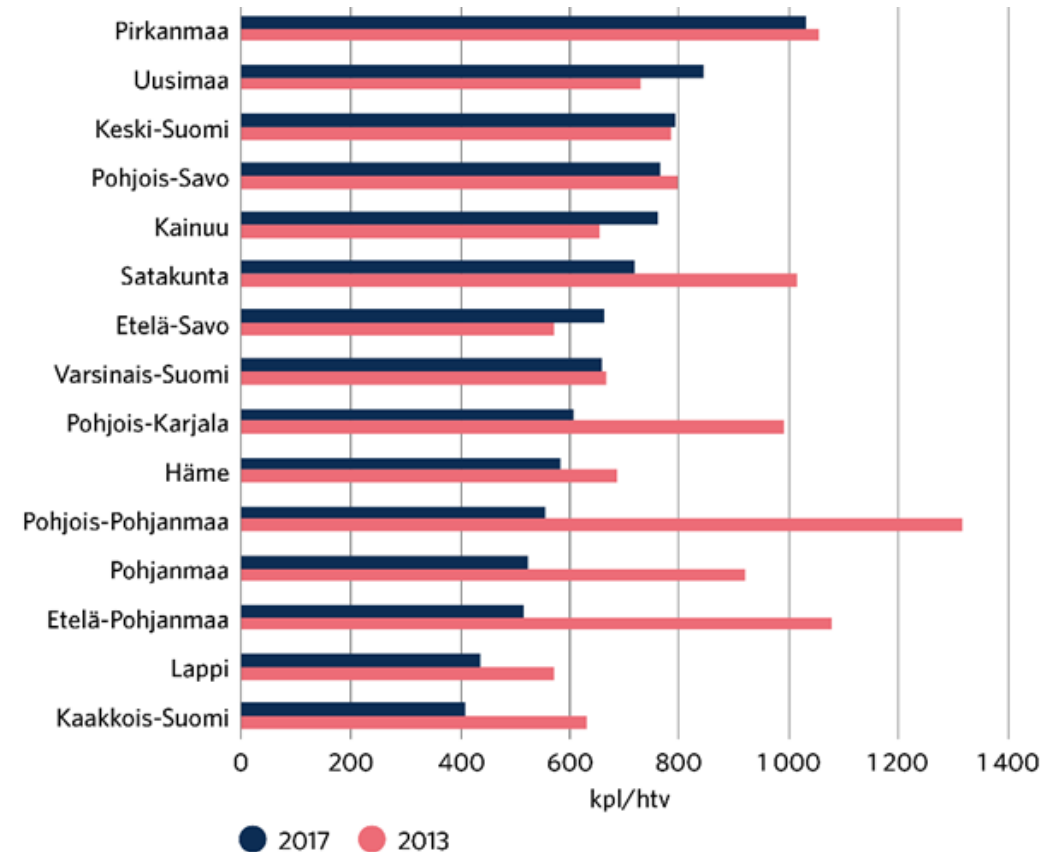
- Työllistymissuunnitelmien kokonaismäärä lisääntyi, kun määräaikaishaastattelujen aikaväliä tiennettiin vuoden 2017 alusta. Vuonna 2017 työllistymissuunnitelmat muodostivat yli kolmanneksen kaikista TE-toimistojen tehtävistä.
- Tarkastuksessa vertailtiin TE-toimistojen ja palvelulinjojen tuottavuutta ja taloudellisuutta DEA-menetelmällä (Data Envelopment Analysis).
- Tuotoksena työllistymissuunnitelmat
- Panoksina työllistymissuunnitelmiin kohdistuneet htv:t ja palkkakustannukset + muut oman toiminnan kulut.



Tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä
TE-toimistoittain vuonna 2017.

TE-toimistojen tuottavuus ja taloudellisuus eivät yleisesti parantuneet työllistymissuunnitelmilla mitattuna

- Tuottavuus eli suoritteiden määrän suhde niihin käytettyihin henkilötyövuosiin (kpl/htv) oli vuonna 2017 vain neljässä TE-toimistossa parempi kuin vuonna 2013.
 - Taloudellisuus eli suoritteisiin käytettyjen kustannusten suhde suoritteiden määrään (€/kpl) oli vuonna 2017 viidessä toimistossa parempi kuin vuonna 2013.
 - Palvelulinjavertailussa sekä PL1:n että PL2:n tuottavuus ja taloudellisuus paranivat vain kolmessa toimistossa, kun verrattiin vuoden 2017 tilannetta vuoteen 2013.
- TE-toimistojen tuottavuudesta ja taloudellisuudesta ei kuitenkaan voi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä pelkästään yhden suoritteiden perusteella.



Työllistymissuunnitelmat, tuottavuus (kpl/htv)
TE-toimistoissa vuosina 2013 ja 2017.

Uusi palvelulinjamalli ei lisännyt TE-toimistojen toiminnallista tehokkuutta eikä asiakastyytyväisyyttä

- Vuonna 2017 sekä tuottavuus että taloudellisuus olivat heikentyneet pääosassa TE-toimistoja verrattuna vuoteen 2013.
- Palvelumallin käyttöönotto ei lisännyt asiakastyytyväisyyttä. Vaikka verkko-, puhelin- ja käyntiasiointipalvelut lisääntyivät, asiakkaat kokivat, ettei palvelu vastannut riittävästi heidän tarpeitaan.
- TE-toimistojen asiakaspalautekyselyjen tulokset näyttävät myöhemmin parantuneen, mutta tiedonkeruujärjestelmän muutosten vuoksi eri vuosien tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia.
- TE-toimistojen toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja ei ole esitetty tilinpäätöstiedoissa eikä TE-toimistoille ole määritelty avainsuoritteita Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisesti. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä on tarkasteltu tuotostavoitteita ja käytettyjä henkilötyöpanoksia ja TE-toimistoja on verrattu toisiinsa kunkin tuotoksen suhteen. Eri vuosien välistä kehitystä ei voida näistä luvuista päätellä.

Tarkastuksen johtopäätökset

- Uudistuksen tavoitteita ei saavutettu, koska samanaikaisesti yritettiin toteuttaa useita uudistuksia, ja samalla TE-toimistojen henkilöresursseja vähennettiin. Vuonna 2010 TE-toimistojen henkilötyövuodet (htv) olivat 3 641. Vuoteen 2013 mennessä ne vähenivät 720 htv:lla, ja vaihtelivat 2 659–3 032 htv vuosina 2014–2018. Tämän seurauksena asiakasmäärät asiantuntijaa kohden kasvoivat, mikä johti henkilöstön kuormittumiseen ja toimistojen tuottavuuden heikkenemiseen.
- Henkilökohtaista palvelua ei ole mahdollista korvata täysin sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla. Myönteinen asiakaskokemus on yhteydessä henkilökohtaiseen palveluun.
- TE-hallinto on uudistanut vuonna 2019 TE-palveluiden toimintoluokitusta ja määrittänyt avainsuoritteita. Vuodesta 2020 alkaen on mahdollista laskea TE-toimistoille taloudellisuus- ja tuottavuustunnuslukuja ja tehdä vertailuja TE-toimistojen kesken.

**Euroopan sosiaalirahaston
hankerahoituksen myöntö,
kohdentaminen ja seuranta
ohjelmakaudella 2014–2020 (6/2020)**

Lähtökohdat:

- Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen käytettävissä oli 1,3 miljardia euroa EU:n rakennerahastovaroja, josta vajaat 40 prosenttia on käytetty ESR-hankkeisiin.
- Käytännössä ESR-hankkeet ovat erilaisia koulutus-, valmennus-, ohjaus- ja verkostoitumistilaisuuksia, palveluiden kehittämisprojekteja ja yritysyhteistyöhankkeita.
- Pääasialliset kohderyhmät ohjelma-asiakirjan mukaan: työttömät, syrjäytymisvaarassa olevat, vajaakuntoiset

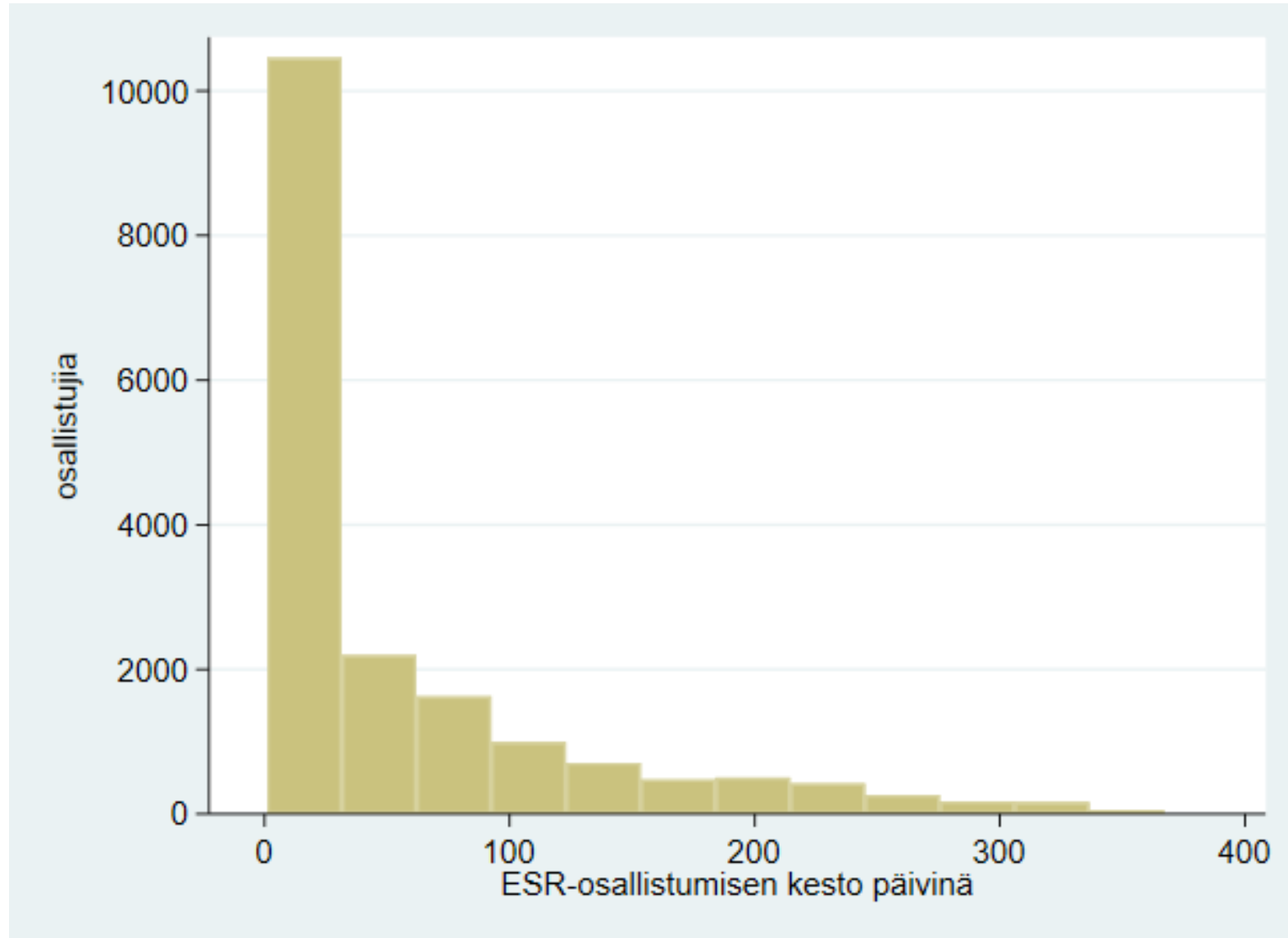
Tarkastuskysymykset:

- Onko ESR-hankerahoitusta myönnettäessä arvioitu hankkeen tavoitteiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia?
- Onko tukien käyttöä ja vaikutuksia seurattu tavalla, joka edesauttaa ohjelman tehokasta toimeenpanoa?
- Onko ESR-hankkeisiin osallistuminen parantanut eri ikäryhmiin kuuluvien henkilöiden työllistymistä ja tuloja?

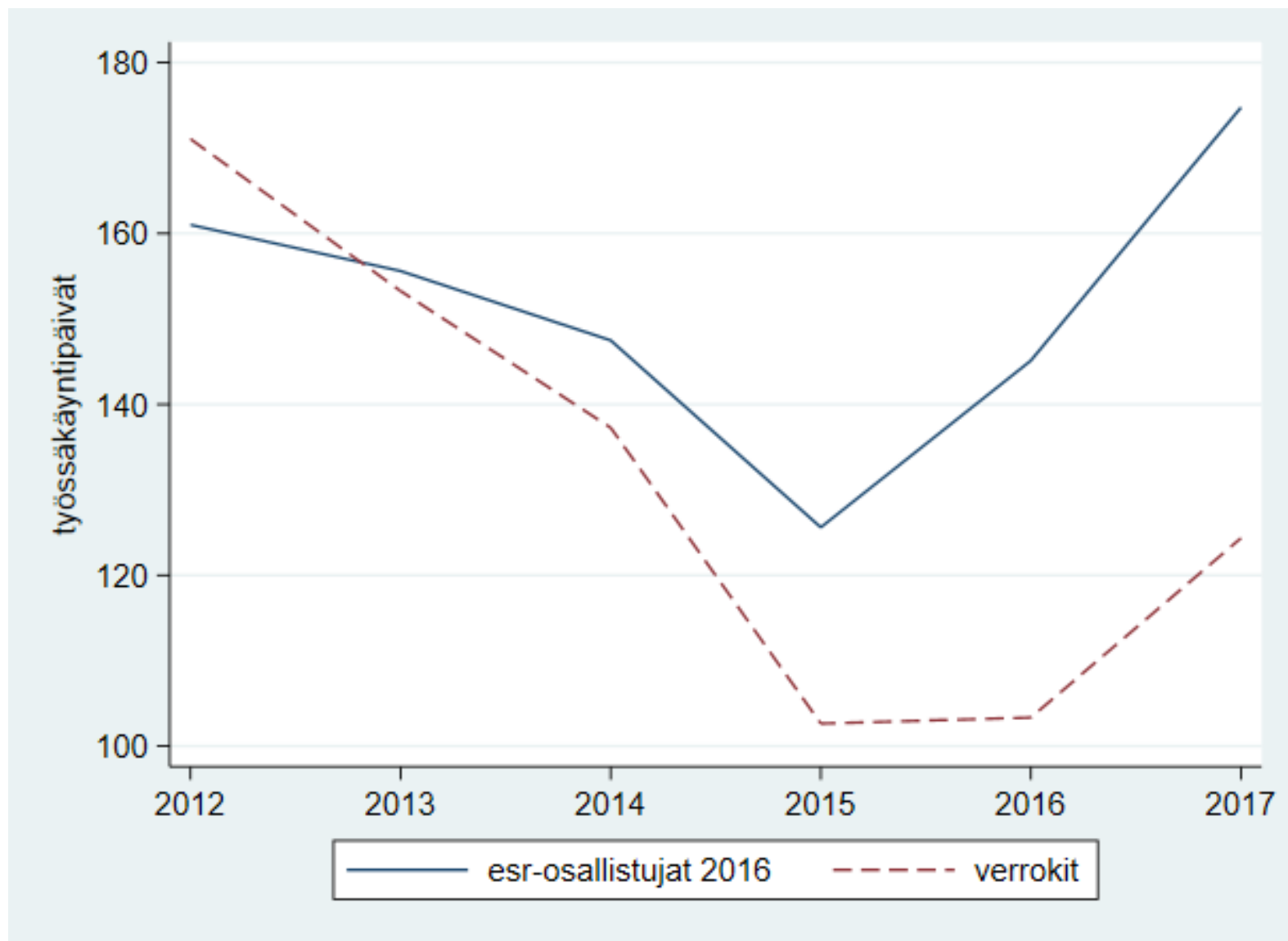
Tarkastushavaintoja:

- osallistujista enemmistö on ollut naisia (58 %)
- alle 25-vuotiaita on ollut 31 % ja yli 54-vuotiaita 14 %
- suurimmalla osalla osallistujista on keskiasteen tai korkea-asteen koulutus (73 %), perusasteen koulutus on ollut 21 prosentilla
- työlliset ovat olleet suurin osallistujaryhmä (40 %) ja työelämän ulkopuolella olevat seuraavaksi suurin; 28 % ilmoitti olevansa opiskelijoita
- **työttömiä osallistujista on ollut 25 %**
- vähemmistöihin ilmoittaa kuuluvansa 13 % ja vammaisiin 2 %.

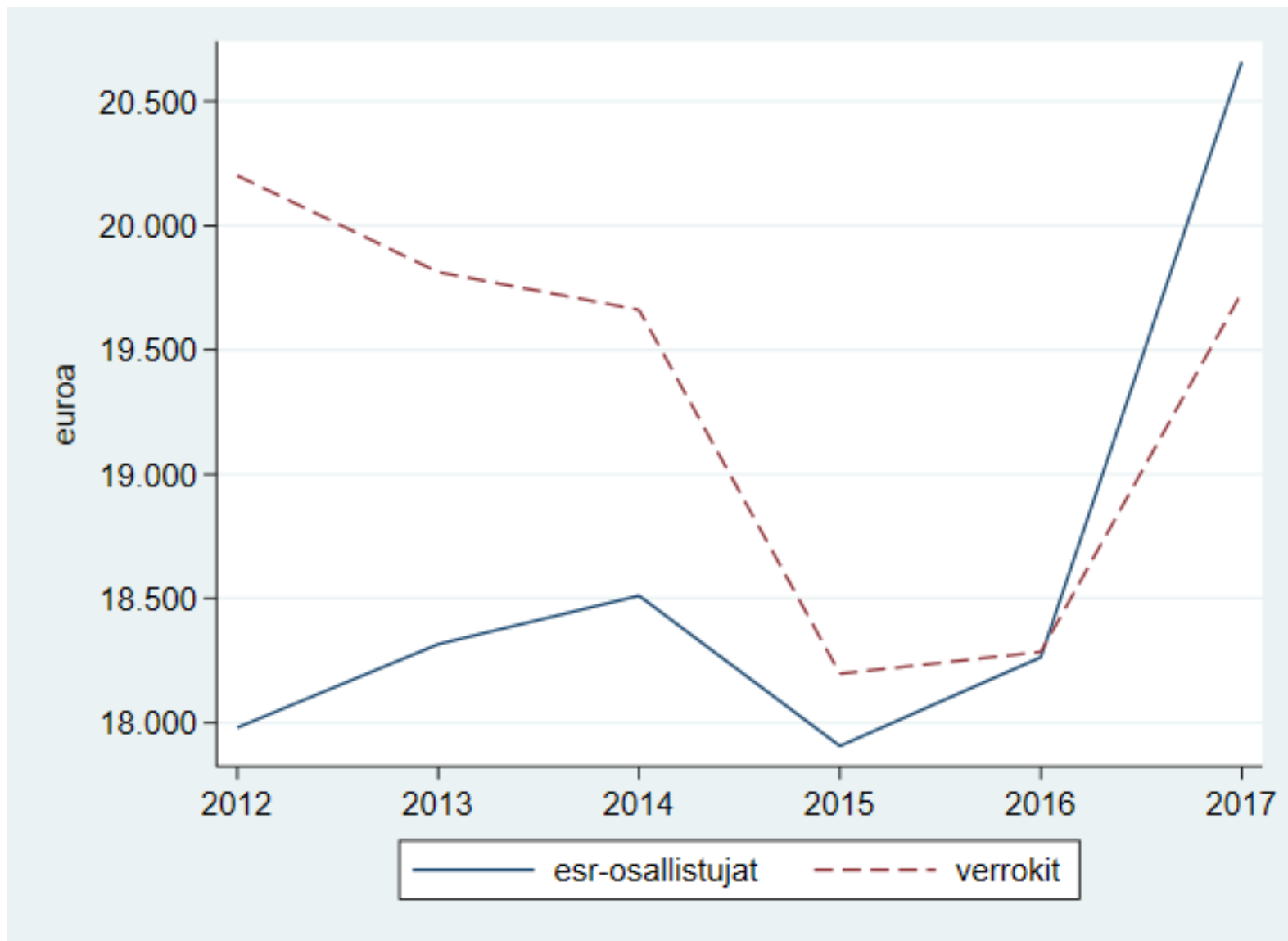
Suurin osa koulutuksista oli yhden päivän mittaisia



Vuonna 2016 yhteen ESR-hankkeeseen osallistuneet ja verrokkit: työssäkäyntipäivät 2012-2017 (molemmissa ryhmissä rajausta: työtön vuoden 2015 lopussa)



Vuonna 2016 yhteen ESR-hankkeeseen osallistuneet ja verrokkit: valtionveronalaiset tulot 2012-2017 (molemmissa ryhmissä rajausta: työtön vuoden 2015 lopussa)



Tarkastushavainnot:

- Rahoitus myönnetään asianmukaisesti, mutta työllisyysvaikutukset eivät ole tärkein myöntämiskriteeri.
- Hankkeet eivät saavuta ohjelma-asiakirjan perusteella keskeisintä kohderyhmää eli työttömiä.
- ESR-ohjelmien seuranta ei kerro ohjelman vaikutuksista.
- Vaikutusten arviointi on vaikeaa, sillä osallistujat olivat jo lähtötilanteessa kohderyhmää paremmassa asemassa.

Tarkastusviraston suositukset:

1. TEM:n tulisi varmistaa, että ESR-hankerahoitus kohdentuu nykyistä paremmin keskeisille kohderyhmille.
2. TEM:n tulisi määritellä selkeämmin ESR-hanketoiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan.
3. TEM:n tulee kehittää sähköisiä tiedonkeruumenetelmiä, joilla ESR-hankkeisiin osallistuvien tiedot voidaan kerätä hallinnollisesti nykyistä kevyemmin.

Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 (7/2020)

Tarkastuksen lähtökohdat:

- Työllisyysmäärärahoja vähennettiin hallitusohjelman mukaisten julkisen talouden välittömien sopeutustoimien takia noin 110 miljoonaa euroa vuosina 2016–2019.
- Samaan aikaan pantiin toimeen useita työllisyyden hoitoon liittyviä uudistuksia.
- Uudistuksista valittiin tarkastuksen kohteeksi alueelliset työllisyyskokeilut (HE 51/2017) ja työnhakijoiden määräaikaishaastattelut (HE 209/2016). Ns. aktiivimalli rajattiin ulkopuolelle, koska siitä oli tekeillä erillinen arviointi.

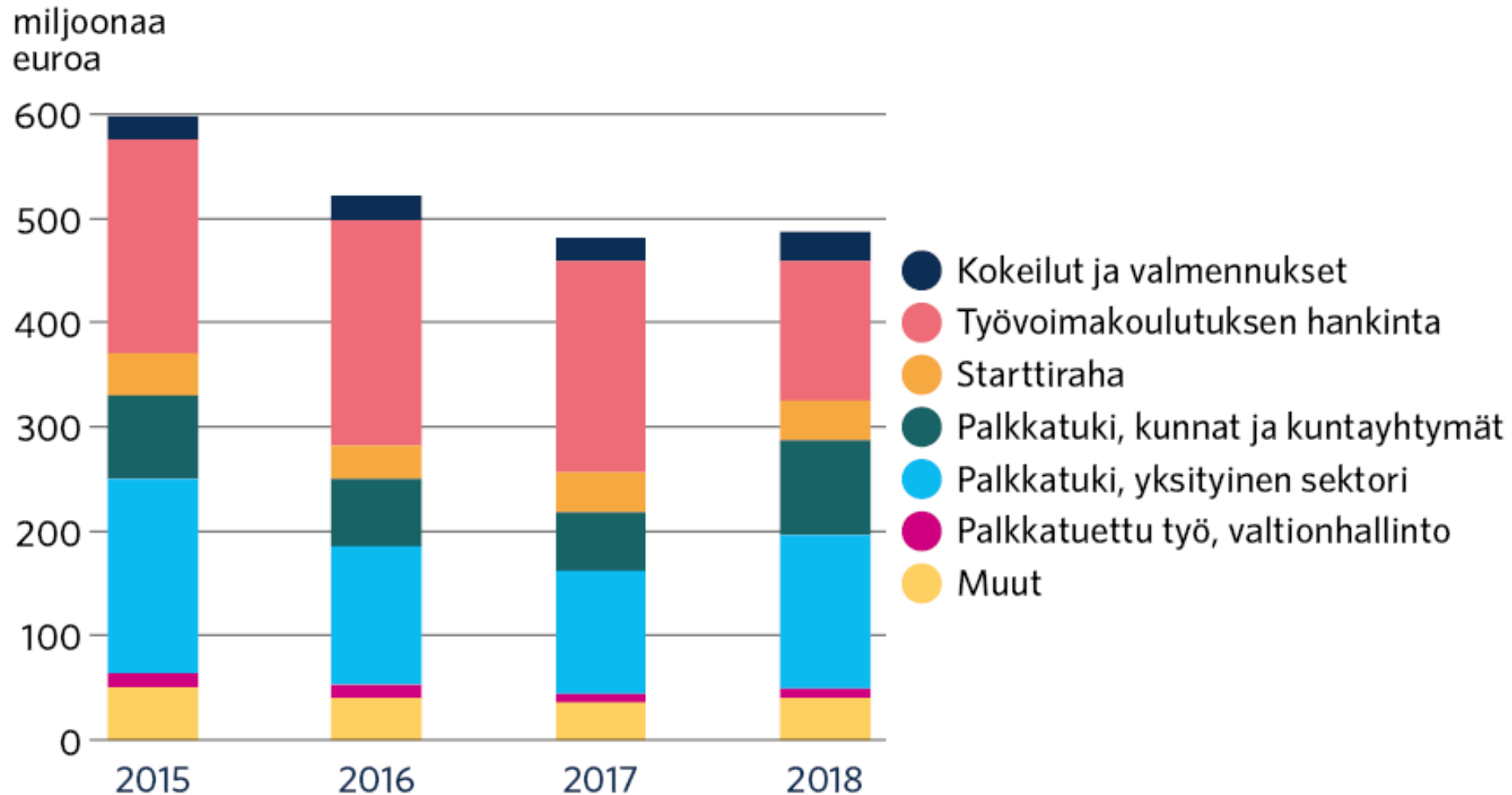
Tarkastuskysymykset:

- 1. Onko TE-hallinnolla ollut edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018?
- 2. Onko tarkastuksen kohteena olevat hallituskaudella 2015–2019 toteutetut työllisyystilanteen parantamiseen tähtäävät uudistukset toteutettu onnistuneesti?

Tarkastushavainnot 1/1:

- TE-hallinnolla on ollut määrärahojen vähenemisestä huolimatta kohtuulliset edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018.
- Työllistymisen kannalta tehokkaiden palvelujen (työvoimakoulutus, yksityisen sektorin palkkatuki) käyttö väheni.
- Työllistymiseen vähemmän vaikuttavien palvelujen (kuntien palkkatuki, valmennukset, kuntouttava työtoiminta) käyttö lisääntyi tarkastelujaksolla.

TE-palveluihin käytetyt varat (TEM+STM yht.) v. 2015-2018



Tarkastushavainnot 2/1:

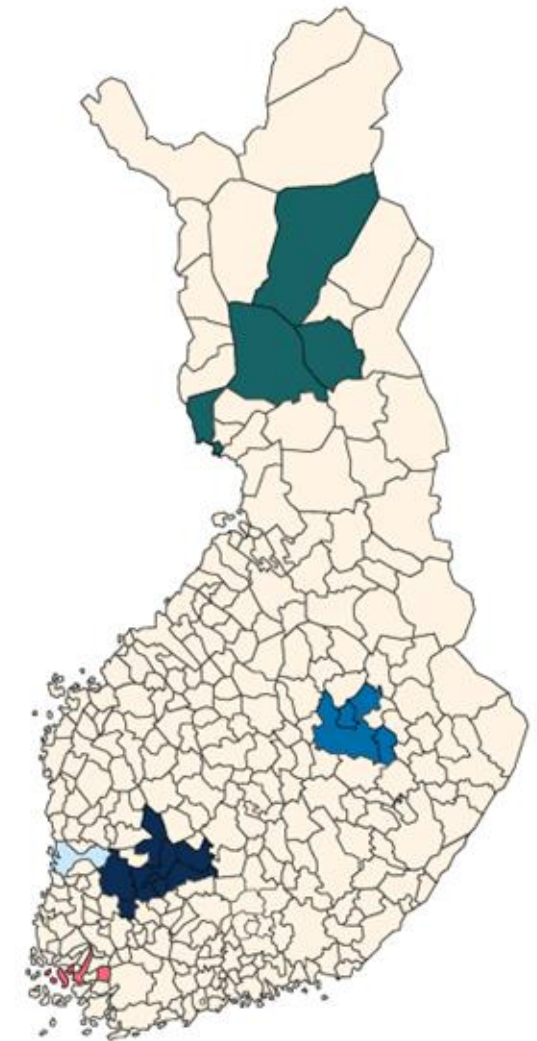
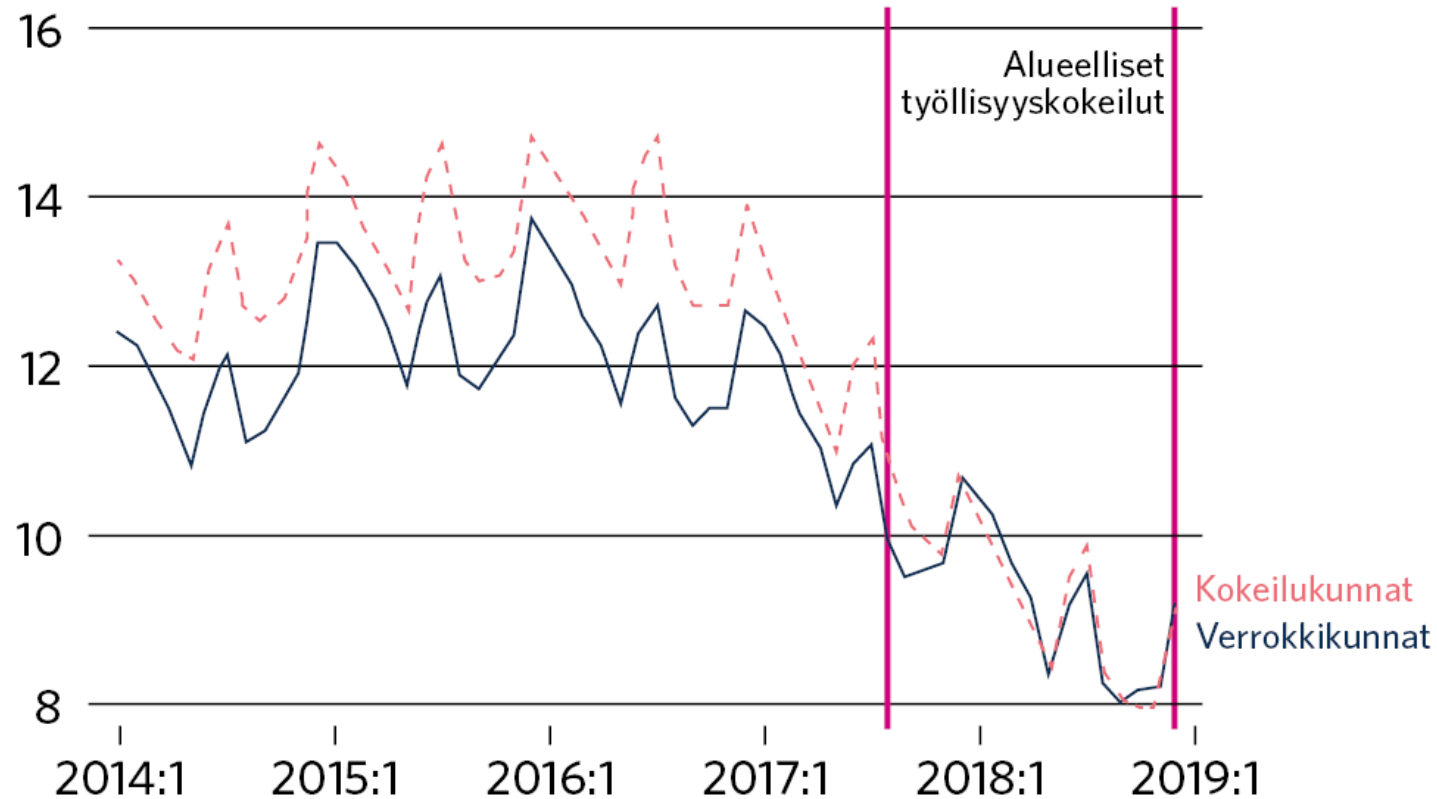
- Työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisääminen tehosti työnhakijoiden palveluihin ohjautumista ja edisti aktivoitumista.
- Haastattelujen lisääminen kasvatti TE-toimiston henkilöstön kuormitusta.
- Kokonaisuutena uudistus on ollut myönteinen.

Tarkastushavaintoja 2/2:

- Alueelliset työllisyyskokeilut vähensivät pitkäaikaistyöttömien määrää ja alensivat rekisterityöttömyyttä kokeilualueilla.
- Työnhakijarekisteriin pohjautuvien tilastojen analyysin perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, missä määrin kehitykseen on vaikuttanut lisääntynyt palveluihin osallistuminen ja missä määrin työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Alueelliset työllisyyskokeilut vähensivät rekisterityöttömyyttä kokeilukunnissa

työttömyysaste, %



Tarkastuksen johtopäätökset:

- Määrärahojen vähenemisestä huolimatta TE-hallinnolla on ollut kohtuulliset edellytykset tarjota TE-palveluja tuloksellisesti vuosina 2015–2018. Työllistymisen kannalta tehokkaiden palvelujen (työvoimakoulutus, yksityisen sektorin palkkatuki) käyttö kuitenkin väheni. Samaan aikaan työllistymiseen vähemmän vaikuttavien palvelujen (kuntien palkkatuki, valmennukset, kuntouttava työtoiminta) käyttö lisääntyi. Työnhakija-asiakkaille tarjottavien palvelujen tulisi olla työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja vastata asiakkaan palvelutarvetta.
- Tarkastuksen kohteena olleet työllisyystilanteen parantamiseen tähdänneet uudistukset saatiin viime hallituskaudella toteutettua suunnitelmien mukaisesti. Monta uudistusta toteutettiin samaan aikaan, mikä vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia. Kuluvalle hallituskaudelle työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia tulisi seurata systemaattisesti ja toteuttaa niistä laadukkaita vaikutusarviointoja.

Kiitos!



Tack!