Petri Lehtimäki
Työllisyysasiantuntija
Pirkanmaan ELY-keskus
29.11.2022

0 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

TE-palvelujen asiakkaille tarjottavat palvelut voidaan jaotella palvelun perusteella osaamista kehittäviin koulutus- ja valmennuspalveluihin, työllistäviin palveluihin sekä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Ensin mainittuihin kuuluvat ammatillinen työvoimakoulutus, maahanmuuttajille tarkoitettu kotoutumiskoulutus, yritysten kanssa yhteistyössä toteutettava koulutus sekä erilaiset valmennus- ja asiantuntijapalvelut. Työllistäviin palveluihin voidaan ajatella kuuluvan palkkatuki- ja starttiraha sekä työllistäminen valtion virastoihin ja laitoksiin. Muita työllistymistä edistäviä palveluja ovat mm. asiantuntijapalvelut, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella sekä kuntouttava työtoiminta.

Koulutus- ja valmennuspalveluiden hankinnasta vastaa ELY-keskus, työllistävien ja työllisyyttä edistävien palvelujen päätökset tekee TE-toimisto tai kunnan työllisyyskokeilu sille osoitettujen määrärahojen puitteissa. Valtiolle työllistämisen päätökset tekee TE-toimisto.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä rahoitetaan pääosin valtion talousarvion pääluokasta 32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala ja tarkemmin mom. 32.30.51 työllisyys- ja koulutustoimet. Kuten selvityksessä on todettu, palkkatukea, starttirahaa, omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella ja kuntouttavaa työtoimintaa rahoitetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön momenteilta 33.20.50 -.52

Valtioneuvosto jakaa vuosittain alueille työllisyys- ja koulutustoimien määrärahat ja ELY-keskukset vastaavat määrärahojen käytöstä ja kohdentamisesta. Rahojen käytöstä ja kohdentamisesta ELY-keskukset laativat käyttösuunnitelman, jota seurataan ja päivitetään tilanteen mukaan kuukausittain.

Millä perusteella teette päätökset eri asiakasryhmille ja asiakkaille hankittavista ja tarjottavista palveluista?

Palvelujen hankkiminen

Työllisyysmäärärahojen kohdentaminen eri palveluihin ja toimenpiteisiin on jatkuva prosessi. Palveluhankintojen suunnittelu seuraavalle vuodelle alkaa yleensä kuluvan vuoden keväällä. Hankintasuunnitelmaa on mahdollista muuttaa vuoden aikana vastaamaan muuttuneita tarpeita. Pirkanmaan ELY-

keskuksen asiantuntijoiden lisäksi suunnittelussa ovat mukana Pirkanmaan TE-toimisto ja Pirkanmaan työllisyyskokeilu. Lisäksi suunnitteluun osallistetaan sidosryhmiä ja alueen verkostoja, joissa on mukana myös koulutuspalvelun tuottajien edustus. Pirkanmaan TE-toimisto ja Työllisyyskokeilu tekevät esitykset palvelutarve- ja koulutusesitykset Pirkanmaan ELY-keskukselle.

Palvelujen suunnittelussa hyödynnetään tietoa alueen työmarkkinatilanteesta sekä saatavilla olevaa ennakointitietoa koulutustarpeista ammattialoittain sekä esimerkiksi asiakaskäyntien kautta ilmi tulleet yritysten osaamistarpeet. Koulutus- ja valmennuspalvelujen hankinta toteutuu eri toimijoiden jatkuvan vuoropuhelun seurauksena. Hankintaprosessi kilpailutuksineen on pitkäkestoinen ja siksi osa hankinnoista toteutetaan mm. puitesopimuksina, joiden sisältöä voidaan räätälöidä. Näin voidaan tarvittaessa nopeastikin reagoida eri asiakasryhmien koulutustarpeisiin. Hankintaprosessissa korostuu ELY-keskuksen asiantuntemus ja kokemus alueen palvelumarkkinoista, palveluntuottajista sekä eri koulutuspalvelujen sisällöstä.

Palvelujen tarjoaminen

Asiakkaille tarjottavien palvelujen perustan muodostaa asiakkaan **palvelutarvearvio.** TE-asiantuntija / työllisyyskokeilun omavalmentaja muodostaa palvelutarvearvion, jonka perusteella asiakkaille tarjotaan eri palveluja. Joillekin asiakkaille palkkatuki tai starttiraha saattaa olla oikea palvelu, toisille ammatillinen koulutus tai valmennuspalvelu on oikea vaihtoehto. Asiakkaan tilanne ratkaisee, mikä on hänelle ensisijaisesti tarjottava palvelu. Tässä kohden TE-asiantuntijalta / omavalmentajalta edellytetään kovaa osaamista ja ammattitaitoa, jotta asiakkaille voidaan tarjota palvelutarpeen edellyttämiä palveluja oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti.

On hyvä muistaa, että kaikki palvelut eivät lähtökohtaisestikaan tähtää suoraan työllistymiseen tai työllistymiseen kouluttautumisen avulla vaan palvelujen avulla voidaan tukea työllistymistä muulla tavoin. Työllisyysmäärärahoja on julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain mukaan tarkoitus käyttää nimenomaan heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymisen edistämiseen. Usein tällä kohderyhmällä on takana pitkittynyttä työttömyyttä ja vaikuttavuus syntyy pitkien palveluketjujen avulla.

Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeisiin?

Käsityksemme mukaan pääosin kyllä. Julkinen työvoima- ja yrityspalvelulaki mahdollistaa varsin monipuolisten palvelujen tarjoamisen niin henkilö- kuin työnantaja-asiakkaille. Palvelutarjonta on mielestämme laajaa ja vastaa eri työllistymisvaiheessa olevien henkilöasiakkaiden tarpeisiin. Palveluja on tarjolla yhtä lailla niille asiakkaille, jotka ovat lähellä työmarkkinoita, kuin niille, jotka hyötyvät enemmän vaikkapa osallistumalla ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Henkilöasiakkaiden palvelujen osuvuutta on pyritty lisäämään hankkimalla laajempia palvelukokonaisuuksia, jotka sisältävät elementtejä esimerkiksi useista valmennuspalveluista. Koulutuksia voidaan suunnitella, toteuttaa ja rahoittaa myös yhteistyössä yritysten ja työnantajien kanssa (yhteishankintakoulutus), jolloin yritys tai työnantaja on vahvasti ja konkreettisesti mukana jo palvelun suunnitteluvaiheessa. Työvoimakoulutuksen opiskelijapalaute on vuodesta toiseen ollut hyvällä tasolla ja ainakin TE-hallinnon oman tilastoseurannan mukaan erilaisten koulutusten vaikutus on ollut työttömyyttä lieventävää.

Miten alueellanne seurataan kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri palveluissa?

Tähän meillä ei ole vakiintunutta menettelytapaa eikä toimivaa taloudenohjausjärjestelmää. Työhallinnon asiakaspalvelujärjestelmän (URA) avulla seurataan määrärahan sidontaa eli hankittujen työvoimakoulutusten ja valmennusten kokonaishankinnan määrää. Tätä kautta palveluille muodostuu opiskelijatyöpäivän hinta. Yksittäisten koulutusten ja valmennusten kustannuksia seurataan manuaalisesti omien Excel-seurantojen avulla. Pirkanmaalla on toimivat koulutuspalvelumarkkinat ja hintoja seurataan palvelujen hankintaprosessin eri vaiheissa. Mahdollisuuksien mukaan pyritään huomioimaan pk- ja mikroyritysten osallistuminen hankintojen kilpailutuksiin, jotta kilpailutilanne säilyy terveenä.

Nykyinen järjestelmä ei ole toimiva kustannusvaikuttavuuden seurantaa ajatellen. Tarkempaa tietoa eri palvelujen tai toteutuneista kustannuksista ja asiakasmääristä voidaan analysoida vasta vuositilastojen valmistuttua vuodenvaihteen jälkeen.

Raportissa suositetaan, että palvelujen kustannuksiin tulisi sisällyttää sekä käytetyt määrärahat että henkilöstön työpanos. Työaikaa seurataan ja kohdennetaan jo nyt eri seurantakohteisiin. Ainakaan toistaiseksi työajan kohdentumista eri palveluille ei systemaattisesti raportoida eikä sitä sisällytetä laskelmissa palvelujen kustannukseksi.

Mitä ongelmia seurannassa olette havainneet liittyen saatavilla olevaan kustannustietoon?

Kustannusvaikuttavuuden seuraaminen työhallinnon nykyisillä järjestelmillä on hyvin haastavaa. Palvelun lopullinen hinta riippuu palvelun sisällöstä, palveluihin osallistuneiden määrästä ja palvelun kestosta. Meillä ei ole mahdollisuutta hallinnollisesti seurata jonkin tietyn palvelun yksikköhinnan muodostumista. Nykyisillä järjestelmillä kustannustiedon selvittäminen edellyttäisi hallinnollisen työn lisäämistä ja tietojen poimimista eri lähteistä.

Yksittäisten koulutusten ja valmennusten kustannukset saattavat vaihdella paljonkin riippuen koulutuksen toteutustavasta ja sisällöstä. Työvoimakoulutuksen toteutuneita kustannuksia seurataan kokonaisuutena, ei koulutuskohtaisesti.

Käytännössä seurataan palvelujen hintoja ja hintakehitystä siinä vaiheessa, kun palveluja hankitaan. Palvelut saattavat olla pitkäkestoisia ja asiakasmäärät voivat erota suurestikin siitä mitä palvelua hankittaessa on suunniteltu. Palvelujen kokonaishinnat voivat muodostua asiakasmäärän ja/tai tuloksen perusteella. Palvelun lopulliset kustannukset selviävät usein vasta kuukausia palvelujen päättymisen jälkeen. Käytännössä hankittujen palvelujen kustannusten seuranta suhteessa asiakasmääriin on nykyisillä järjestelmillä hyvin hankalaa.

Miten tietojen sisältöä tulisi näkemyksenne mukaan kehittää seurannan parantamiseksi?

Mikäli seurantaa halutaan kehittää ohjauksen välineeksi, tulisi eri lähteistä kerätyt tiedot ensinnäkin jaotella nykyistä tarkemmin. Esimerkiksi työvoimakoulutus saattaa olla kotoutumiskoulutusta, ammatillista koulutusta tai yhteishankintakoulutusta. Samoin valmennuspalvelut voivat erota niin sisällöltään kuin kustannuksiltaan. Näistä tulisi saada tiedot jaoteltuna eri palveluihin kuukausitasolla. Samoin ne tulisi kyetä yhdistämään eri aktiivitoimenpiteiden osallistujamääriin. TE-hallinnossa on nyt jo käytössä uudenlaisia tietoalustoja (esim. Mylly), joiden avulla kyseinen tietojen yhdistely saattaa olla mahdollista.

Mitä hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin edellyttäisi teidän näkökulmastanne?

Työaikaa kohdennetaan jo nyt eri toimintoihin. Ainakaan toistaiseksi tätä tietoa ei ole hyödynnetty kustannusten kohdentamiseksi eri palveluihin. Sekä ELY-keskuksen että TE-toimistojen työtehtävät ovat sisällöltään monipuolisia ja työajan kohdentaminen eri toiminnoille saattaa olla haastavaa. Toisiaan se on mahdotonta. Seurantakohteet saattavat edelleen olla liian karkealla tasolla, jotta hallinnollisten kustannusten kohdentaminen palveluihin onnistuisi. Tietojen hyödyntämisessä pitäisi tehdä vahvaa yhteistyötä KEHAN ja ELYn kesken, alkaen siitä, palveleeko nykyinen työajan kohdentaminen tätä kustannusvaikuttavuuden seurantaa riittävästi, ja mitä asialle voitaisiin tehdä.