ASIANTUNTIJALAUSUNTO, TrV **1.12.2022**
Helsingin kaupunki
O 15/2021 vp

Helsingin kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastusvaliokunnalle. On hienoa, että valiokunta on kyennyt syventymään näin merkittävään asiaan, jonka käsittely voi pelkässä lainsäädännön valmistelutyössä jäädä hyvin pinnalliseksi. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus -julkaisu on arvokas koonti, jonka tulokset eivät sinällään yllätä. Työvoimaviranomaiset tarvitsevat palveluiden tehokkuudesta kuitenkin vielä syvällisempää ymmärrystä, joka ottaa huomioon eri asiakassegmentit ja palveluiden laajan kirjon.

Käsiteltävän asian kohdalla on tärkeää huomioida työvoimapalvelujärjestelmän nykyinen tilanne. Helsingin kaupunki on yksi lukuisista työllisyyden kuntakokeiluihin 1.3.2021 alkaen osallistuneista kunnista. Nyt työvoimapalveluiden järjestämisvastuu on TE2024-uudistuksen myötä siirtymässä kunnille tai kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille. On siis otollinen hetki syventyä työvoimapalveluiden kehittämiseen entistä vaikuttavimmiksi ja kustannustehokkaammiksi, jotta niistä olisi mahdollisimman suuri hyöty henkilöasiakkaalle, työnantajille, kunnille ja julkiselle taloudelle.

Helsingin kaupunki haluaa tuoda valiokunnan tietoon seuraavat keskeiset asiaan liittyvät huomiot:

1) Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvilla kunnilla on vielä hyvin heikko näkymä palveluiden vaikutuksiin ja kustannuksiin, vaikka järjestämisvastuu työvoimapalveluista siirretään pian kuntatasolle
2) TE2024-uudistus muuttaa palveluhankintojen organisointia ja niihin liittyviä kannusteita
3) Kuntapohjaisessa mallissa työnhakijalle on tarjolla huomattavasti laajemmin työllistymiseen vaikuttavia palveluita, kuin vain ne, joita tarkastusvaliokunnan julkaisussa tarkasteltiin
4) Työvoimapalveluilla tähdätään myös muihin vaikutuksiin kuin suoraan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja myös näitä vaikutuksia tulisi seurata erityisesti lyhyellä aikavälillä
5) Työvoimapalveluiden sekä asiakkaaseen liittyvien riskitekijöiden tarkempi luokittelu ja tätä ohjaava tietomalli on keskeistä tietoperustan muodostumisen kannalta

Työvoimapalvelujärjestelmän muutos ja TE2024-uudistus

Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuus – julkaisussa tarkasteltavien palveluiden joukko oli rajattu JTYP-lain mukaisiin palveluihin. **Tulevassa TE2024-uudistuksen (HE 207/2022 vp) myötä syntyvässä työvoimapalvelujärjestelmässä palveluvalikoima tulee olemaan merkittävästi laajempi, kun kunnan koko palveluekosysteemiä pyritään hyödyntämään työllisyyttä edistävällä tavalla.** Koska valtakunnallinen Suomi.fi-palvelutietovaranto on monin paikoin puutteellinen, Helsinki on rakentanut työllisyyden kuntakokeilun puitteissa omaa palvelutietovarantoaan sekä TE-palveluiden asiantuntijoiden työn tueksi suunnattua palvelumanuaalia. Tätä tietovarantoa ja työkalua kehitetään tällä hetkellä Uudenmaan laajuisesti.

TE2024-uudistuksen kunnille tuoma taloudellinen kannuste vähentää työttömyyttä on erittäin ankara ja vuodesta 2025 alkaen kunnilla tulee olemaan erityisen vahva intressi ymmärtää työvoimapalveluiden vaikutuksia työllistymiseen, jotta rajalliset resurssit voitaisiin kohdentaa kuntatalouden näkökulmasta optimaalisella tavalla. Koska rahoitus jaetaan suoraan järjestämisvastuullisille työvoimaviranomaisille (kunta tai kuntien yhdessä muodostama työllisyysalue), tulee tämä todennäköisesti johtamaan kustannustehokkaampaan palveluiden järjestämisen tapaan myös koko julkisen talouden näkökulmasta.

Jotta taloudellinen kannuste toimisi, kunnilla tulee olla kaikki mahdollinen informaatio työvoimapalveluiden vaikutuksista. Koska kunnat kantavat jatkossa entistä suuremman vastuun työttömyyden kustannuksista, tämä on myös kuntien taloudellisen aseman vuoksi välttämätöntä. Toisaalta toukokuussa 2022 voimaan tullut Pohjoismainen työvoimapalvelumalli (HE 167/2021 vp) ohjaa viranomaisia käyttämään resursseja ensisijaisesti hallinnollisten suoritteiden tuottamiseen eikä mahdollista työllisyydenhoidon resurssien kohdentamista vaikutus- tai kustannustehokkuusperusteisesti.

Hallituksen esityksen työvoimapalveluiden uudistamisesta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp) mukaan tulorekisteri on tulossa työ- ja elinkeinoministeriön sekä KEHA-keskuksen käyttöön vuonna 2025, jotta julkisten työvoimapalveluiden vaikutuksia olisi mahdollista seurata ja palveluiden vaikuttavuutta arvioida nykyistä paremmin**. Järjestämisvastuu työvoimapalveluista ja päätökset palveluiden kohdentamisesta tulevat kuitenkin uusille työvoimaviranomaisille, minkä vuoksi niiden olisi ensiarvoisen tärkeä saada käyttöönsä tulorekisterin yksilötasoista dataa palveluiden vaikutusten arvioimiseksi.** Koska muodostuvat työllisyysalueet tulevat olemaan palvelutarjontansa puolesta erilaisia, ei riitä, että tieto on tarjolla samassa kootussa muodossa kaikille työvoimaviranomaisille.

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

Palveluhankinnat alueella tekee pääasiassa Uudenmaan ELY-keskus ja Helsingin työllisyyspalvelut ohjaa henkilöasiakkaita näihin palveluihin. Helsinki on hankkinut joitakin palveluja myös itse omakustanteisesti. Työllisyyden kuntakokeilukuntana Helsinki seuraa työllisyyspalveluiden asiakkaisiin ja palveluprosessiin liittyviä indikaattoreita, mutta tällä hetkellä käytettävissä olevalla datalla seuranta keskittyy hallinnollisiin suoritteisiin (asiakastapaamiset, palveluun ohjaamiset) sekä asiakaskunnan ja alueen yleiseen työmarkkinatilanteeseen.

Palveluiden vaikuttavuuden seuranta on vaikeaa (käytännössä mahdotonta) ilman rajapintaa asiakastietojärjestelmään, jonne asiakkaiden työhistoria, palvelu- ja jatkopolut piirtyvät. Koska työllisyyden kuntakokeiluilla ei ole ollut näkymää asiakkaiden palveluun osallistumisen vaikutuksiin, palveluihin ohjausta on tehty pitkälti vakiintuneiden käytäntöjen mukaan. Palveluohjaus on pitkälti riippuvaista yksittäisen vastuuasiantuntijan osaamisesta ja kokemuksesta, minkä vuoksi asiakkaan saama ohjaus ja palvelu voi vaihdella merkittävästi.

Kuntakokeilukuntien taloudelliset kannusteet palveluihin ohjauksessa ovat olleet ristiriitaiset, sillä kokeiluvaiheessa palveluhankinnat on pääasiassa tehnyt ELY-keskus. Toisaalta kunnat maksavat

nykymallissa osan kuntalaistensa työmarkkinatuesta. Näkyvyys ELY-keskuksen hankkimien palveluiden kustannuksiin on ollut olematon ja kuntakokeilut ovat joutuneet luottamaan ELY-keskuksen hankintaosaamiseen, joskin palveluiden tuloksista käydään jonkin verran vuoropuhelua.

Kunnat ovat tehneet kokeiluaikana myös omia palveluhankintoja, joissa on kokeiltu erilaisia tulosperusteisia malleja. Käytännössä tällaisten hankintojen tulosten määrittely on hankalaa, sillä kokeilukunnalla ei tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn vuoksi ole kaikissa tapauksissa oikeutta saada tietoa asiakkaiden palveluihin osallistumisen sujumisesta (puhumattakaan palvelun päättymisen jälkeisistä vaikutuksista asiakkaan työmarkkinamenestykseen). Tiedonsaannin puute johtuu siitä, että vain ELY-keskuksen hankkimat palvelut katsotaan lakisääteisiksi. Ainoastaan näihin palveluihin kohdistuu viranomaisen tiedonsaantioikeus. Tiedonsaanti kunnan omista palveluista on siten jouduttu toteuttamaan suostumusperusteisena.

Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeisiin?

Pelkästään Uudenmaan seitsemän kuntakokeilun kesken tarjolla on 500 työllistymistä tukevaa tai edistävää palvelua. Palvelut jakaantuvat eri elämäntilanteisiin ja palvelutarpeisiin kohtalaisen tasaisesti. Osaamisen kehittäminen on selkeästi eniten edustettuna, koska oppilaitokset ovat tuottaneet palvelutietovarantoon palvelukuvauksia lyhyt-, passi- ja kortti- sekä osatutkintokoulutuksistaan.

Työvoimapalveluiden asiantuntijan tehtäväkenttä on laaja ja kokonaisnäkymää tarjottavissa olevista palveluista on työlästä pitää yllä. Kun palvelutietovaranto saadaan entistä laajemmin asiantuntijoiden käyttöön, voi asiakkaiden palveluihin ohjaaminen tehostua ja kohdistua paremmin oikeisiin asiakassegmentteihin. Ilman vaikuttavuuden seuraamisen mahdollisuutta tämä jää kuitenkin pinnalliseksi, sillä runsas palveluvalikoima ei suoraan korreloi vaikuttavien palveluiden kanssa tai päinvastoin.

Työvoimakoulutuksena järjestettävät vieraskielisten kielikoulutukset on pääsääntöisesti rajattu kotoutumisajalla oleville, vaikka monilla kotoutumisajan ylittäneillä asiakkailla voi olla heikko kielitaito, esimerkiksi pitkän perhevapaan seurauksena. Kotoutumis- ja kielikoulutuksia tulisi tarjota asiakkaille palvelutarpeen eikä keinotekoisesti määriteltyjen aikarajojen kuin kotoutumisajan mukaan.

Miten alueellanne seurataan kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri palveluissa?

Työllisyyden kuntakokeiluilla ei ole tällä hetkellä minkäänlaisia edellytyksiä seurata kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri ELY-keskuksen hankkimissa JTYP-lain mukaisissa palveluissa. Kaupungilla ei kuntakokeilukuntana ole myöskään kannustetta seurata sellaisten palveluiden kustannuksia, joita se ei itse hanki.

Helsingin kaupungin omat palveluhankinnat ovat pääsääntöisesti tulosperusteisia ja niitä on tehty vasta lyhyen aikaa. Palveluhankintoihin on laadittu kilpailutusvaiheessa tulos- ja palkkiomallit,

jotka ohjaavat tavoitteiden saavuttamista. Huomioitavaa on, että tavoitteet voivat olla muitakin kuin suora työllistyminen. Tavoitteiden toteutumista seurataan neljännesvuosittain maksatuksen yhteydessä. Kustannusvaikuttavuuden kehityksen seuraaminen vaatisi tässäkin tapauksessa tietoa palveluun osallistuneen asiakkaan työmarkkinamenestyksestä ja tulojen kehityksestä pidemmän aikavälin kuluessa.

Mitä ongelmia seurannassa olette havainneet liittyen saatavilla olevaan kustannustietoon?

Kuntien valmistautuessa ottamaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuu, ELY-keskuksia on lähestytty palveluiden kustannustiedon saamiseksi kunnan talouden suunnittelua varten. Reagointi pyyntöihin on ollut hidasta, mutta nyt Uudenmaan ELY kerää käsityksemme mukaan tietoa kunnille toimitettavaksi. Viimeistään kun laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta 14 § (HE 207/2022 vp) tulee voimaan, ELY-keskuksilla on velvollisuus tarjota kunnille riittävä tietopohja kustannustiedosta.

Miten tietojen sisältöä tulisi näkemyksenne mukaan kehittää seurannan parantamiseksi?

Se, mitä asiakkaasta tai palveluun osallistumisesta voidaan kirjata järjestelmään, riippuu asiakastietojärjestelmän tietomallista. Tietomalli tulee suunnitella niin, että palveluita on mahdollista jaotella eri tyyppeihin tarkemmalla tasolla kuin tarkastusvaliokunnan julkaisussa, mutta siten että palvelun volyymi mahdollistaa tilastolliset tarkastelut. Helsingin kaupungilla ei ole varmuutta siitä, onko Keha-keskuksen TE-digi hankkeessa kehittämän TEA-asiakastietojärjestelmän tietomalli tässä suhteessa tarkoituksenmukainen.

Myös yksilöön liittyvän tiedon syntymisessä on puutteita. Esimerkiksi rakennetyöttömyys on erityisesti suuriin kaupunkeihin painottuva ilmiö, jolla on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen. Rakennetyöttömyyden riskeistä on tutkimusta, mutta niitä ei tällä hetkellä kyetä tunnistamaan ja kirjaamaan asiakastietojärjestelmään eettisesti kestävällä tavalla.

Asiakastietojärjestelmässä tulisi olla keino seurata luotettavasti palveluita, joihin asiakas on osallistunut, palveluiden keskeytymistä ja jatkopolkuja palveluihin osallistumisen jälkeen sekä esimerkiksi asiakkaan muuhun elämäntilanteeseen liittyvää tietoa. Yhdistettynä palvelutietovarannosta saatavaan tietoon pystyttäisiin ajan kuluessa tekemään johtopäätöksiä asiakkaiden palveluohjauksista ja eri palveluiden / palvelupolkujen vaikuttavuudesta. Näin asiakastyön ohjeistuksessa kyettäisiin kohdentamaan palveluita paremmin tiettyihin elämäntilanteisiin tai tietyille asiakaskohderyhmille.

Järjestelmän pullonkaulojen tunnistamiseksi olisi hyvä seurata myös indikaattoreita polulla kohti avoimia työmarkkinoita eikä vain yhtä vaikutustyyppiä (suora työllistyminen tai tulotaso). Monet työvoimapalveluista tähtäävät mm. toimintakyvyn tai kielitaidon parantamiseen. Nämä palvelut ovat asiakkaille välttämättömiä, mutta ne ovat työllistymisvaikutusketjun alkupäässä, jolloin niiden vaikuttavuus nähdään heikoksi. Erityisesti lyhyen aikavälin kustannusvaikuttavuuden seuraamisessa tulisi siksi tarkastella laajempaa vaikutusten skaalaa.

Mitä hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin edellyttäisi teidän näkökulmastanne?

Toisin kuin valtionhallinnossa (Kieku), kaikissa kunnissa ei ole käytössä työtehtäväkohtaista työajanseurantaa, joka mahdollistaisi tiettyyn työvaiheeseen käytetyn työajan aggregoinnin ja tätä kautta hallinnollisten kustannusten tarkan seurannan. Työajan kirjaaminen valtionhallinnon Kieku-järjestelmään on käsityksemme mukaan ollut puutteellista, minkä vuoksi TE-toimistojen työajan käyttöön pohjautuviin laskelmiin ei voi luottaa.

Vuonna 2025 perustettaville työvoimaviranomaisille tulee järjestämisvastuun siirron myötä oikeus laskuttaa muualla asuvan henkilöasiakkaan palveluiden tarjoamisesta asiakkaan kotikuntaa. Tämä luo työvoimaviranomaisille taloudellisen kannusteen kehittää palveluprosessin kustannuslaskentaa ja sisäistä hinnoittelua, jotta laskutus mahdollistuu. Emme ole tietoisia, millä tavalla nämä hallinnolliset kustannukset (joissa voi olla merkittäviä eroja uusien työvoimaviranomaisten välillä) tullaan keräämään valtakunnallista seurantaa varten. Helsingin kaupunki tulee kuitenkin työvoimaviranomaisena pyrkimään valtakunnallista perustasoa tarkempaan kustannusvaikutusten arviointiin.

Lisätiedot:

Ville Salo
johtava asiantuntija
Helsingin kaupunki
ville.j.salo@hel.fi
040 672 8229