Eduskunnan Tarkastusvaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Kaakkois-Suomen ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastusvaliokunnan kysymyksiin aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen järjestämisestä ja kustannustiedon seurannasta sekä siitä, miten palvelujen kustannukset otetaan huomioon palvelujen hankinnoissa ja päätettäessä asiakkaille tarjottavista palveluista.

Lausunnon selkeyttämiseksi osaan kysymyksistä on lausuttu asiakaskohderyhmät henkilöasiakkaisiin ja työnantaja-asiakkaisiin kategorisoiden.

Asiakasryhmille ja asiakkaille hankittavien ja tarjottavien palveluiden perusteet

Lainsäädäntö asettaa reunaehdot tarjottaville palveluille, erityisesti Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Hankintaan liittyvät reunaehdot asettaa hankintalainsäädäntö, erityisesti Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.

Työ- ja elinkeinoministeriön päätökset valtion talousarvion momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määrärahan jaosta elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus) määrittävät euromäärän, jolla palveluita voidaan alueellisesti hankkia. Määrärahojen käytössä tulee noudattaa työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön antamia ohjeita, eikä määrärahan käyttökohteet ole siten alueilla vapaasti itse määriteltävissä.

Yllä mainitut reunaehdot huomioiden tarvittavien palveluiden arviointia tehdään mm. seuraavin perustein.

Henkilöasiakkaat: henkilöasiakkaille tarjottavan asiakaspalvelun yhteydessä esille tulevat tarpeet (asiakkaiden ohjaus TE-toimistossa). Koulutusorganisaatioilta tulevat signaalit (kun asiakas hyödyntää asiantuntija-arviointeja, valmennusta tai koulutusta). Ennakointityöstä saatu tieto (mm. ELY-keskuksen ennakointiasiantuntijoiden tekemä asiantuntijatyö välittömästi hyödyntäen että välillisesti ennakointiin liittyvän verkostoyhteistyön kautta).

Työantajien antamat palautteet ja kerätyt signaalit (myös ns. heikot signaalit).

Osa hankittavista palveluista perustuu ns. palvelupolkuun, joka olisi huomioitava palvelujen hankintaa ja tarjontaa arvioitaessa. Vaikuttavuus osalle asiakkaista on niveltyvien palveluiden lopputulos, osalle asiakkaista yksittäinen palveluratkaisu voi olla riittävä aiempi osaaminen huomioiden. Starttiraha ja palkkatuki osaltaan edesauttavat aktiivisen työvoimakoulutuksen toteuttamismahdollisuuksia.

Päätöksiä tehdään aiemmat hankinnat huomioiden ja seurantatietoa hyödyntäen. QlikView, ura-tiedot ja -tarpeet ovat esimerkkejä hyödynnettävistä datalähteistä ja -työkaluista. Samalla on huomioitava datalähteiden puutteet osana kokonaisarviointia. Data rakentuu osin asiantuntijoiden kirjauksista, osin asiakkaiden omista kirjauksista, palvelutuottajien avustuksella tehdyistä kirjauksista sekä puuttuvista kirjauksista. Asiantuntemuksen myötä dataa on hyödynnettävä nämä puutteet tiedostaen (kirjaustapojen erot).

Työnantaja-asiakkaat: työnantajien itsensä esittämät tarpeet, sekä erilaisten kyselyiden ja palautteenkeruun kautta hyödynnettävä tieto. Keräämme laajasti tietoa eri tietolähteistä esimerkkeinä Pk-yritysbarometri ja yritysilmastotutkmukset. Osaltaan kokonaiskuvaa täydentää koulutusorganisaatiot ns. ”viestintuojina”.

Yritysten osaamistarvelähtöisyys vaikuttaa valittaviin ratkaisuihin, joiden kokonaisuutta tarkennetaan yrityksiä kontaktoimalla ja erilaiset selvityksiä laatimalla (toimialakartoitukset).

Tarjottavien palveluiden vastaavuus asiakkaiden tarpeisiin

Palveluiden perusteiden osalta edellä kuvattiin reunaehdot hankittaville ja tarjottaville palveluille. Vastaavalla tavalla lainsäädäntö, ohjeet ja rahanjako asettavat reunaehdot keinoille, joilla asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata.

Poliittisen päätöksenteon vaikutukset ovat merkittävät, joista esimerkkeinä lainsäädännön uudistukset myötä mm. ohjaavan koulutuksen lopettaminen vuonna 2012, aktiivimallien käyttöönotot sekä lainsäädännön väliaikaiset ratkaisut (mm. kohderyhminä ja painotuksina korkeakoulutettujen, nuorten tai viimeisimpänä yli 55 vuotiaiden kohdennetut palvelut).

Lisäksi palveluiden tarjontakenttä on kiihtyvässä muutoksessa ja eri tahojen roolit eivät vielä täysin selkeytyneitä. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tarjonta pyritään huomioimaan TE-hallinnon tarjoamien palveluiden osalta asiakkaita hämmentävän ja kustannustehokkuuden näkökulmasta päällekkäisen tarjonnan välttämiseksi. Kaupallinen toiminta muuttaa jatkuvasti alueen palvelukokonaisuutta, jonka myötä jatkuva reagointi TE-hallinnon tarjoamiin palveluihin on välttämätöntä.

Henkilöasiakkaat: Lainsäädännön ja sitä tarkentavien soveltamisohjeiden antamissa rajoissa palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita verrattain hyvin.

Lainsäädäntö ja lainsäädäntöön liittyvät soveltamisohjeet sekä muu ohjaus ovat aiheuttaneet palveluiden kohdentamiseen haasteita.

Työnantaja-asiakkaat: Yhteishankinnan kasvanut määräosaltaan puoltaa palveluiden tarvetta ja osuvuutta. Sen sijaan esimerkiksi palkkatukiratkaisut lainsäädännöllisesti ovat olleet työnantaja-asiakkaille osin monimutkaisia. Siltikin palkkatuki on työkaluna tarkoituksenmukainen ja hyödyllinen niin suoraan henkilöasiakkaalle henkilöasiakkaan työmarkkina-asemaa parantaen kuin välillisesti työnantajalle kohtaanto-ongelmaa osaltaan madaltaen.

Kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehityksen seuraaminen eri palveluissa?

Henkilöasiakkaat: Alueella (Kaakkois-Suomi) ryhmähinta, päivähinta, opiskelijahinta, otp-hinta. Erilaisten kustannusten ja kustannusrakenteen seuranta, jossa pyritään yhtenäiseen linjaan alueen sisällä. **Lisäksi** seurataan muiden alueiden vastaavia kustannustietoja aluekohtaisesti verraten. Valtakunnallista tietoa ja koontia kustannuksista ei ole tuotettu alueiden käyttöön.

Kilpailutus itsessään perustuu kriteerien myötä kokonaistaloudellisesti edullisimpien hankintojen valintaan.

Työnantaja-asiakkaat: Yhteishankintakoulutuksissa kustannuksia seurataan sopimustasolta aloittaen (budjetointi) lopulliseen toteumaan päättäen.

Haasteet saatavilla olevaan kustannustietoon liittyen

Kustannusten arvioimista ja seurantaa asiantuntijatyö ja hallintokustannukset huomioiden on selvitelty myös yhteistyössä KEHA-keskuksen ja alueellisen korkeakoulun (LUT) kanssa. Kustannusten tarkastelussa oli mukana myös alueen TE-toimisto ja datana hyödynnettiin KEHAn toimittamat tiedot vuosilta 2018, 2019 ja 2020. Dataa käsiteltiin Mallinnus ja analytiikka -opintokokonaisuuden yhteydessä keväinä 2019, 2020 ja 2021. Kyseinen tarkastelu vahvisti osaltaan, että kustannusten jyvittäminen tarkasti ja yksiselitteisesti nykyisillä tietolähteillä ei ole mahdollista, mutta suuntaa antava tieto on sekin auttanut palveluiden kokonaiskustannusten arvioimisessa ja ennen kaikkea vahvistanut arjen kokemusperäistä tietoa.

Olemme Kaakkois-Suomen ELY-keskuksena olleet osaltamme mukana myös työajan kohdentamiseen liittyvien seurantakohteiden ja niiden määritelmien arviointityössä (TEMin ja KEHAn johdolla tapahtunut työskentely vuonna 2019 TE-toimistojen käytössä olevien seurantakoodien ja vuonna 2020 ELY-keskusten käytössä olevien seurantakoodien osalta). Kyseinen työskentely osaltaan vahvisti sen, että käytettävissä olevat järjestelmämme eivät kykene siihen tarkkuuteen, mikä tarkan kustannustiedon seurannan osalta hankintoihin jyvittäen vaadittaisiin. Järjestelmämme ovat tarkoituksenmukaisia ja kehitystyö ollut hyvää ja tarpeellista, mutta hankintoihin liittyvä asiantuntijatyö ja hallintotyö ei ole jyvitettävissä tarkasti hankintoihin eritellen. Kyseinen selvittelytyö pitää tehdä mekaanisesti (ei saatavilla järjestelmistä), jota on projektityönä tehty (esimerkiksi Keski-Suomen ELY-keskus on laskentaa erillisenä projektina selvitellyt).

Henkilöasiakkaat: Toimintaperiaatteen ydin on palveluiden kehittäminen. Sen myötä uusi kilpailutus ei lähtökohtaisesti koskaan vastaa täysin aiempaa. Näin ollen pelkkä numeraalinen vertaaminen on mahdotonta, vertailussa tulee ottaa huomioon palveluun tehdyt muutokset (muut laadulliset tekijät). Käytettävä data on vaillinaista, jonka myötä tarkkaa kustannuslaskentaa ei voi tehdä kuin tiettyyn pisteeseen saakka, ilman että kustannuksiin liittyvä selvitystyö ylittäisi kustannusten selvittämiseen liittyvän hyödyn.

Työnantaja-asiakkaat: Tietoa lopullisista panostuksista koulutusten toteuttamisessa yritysten osalta ei ole saatavilla. Yritykset itse laskevat kustannusvaikutuksia vain siltä osin, kun laskentaan liittyvät kustannukset huomioiden on järkevää. Ja mikäli laskenta on tarkkaa, ei kyseisiä tietoja liikesalaisuuksina välitetä eteenpäin. Suorat kustannukset sopimusten ja laskutusten myötä ovat käytettävissämme ja niitä hyödynnämme myös tulevissa hankinnoissa, mutta esimerkiksi ohjauksen laajuus, perehdyttämisen laajuus ym. kustannusvaikutukset ja mahdolliset muut korvaukset eivät suoraan näy koulutusten kokonaiskustannuksissa.

Seurannan kehittäminen tulevaisuudessa

Systemaattista valtakunnallista tietoa ei tuoteta, jonka myötä seurannan kehittäminen ja etenkään vertailu alueittain ei ole tarkassa mittakaavassa mahdollista. Alueellisesti seurantaa on kehitetty ja kehitetään edelleen (ennakointitieto, toteutukseen liittyvät välittömät kustannukset).

Hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin

Kustannusten tarkka laskenta on varmasti teoreettisesti mahdollista. Mutta ei ole arvioitu, kuinka suuri kustannus syntyisi siitä, mikäli kyseinen ”mekaniikka” saataisiin rakennettua ja tuotettua. Kuinka merkittävästi vähemmän palveluita pystyttäisiin tuottamaan kyseisessä tilanteessa ja asiakaskohtaista tarvelähtöistä räätälöintiä jouduttaisiin vähentämään, jotta seurantaan liittyvä data säilyisi loogisena ja ehjänä. Ovatko siten haitat suuremmat kuin hyödyt?

Kunnioittaen,

Kaakkois-Suomen ELY-keskus
Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue
Työllisyyden, yrittäjyyden ja osaamisen palvelut -yksikkö

ylijohtaja Satu Mäkelä yksikön päällikkö Mikko Hannula

Jakelu Tarkastusvaliokunta trv@eduskunta.fi

Tämä asiakirja KEHA/18665/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/18665/2022 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Mäkelä Satu M 10.01.2023 16:01

Esittelijä Hannula Mikko 10.01.2023 15:35