TE-palvelut
AN-tjänster | TE services

19.1.2023

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö 9.12.2022

Varsinais-Suomen TE-toimiston lausunto aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta

Varsinais-Suomen TE-toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua aktiivisten työvoimapolitiikan palvelujen järjestämisestä ja kustannustiedon seurannasta sekä siitä, miten palvelujen kustannukset otetaan huomioon palvelujen hankinnoissa ja päätettäessä asiakkaille tarjottavista palveluista. Vastaamme kysymyksiin yksin Varsinais-Suomen TE-toimiston viranomaistehtävien osalta emmekä pysty ottamaan kantaa kuntakokeilujen toimintakenttään, asiakkuuksiin ja palvelunohjaustoimintaan.

Lisäksi huomioimme, että julkaisun tarkastelun ulkopuolelle on jäänyt käytännössä ainoana hankittuna TE-palveluna valmennuspalvelut, joiden tiedolla johtaminen on ollut vuosia hyvin haastavaa samankaltaisista syistä kuin julkaisussa tarkastelluissa muissakin palveluissa. Toivomme, että tämän seurauksena TE-palvelujen ja palveluohjaukseen liittyvään viranomaisen tietopohjaan ei synny katvetta.

Vastauksemme Eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiin kysymyksiin:

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

TE-palvelujen peruslähtökohtana on järjestää ja ylläpitää palvelukokonaisuutta, joka tähtää lopulta työnhakija-asiakkaan työllistymiseen ja yritysasiakkaiden rekrytointitarpeiden täyttämiseen. Tätä ohjenuoraa ylläpidetään kaikessa TE-palvelujen viranomaistyössä.

Pyrimme vaikuttamaan yhteistyössä palvelujen hankkijan (ELY-keskus) kanssa siihen, että alueellemme hankitut TE-palvelut vastaavat tosiasiallisia asiakastarpeita ja etteivät ne synnytä viranomaiskentälle epätoivottuja ilmiöitä (päällekkäisyydet, ohjausympäristön monimutkaisuus, täyttämättä jäävät ja/tai vajaina pyörivät palvelut). Syötteitä päätöksentekoon välittyy viranomaisverkostostamme, ennakointityöstä, palvelupalautteista sekä omilta työntekijöiltämme, jotka osaamisensa kautta havaitsevat parhaiden asiakkaiden palvelutarpeet. Teknisen hankintapäätöksen hankinnoista tekee lopulta aina ELY-keskus.

Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeita?

TE-palvelun kirjo alueellamme on monipuolinen ja pyrimme kattamaan sillä asiakaskunnassamme tunnistetut palvelutarpeet ja mahdolliset palvelukatveet. Huomioitava on, että jotkin TE-palveluistamme voivat olla hyvinkin tarpeita vastaavia mutta ne eivät silti tuota toivottuja tuloksia, mikäli asiakkaan työllistymisen tueksi tarvitaan myös sosiaali- ja terveyspalveluita ja mikäli jatkumo/siirtymä niihin ei ole sujuva. Koska tämä ilmiö on valitettavasti melko yleinen, joissain tapauksissa ja palveluissa joudutaan liikkumaan eri viranomaistoimijoiden välimaastossa; esimerkiksi palvelumanageri-palvelumme (2019-2021) luotiin tukemaan asiakkaiden ohjautumista toisten viranomaisten kuntoutus-, sosiaali- ja terveyspalveluihin, koska ohjauksen hitaus tunnistettiin selkeäksi ongelmaksi tietyllä asiakaskohderyhmällä.

Laaja valikoima palveluita johtaa korkeisiin asiantuntijatyön vaatimuksiin. Monet palvelut suorastaan kilpailevat potentiaalisista asiakkaista, jolloin alueen viranomainen joutuu päättämään, miten sen tulisi priorisoida asiakasohjauksensa painopisteitä. Noususuhdanteen aikana ilmiö ja siitä seuraava ohjaustyön haastavuus korostuu. Haasteeseen pystytään vastaamaan ennen kaikkea ELY-keskuksen ja TE-toimiston aktiivisella tiedonvaihdolla ja hankintojen yhteissuunnittelulla. Yksilömuotoisiin valmennuksiin asiakkaiden ohjaaminen on lähtökohtaisesti helpompaa kuin ryhmämuotoisiin.

Miten alueellanne seurataan kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri palveluissa?

Alueellamme palvelujen hankinnat toteuttaa Varsinais-Suomen ELY-keskus, eikä näiden osalta kustannusvaikuttavuuden seurannan kehitys kuulu tehtäviimme. TE-toimisto seuraa oman toimintansa kustannuksia käyttämänsä toimintamenomäärärahan, palkkatuki- ja starttirahapäätöksiin osoitetun määrärahan sekä tarvittaessa niiden palvelujen kustannusten osalta, joissa TE-toimistolla ohjaus- ja muulla työllä on selkeä erityinen rooli (esim. aiemmat kasvupalveluhankintamme). Edellisen hallituksen maakuntauudistuksen tuoma tarve tehdä TE-viranomaisen tekemää työtä näkyväksi on johtanut työaikakirjauksiin liittyvän ohjauksen lisääntymiseen.

Yhdymme valiokunnan julkaisussa tehtyihin huomioihin siitä, että palvelujen kustannuksien seurannan osalta hallinto ei riittävissä määrin tunnista TE-viranomaisen hallinnollista työtä palvelujen ohjauksesta. Tämä epäkohta on noussut esille erityisesti ns. kasvupalvelu-uudistuksen aikana, jolloin alueellamme toimi henkilöasiakasvolyymiltaan suurin Suomessa toiminut palveluhankinta, jonka palveluohjauksen ja ylläpidon työkuorma TE-toimistolle oli niin mittavaa, että se loi jopa vastakkainasettelua hankitun ostopalvelun ja TE-toimiston oman viranomaispalvelun priorisoinnin kannalta. Kustannusten arviointia ja suhdetta muihin työn kustannuksiin monimutkaistaa myös usein toistuva ilmiö, jossa TE-viranomainen joutuu käyttämään erityisen paljon työaikaa jo hankittujen palvelujen täyttämiseksi silloin, kun uhkana muuten olisi palveluryhmien täyttämättä jääminen ja sitä myöden peruuntuminen tai lykkääntyminen tai palvelujen pyöriminen vajaakäytöllä.

Mitä ongelmia seurannassa olette havainneet liittyen saatavilla olevaan kustannustietoon?

Työajan kirjaamiskäytännöissä on vääjäämättä merkittäviä eroja eri TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä, koska asiassa ei käytetä merkittävää/riittävää valtakunnallista ohjausta. Julkaisussa kuvatut alueelliset dramaattisetkin erot yksittäisten suoritteiden välillä osoittavat tämän selkeästi (Taulukko 3).

Alueellisella TE-viranomaisella ei ole viranomaistehtäviensä rinnalla mahdollisuuksia ylläpitää ja analysoida vertailuryhmiä, joilla voitaisiin tilastoperusteisesti analysoida eri palvelujen vaikuttavuutta. Trendi koetaan hallinnossa yleisesti hyväksytyksi, koska ilmiö on toistunut myös merkittävissä poliittisiin päätöksiin perustuneissa palvelujärjestelmän muutoksissa; esimerkiksi työllisyyden kuntakokeiluja valmisteltaessa kannettiin yleisesti huolta tutkimuksellisten vertailuasetelmien puuttumisesta mutta sillä ei ollut lopulta merkittävää vaikutusta päätöksentekoon kokeilualueiden valittaessa.

Miten tietojen sisältöä tulisi näkemyksenne mukaan kehittää seurannan parantamiseksi?

TE-viranomaisella ei ole useinkaan aikaa arvioida seurantatapojen kehittämistarpeita tai itse toteuttaa sellaista kehittämistyötä, koska kehittämistyön prioriteetit asetetaan poliittisin toimin esimerkiksi palveluprosesseja uudistamalla ja uusien palvelumallien käyttöönotolla. Esimerkiksi edellisen vuoden aikana on muutettu täysin nykyinen henkilöasiakaspalveluprosessi (POMA-malli), valmisteltu käytössä olevien TE-palvelujen uudistamista (Palkkatukiuudistus) sekä luotu täysin uusia palveluita, joihin on täytynyt luoda uusia ohjauskäytäntöjä (Työkanava, Muutosturvakoulutus).

Keskushallinto voi tietenkin arvioida, pystyttäisiinkö TE-viranomaisen työajan seurantakoodistoon lisäämään tai jo olemassa oleviin koodeihin rakentamaan sisään palvelunohjaukseen liittyvää työajan kohdennusta. Tällainen kehitystyö olisi kuitenkin nähdäksemme lähes mahdotonta. TE-virkailijan ja henkilöasiakkaan välisissä keskusteluissa ja kontakteissa voidaan mainostaa lukuisia eri palveluita yhtäaikaisesti. Palvelujen mainostaminen ei myöskään aina johda ohjaukseen ja palvelun käynnistymiseen. Ohjaamisen kuluvan työajan seuranta olisi lopulta niin työlästä, että sen hyödyt käytännössä sulaisivat pois sen ollessa pois muusta työajasta, esim. juurikin palvelujen ohjauksesta. Tältä osin pitäisikin mielestämme tunnustaa em. julkaisussakin kuvatut ideaalin seurantajärjestelmän tosiasialliset rajat.

Mitä hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin edellyttäisi teidän näkökulmastanne?

Palveluihin liittyvät TE-viranomaisten työtehtävät kustannuksineen tulisi sisällyttää osaksi palveluhankintoja silloin, kun viranomaisrooli palveluprosessin, sopimushallinnan ja esimerkiksi IT-järjestelmien käytön kannalta sitä edellyttää ja tämä voidaan tunnistaa jo suunnitteluvaiheessa.

Nykyiset järjestelmät eivät mahdollista riittävää tiedolla johtamista palveluiden todellisten kustannuksien seurannan tueksi. Joissain tapauksissa jo yksin palveluohjauksen seuranta riittävillä taustatiedoilla on mahdotonta. Uusien järjestelmien käyttöönottopyrkimykset ovat ohjanneet resursseja pois nykyjärjestelmien kehittämisestä. URA-järjestelmä onkin tällä hetkellä auttamattomasti vanhentunut ominaisuuksiltaan ja soveltumaton palvelunohjauksen seurantaan. Toiveena on, että uudet KEHA-keskuksen kehittämät tietojärjestelmät muuttavat tilannetta.

Hallinnollisten kustannusten näkyväksi tekeminen edellyttäisi selkeämpää ja yhdenmukaisempaa työajan kohdentamista. Tavoitetaso kustannusten seurantamenettelyille tulee asettaa realistisesti. Kaikille TE-toimistoille ja kuntakokeiluille yhtenäisen menettelytavan valmistelu, ohjeistaminen ja seuranta kuuluu keskushallinnon, esimerkiksi KEHA-keskuksen vastuulle.

Esittelijä: Tatu Virta, johtava kehittämisasiantuntija

Hyväksyjä: Kjell Henrichson, TE-toimiston johtaja

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Tiedoksi Varsinais-Suomen TE-toimiston johtoryhmä