Maija Saari
Yksikön päällikkö
Satakunnan ELY-keskus

Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kustannusvaikuttavuus

Satakunnan ELY-keskuksen lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kirjalliseen lausuntopyyntöön

Tarkastelun pohjana olevassa raportissa arvioiduista palveluista ELY-keskus hankkii työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen, joka ei johda tutkintoon tai sen osaan. Työvoimakoulutushankinnat pitävät sisällään ammatillisen työvoimakoulutuksen, yrittäjäkoulutuksen, yhteishankintakoulutuksen ja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen. Yhteishankintakoulutus on yritysten kanssa yhteisesti rahoitettava, yrityskohtaisesti suunniteltu koulutus, jossa yritykselle koulutetaan uusia työntekijöitä (RekryKoulutus) tai täsmäkoulutetaan yritysten työssä oleva työntekijöitä (TäsmäKoulutus).

Työvoimakoulutuksen hankintaprosessi on Satakunnan ELY-keskuksessa kuvattu prosessikaaviona hankinnan linjaamisesta ja suunnittelusta sen seurantaan ja arviointiin. Hankintaprosessi on kuvattu yhteistyössä TE-toimiston ja työllisyyden kuntakokeilun kanssa vuosina 2021 ja 2022, jotta hankitusta työvoimakoulutuksesta tulisi entistä vaikuttavampaa ja jotta TE-hallinnon eri osapuolet tuntisivat tehtävänsä ja vastuunsa prosessissa paremmin. Koulutus hankitaan julkisen hankintalain mukaisesti, pääsääntöisesti kilpailutuksen kautta. Työvoimakoulutuksen suunnittelussa keskeiset hankintojen linjaukset tehdään yhteistyössä TE-toimiston ja työllisyyden kuntakokeilun kanssa. TE-toimisto ja kuntakokeilu tuovat hankintaan työnhakija- ja työnantaja-asiakkaidensa tarvetiedon. Koulutussuunnittelussa hyödynnetään myös ammattibarometria, alueellisia työllisyyden näkymiä, palveluntuottajien, elinkeinoyhtiöiden ja järjestöjen näkemyksiä sekä laajasti erilaista ennakointitietoa. Viime kädessä päätökset hankittavasta koulutuksesta perustuvat TE-hallinnon asiantuntijaharkintaan.

ELY-keskus päättää soveltuvasta hankintamenettelystä ja suorittaa kilpailutukset. Jokaiselle hankinnalle asetetaan hankintakriteerit, joista hinta on yksi kriteeri, pääsääntöisesti 20-40%:n painoarvolla. Hinta vaikuttaa hankintapäätökseen kaikissa hankinnoissa, ja valinnat tehdään joko kokonaistaloudellisesti edullisimman tai vaihtoehtoisesti halvimman hinnan mukaan. Kustannustietoisuus on näin ollen lähtökohtaisesti huomioitu kaikissa hankinnoissa, ja hinnat määräytyvät alueen ja kyseessä olevan hankinnan palveluntuottajamarkkinoiden mukaan. Työvoimakoulutuksen hinnat vaihtelevat merkittävästi eri koulutusalojen mukaan, esimerkkinä metallialan koulutus, jossa on korkeat materiaalikustannukset, verrattuna esim. verkossa toteutettaviin koulutuksiin, joiden järjestämisestä ei tule materiaalikustannuksia. Kotoutumiskoulutuksen yksikköhinnat ovat niin ikään varsin edullisia, koska koulutukseen osallistujia on paljon ja kotoutumiskoulutuksen mahdollisia palveluntuottajia on lukuisia, mikä luo kilpailua markkinoille. Hintaan vaikuttaa myös

koulutuksen yksilöllisyys, kuinka paljon opettaja- ja ohjausresurssia on käytettävissä yhtä opiskelijaa kohden. Yksilöllisyyden vaade palveluissa on viime vuosina merkittävästi kasvanut. Kasvaneen työvoiman kysynnän ja suoranaisen työvoimapulan seurauksena TE-toimiston työnhakijoissa korostuvat enemmän yksilöllistä tukea tarvitsevat. Tämä nostaa koulutuksen hintaa, mutta parantaa mahdollisuuksia sijoittua työmarkkinoille, jonka myötä kustannukset ”maksavat itseään takaisin” pidemmällä tähtäimellä. TE-hallinnon asiakkaiden moninaistuneet tarpeet ja yksilölliset tavoitteet lisäävät työvoimakoulutuksen hankintaan liittyviä kustannuksia myös TE-toimistossa ja ELY-keskuksessa, kun ryhmämuotoisista työvoimakoulutuksista on siirrytty yksilöllisiin koulutuspolkuihin.

Vuoden 2023 alusta voimaan tuleva 55+ -muutosturvakoulutus, jossa tietyin edellytyksin tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanotuilla on subjektiivinen oikeus työllistymistään edistävään koulutukseen, tulee näyttämään yksittäisten koulutuspaikkojen hankinnan ja hallinnoinnin kustannukset ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa.

Koulutushankinnoissa voidaan käyttää myös tulosperusteisia hankintamalleja, jolloin palveluntuottajalle maksetaan koulutuksen jälkeisestä työhön tai koulutukseen sijoittumisesta tulospalkkio tai bonus. Tulosperusteisia hankintoja on tehty myös Satakunnan ELY-keskuksessa. Näiden mallien käyttö edellyttää merkittävää resursointia kilpailutuksen suunnitteluun ja seurantaan.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta seurataan osana tulostavoiteseurantaa kolmesti vuodessa julkaistavista sijoittumistilastoista, joista nähdään kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen työttömänä olevien henkilöiden osuus. Vuosittain asetetaan ELY-keskuskohtaisesti tavoite sille, mikä osuus koulutuksen suorittaneista enintään on koulutuksen jälkeen työttömänä. Tässä tarkastelussa Satakunnan ELY-keskuksen hankkima koulutus on vuosien ajan ollut koko maan kärkeä. Työhön tai työmarkkinoille pääsyä edistävään palveluun sijoittuminen on työvoimakoulutuksen keskeinen tavoite.

Työvoimakoulutuksen osuvuutta ja vaikuttavuutta seurataan myös asiakaspalautteen kautta. Jokaisesta koulutuksesta kerätään ns. OPAL-asiakaspalaute, jossa tiedustellaan henkilökohtaista palautetta koulutuksesta, sen toteutuksesta ja asiakkaan tilanteesta koulutuksen päättyessä. Jos koulutus kestää yli kolme kuukautta, kootaan myös välipalaute, jotta voidaan tehdä tarvittavia korjausliikkeitä, jos palaute antaa niihin aihetta. OPAL-palautteita seurataan ja niihin reagoidaan korjaavilla toimenpiteillä tarvittaessa. OPAL-palautteet ovat olleet pääsääntöisesti hyviä tai kiitettäviä kaikkien koulutusten osalta.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta seurataan Satakunnan ELY-keskuksessa myös hankitun palvelun seurantakokouksissa, joissa on mukana ELY-keskuksen ohella TE-

toimisto ja palveluntuottaja. Seurantakokouksissa käydään läpi koulutuksen palautteita ja vaikuttavuutta. Jos hankittu palvelu ei ole ollut vaikuttavaa, voidaan hankittua työvoimakoulutusta uudelleensuunnata hankintasopimuksen sisällön raameissa, jotta palvelun vaikuttavuus tehostuu. Jos hankittu palvelu ei siitä huolimatta ole vaikuttavaa eli liian moni asiakas on työttömänä kolme kuukautta palvelun päättymisestä, palvelua ei hankita uudelleen.

Raportin johtopäätöksissä on todettu kolmesta kustannustehokkuusnäkökulmasta, että tehottomimpia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita valituista näkökulmista katsottuna ovat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus. Tämän toteamuksen yhteydessä on aivan oikein todettu, etteivät nämä palvelut useimmiten tavoittele suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille, joten tulos on odotettu, koska laskelmissa ei ole huomioitu palveluiden ”pehmeitä vaikutuksia”.

Työhallinnon seurannan mukaan omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on Satakunnan ELY-keskuksen alueella ollut työvoimapalveluista vaikuttavin palvelu, kun mitataan niiden osuutta, jotka ovat ilmoittautuneet työttömiksi palvelun päättyessä. Omaehtoisiin koulutuksiin valinnoissa käytetään työvoimapoliittista harkintaa etenkin sen osalta, antaako koulutus ammatilliset valmiudet työllistyä koulutuksen jälkeen. Eli omaehtoisen koulutuksen avulla vaikutetaan nimenomaisesti siihen, että työttömät hakeutuisivat työllistävään, yleensä pitkäkestoisempaan, ammatilliseen koulutukseen ja aloille, joissa on koettu työvoimapulaa. Kuten raportissakin on todettu, omaehtoisen koulutuksen vaikuttavuutta kustannustehokkuuden näkökulmaista olisi syytä arvioida pidemmällä aikavälillä.

Raportin tarkastelussa kustannusvaikuttavuudeltaan vähemmän tehokkaissa palveluissa on usein kyse vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palveluista, jotka voivat olla ainoita mahdollisuuksia heidän työllistymiseensä huomioiden heidän työkykynsä, osaamisen puutteet ja/tai pitkittynyt tai pitkittyvä työttömyys. Yhteiskunnan ja työttömien työnhakijoiden näkökulmasta ”pehmeiden vaikutusten” syvällisempi arviointi - myös hyödyt kuntoutuksen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmista - olisi perusteltua.

Työvoimakoulutuksen, kuten muidenkaan työvoimapalvelujen osalta, kokonaisvaltaista tarkastelua kustannusten muodostumisesta tai systemaattista ja vertailukelpoista tietoa kustannusvaikuttavuudesta ei ole saatavilla. Tältä osin Satakunnan ELY-keskus yhtyy raportissa esille nostettuihin perusteltuihin huomioihin. Kustannusvaikuttavuuteen liittyvä tieto on irrallista, keskenään yhteensopimatonta ja varsin suppeaa.

Yhdymme niin ikään raportin havaintoihin siitä, että kustannusvaikuttavuuden arvioinnin tulisi olla yhdenmukaista kaikilla ELY-alueilla. Tämä edellyttäisi valtakunnallisesti yhdenmukaisesti linjattua, koottua ja analysoitua kustannusten muodostumis- ja

kustannusvaikuttavuustietoa. Katsomme, että tämä vastuu kuuluu ensisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriölle tai KEHA-keskukselle. Tässä tarkastelussa tulee ottaa huomioon palvelujen erilaiset tavoitteet, kohderyhmät ja sisällöt.