Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Tarkastusvaliokunta, kuuleminen 10.1.2023

KEHA-keskuksen lausunto koskien aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuutta

Kustannusten seurannan nykytila

KEHA-keskus on valtion kirjanpitoyksikkö. KEHA-kirjanpitoyksikköön kuuluvat virastoina ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskus. KEHA-keskukseen on koottu edellä mainittujen virastojen hallinnollisia palveluita. Mm. kirjanpitoa, raportointia ja kustannuslaskentaa on keskitetty KEHA-keskukseen. Tällä varmistetaan mahdollisimman pitkälle yhdenmukainen kirjaaminen ja raportointi sekä ao. tietojen valtakunnallinen vertailtavuus.

Valtion kirjanpitoyksikkönä KEHA-keskuksessa toteutetaan kustannusten seuranta, laskenta ja raportointi Valtiokonttorin ohjeiden ja määräysten mukaisena. Kirjanpidon järjestelmänä on kaikille valtion virastoille yhteinen Kieku-tietojärjestelmä.

Oman toiminnan kustannukset

ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen oman toiminnan kustannuksista n. 80 % on henkilöstökustannuksia. Jotta työpanoksen kohdentuminen toiminnoille ja muille seurantakohteille saadaan mahdollisimman luotettavasti selville, on ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa käytössä jatkuva työajanseuranta.

Toimintokoodi on pakollinen tieto, työajanseurannan lisäksi, kaikissa oman toiminnan kustannusten kirjauksissa, myös ostopalveluissa.

Kustannusseuranta on yhdenmukaista kaikilla ELY-/TET-alueilla. Toimintokoodia ja muita yhtenäisiä seurantakoodeja käyttämällä, oman toiminnan kustannukset pystytään raportoimaan tarkalla tasolla sekä tekemään vertailua eri ELY-keskusten/TE-toimistojen välillä. Työajan kohdentamisen avulla täytetään myös kirjanpitoyksiköille asetetut velvoitteet mm. toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelun ja kustannusvastaavuuden selvittämisen osalta. Johto voi hyödyntää työaikatietoja töiden resursoinnissa ja organisoinnissa. Lisäksi henkilöstö voi hyödyntää työajan jakaumatietoa oman työnsä suunnittelussa.

Vuonna 2018 kasvupalvelupilottien oppimispajoissa nousi TE-toimistojen puolelta tarve pystyä vertaamaan oman palvelutuotannon kustannuksia ostopalveluihin. TE-toimistojen kustannuslaskentaa kehitettiinkin vuoden 2019 aikana. Tällöin TE-toimistojen toimintoluokitus uudistettiin vastaamaan paremmin TE-toimistojen toimintaa. Alla esimerkki v. 2023 TE-toimistojen toiminnoista:

Toiminto Kiekussa	Toiminnon nimi	Toiminnon kuvaus
3802102304	Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	Kirjaa tähän työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun viranomaistehtäviin käytetty työaika. Tämä toiminto pitää sisällään omaehtoisen opiskelun työvoimapoliittisten edellytysten arviointiin, opintojen edistymisen seurantaan, oppilaitosyhteistyöhön sekä omaehtoisen opiskelun lausuntoihin ja uudelleenkäsittelypyyntöihin liittyviä tehtäviä.
3802102401	Palkkatuki ja velvoitetyöllistäminen	Kirjaa tähän palkkatuen valmisteluun, päätöksentekoon, keskeyttämistapauksiin ja oikaisuvaatimuksiin käytetty työaika. Toiminto pitää sisällään myös palkkatukihakemuksen laatimiseen liittyvän ohjeistuksen ja neuvonnan työnantajille ja henkilöasiakkaille sekä muun yhteydenpidon yhteistyötahojen kanssa. Kirjataan tähän kaikki velvoitetyölistämiseen liittyvät tehtävät.
3802102402	Starttiraha	Kirjaa tähän starttirahaan liittyvään ohjaukseen ja neuvontaan, starttirahahakemusten käsittelyyn ja niistä päättämiseen sekä starttirahaan liittyviin lakipalveluihin käytetty työaika (ml. myönteinen ja kielteinen päätös sekä oikaisut). Kirjaa yrityksen perustamisneuvonta toiminnolle Yritysneuvonta.

Ohjeistuksen mukaan työaika pyritään aina kohdentamaan mahdollisimman pitkälle varsinaiselle toiminnolle. Näin ollen myös ao. toimintoon liittyvä välillinen työ, valmistelu, neuvonta ja ohjaus tulee kohdentaa varsinaiselle toiminnolle.

Liikekirjanpidon tilin kautta saadaan tieto esim. siitä kuinka paljon ao. toiminnon osalta on ollut oman henkilöstön palkkakulua ja kuinka paljon esim. palvelujen ostoja.

Alla esimerkki v. 2021 kustannuslaskennasta, jossa myös hallinnolliset kustannukset on vyörytetty ao. toiminnoille. Vastaavat tiedot on saatavissa ELY-keskuksittain/TE-toimistoittain ja myös eri vyörytysvaiheista. Keskitetty laskenta, jossa kaikki oman toiminnan kustannukset ja hallinnollinen työ vyörytetään varsinaisille toiminnoille, tehdään kaksi kertaa vuodessa. Laskelmat tehdään erikseen toimintamenomäärärahoista ja kaikista määrärahoista (joista maksetaan oman toiminnan kuluja). Siirtotalouden kulut on rajattu Valtiokonttorin ohjeen mukaisesti kustannuslaskennan ulkopuolelle.

TOIMINTOKOHTAISET KUSTANNUKSET YHTEENSÄ
AJANJAKSO 1.1 - 31.12.2021
Toiminnot vyörytettynä

		Kieku		Kirjanpito		
Toiminto	Toiminto	Htv	Palkka	Palkka	Muu kustannus	Yhteensä
3802102304	Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	110	3 284 606	3 967 233	1 362 129	5 329 362
3802102305	Ammatinvalinta ja uraohj.	248	8 124 760	9 900 150	2 790 975	12 691 126
3802102306	Työ- ja koulutuskokeilut	83	2 354 066	2 855 531	1 163 973	4 019 505
3802102401	Palkkatuki	137	4 745 261	5 793 767	1 857 181	7 650 948
3802102402	Starttiraha	64	1 986 535	2 479 794	1 629 485	4 109 279

Vuoden 2019 TE-toimistojen toimintokoodiuudistuksen yhteydessä toiminnoille määriteltiin suoritteet, jotka syntyvät ao. toiminnan tuloksena. Uudet toiminto- ja suoritekoodit otettiin käyttöön v. 2020 alusta alkaen. Suoritetiedot kerättiin ensimmäisen kerran kustannuslaskentaa varten vuonna 2020, joten vuodesta 2020 alkaen on saatavissa:

- toimintokohtaiset htv- ja kustannustiedot
- taloudellisuus- ja tuottavuustietoja mm. seuraavista TE-toimistojen suoritteista: tehdyt työllistymissuunnitelmat, tehdyt aktivointisuunnitelmat, myönteiset ja kielteiset palkkatukipäätökset, ammatillisen työvoimakoulutuksen toteutuneet opiskelijapäivät, alkaneet omaehtoisen opiskelun jaksot, myönteiset ja kielteiset starttirahapäätökset jne.

Siirtotalouden kulut/valtionavut

Siirtotalouden kuluista saadaan raportteja seuraavilla tavoilla eriteltyinä:

- Talousarviotili, esim. 32.30.51:
  - 32.30.51. Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut
  - 32.30.51.01 Kokeilut ja asiantuntija-arvioinnit (KPY)
  - 32.30.51.02 Valmennukset (KPY) [001]
  - 32.30.51.03 Työvoimakoulutuksen hankinta (KPY) [001]
  - 32.30.51.06 Palkkatuki ja starttiraha (KPY) [001]

  - 32.30.51.07 Palkkatuettu työ, valtionhallinto (KPY) [002]
  - 32.30.51.08 Työllisyyspoliittinen avustus (KPY) [001]
  - 32.30.51.09 Korvaukset (KPY) [001]
  - 32.30.51.10 Vakuutusturva (KPY) [001]
  - 32.30.51.11 Yritystoiminnan kehittämispalvelujen hankinta (KPY) [001]
  - 32.30.51.12 Yksityiset työnvälityspalvelut ja pilotit (KPY) [001]
- Lisäksi talousarviotilin käyttöä on budjetoinnista vastaavan ministeriön pyynnöstä seurattava joissain tapauksissa myös tarkemmalla tasolla, esim. mom. 32.30.51.01 Kokeilut ja asiantuntija-arvioinnit:
  - 38025010 Työkyvyn tutkimukset ja arvioinnit
  - 38025011 Yrittäjävalmiuksien ja yritystoim. edellyt.
  - 38025012 Alkukartoitus, kotouttam. edist. ann. laki 9 pykälä
- TE-toimistoittain
- Kuntakokeiluittain
- Liikekirjanpidon tilin kautta erittely saajasektorista, esim:
  - Siirtotalouden kulut paikallishallinnolle (sis. hyvinvointialuehallinto)
  - Siirtotalouden kulut elinkeinoelämälle
  - Siirtotalouden kulut kotitalouksille
- Kunnittain

Valtiokonttorin ohjeen mukaan siirtotalouden kulujen kirjauksissa ei käytetä toimintokoodia.

Momentti 32.30.51 (+ STM vastinparit 33.20.50 ja 52) sidonta- ja maksatustietoja seurataan ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa, KEHA-keskuksessa ja työ- ja elinkeinoministeriössä. Kirjanpidon tiedot on saatavissa päivittäin. Sidontatiedoista tehdään vähintään kerran kuukaudessa ELY-alueilla (ELY-alueittain) koonti, joka on ao. viraston johdon ja ohjaavan tahon (TEM) käytössä.
Alla esim. ao. raportista:

ELY-KESKUKSEN MÄÄRÄRAHAT VUONNA 2022 (ml. TE-toimisto ja työllisyyden kuntakokeilu/kuntakokeilut) Tilanne/päivityspäivämäärä 30.11.2022

ELY-KESKUKSET YHTEENSÄ Tiedot syötetään valkoisiin ruutuihin. Värillisiin ruutuihin ei syötetä tietoja eikä summariviin kaavoihin saa tehdä muutoksia.		VUODELTA 2021 SIIRTYNYT MÄÄRÄRAHA 421.32.30.51			VUODEN 2022 TALOUSARVION MÄÄRÄRAHA 32.30.51			VUONNA 2022 YHTEENSÄ mom. 32.30.51, mom. 421.32.30.51			Sidonta-aste
JULKISET TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUT		**Määrärahan käyttösuunnitelma**	**Sidottu**	**Sitomatta**	**Määrärahan käyttösuunnitelma**	**Sidottu**	**Sitomatta**	**Määrärahan käyttösuunnitelma**	**Sidottu**	**Sitomatta**	**%**
32.30.51.01	**KOKEILUT JA ASIANTUNTIJA-ARVIOINNIT**	**3 649 585,73**	**3 364 554,62**	**285 031**	**4 972 247,89**	**2 947 401,03**	**2 024 847**	**8 621 834**	**6 311 956**	**2 309 878**	**73,2**
421.32.30.51.01	- Kokeilut	95 069,00	16 770,00	78 299	371 051,00	144 385,22	226 666	466 120	161 155	304 965	34,6
	- Asiantuntija-arvioinnit	3 554 516,73	3 347 784,62	206 732	4 601 196,89	2 803 015,81	1 798 181	8 155 714	6 150 800	2 004 913	75,4
32.30.51.02 421.32.30.51.02	**VALMENNUKSET**	**23 342 517,19**	**23 108 079,29**	**234 438**	**30 287 288,10**	**25 494 370,48**	**4 792 918**	**53 629 805**	**48 602 450**	**5 027 356**	**90,6**
32.30.51.03 421.32.30.51.03	**TYÖVOIMAKOULUTUKSEN HANKINTA**	**79 560 199,39**	**78 319 617,86**	**1 240 582**	**70 295 554,96**	**48 459 231,64**	**21 836 323**	**149 855 754**	**126 778 850**	**23 076 905**	**84,6**
	MYÖNTÄMISVALTUUS				*57 362 000,00*	*28 739 629,41*	*28 622 371*	*57 362 000*	*28 739 629*	*28 622 371*	*50,1*
32.30.51.06 421.32.30.51.06	**PALKKATUKI JA STARTTIRAHA**	**113 411 389,91**	**103 778 734,13**	**9 632 656**	**105 954 903,55**	**72 873 284,40**	**33 081 619**	**219 366 293**	**176 652 019**	**42 714 275**	**80,5**
	- Starttiraha		22 751 738,16			10 724 956,41			33 476 695		
	- Palkkatuki kunta ja kuntayhtymä		23 456 286,41			13 213 252,84			36 669 539		
	- Palkkatuki yksityinen sektori		57 570 709,56			48 935 075,15			106 505 785		

Vaikuttavuus
ELY-keskusten/TE-toimistojen toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden kautta.

ELY-keskusten tulostavoitteet on luokiteltu aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa määriteltyihin strategisiin painopisteisiin. Tulostavoitteiden toteutumista seurataan tulostavoitemittareiden avulla, joista osa on numeerisia indikaattoreita ja osa puolestaan sanallisia mittareita, joissa ELY-keskukset itse arvioivat tavoitteiden toteutumista.

Tilinpäätöksessä on esitetty numeeristen indikaattorien toteumatiedot kuluneelta vuodelta ja vertailutiedot kahdelta edelliseltä vuodelta sekä tavoitearvot kuluneelta vuodelta. Tiedot on koottu taulukoihin kunkin tulostavoiteryhmän yhteyteen. Myös sanallisista mittareista on laadittu tiiviit analyysit.

Tilinpäätöksessä on esitetty myös ELY-keskusten itse laatimat analyysit yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisesta.

ELY-keskusten toimintatavoille on yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden lisäksi asetettu hallitusohjelmasta ja strategia-asiakirjasta johdettuja tavoitteita ja mittareita, joilla kuvataan toiminnallisen tehokkuuden sekä tuotoksien ja palvelujen laadun kehittymistä.

Tutkimuksen suositukset/kustannus- ja vaikuttavuustiedon kehittäminen

Tutkimuksen suositusten mukaan *aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannuksia tulisi seurata ja raportoida säännöllisesti.*

Kustannustietoa on nykyisin hyvin saatavilla sekä oman toiminnan kustannusten ja ostopalveluiden että siirtotalouden kulujen osalta. Kustannusseuranta on ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa keskitetysti ohjeistettu. Seurantakohteet ovat yhdenmukaiset kaikilla ELY-alueilla. ELY-alueet vastaavat siitä, että tiedot kirjataan ja työaika kohdennetaan annettujen ohjeiden mukaisesti. Kustannuslaskenta tuotetaan keskitetysti kaikille ELY-alueille ja valtakunnallisesti. Tämä mahdollistaa tietojen vertailun valtakunnallisesti.

Tutkimuksen mukaan *työllisyysmäärärahojen seurantaa ei aktiivisesti yhdistetä työajan seurannan perusteella kustannustietoihin, mikä aiheuttaa haasteita palveluiden suunnitteluun ja johtamiseen.* Edellä mainittu pitää paikkaansa. Kustannuslaskenta tehdään nykyisin KEHA-keskuksessa Valtiokonttorin ohjeiden mukaisesti. Mikäli seurantaa halutaan kehittää tutkimuksen suositusten mukaisesti, tulisi keskitetysti määritellä, mitä tietoa halutaan ja millä tarkkuudella. Jos esim. työvoimakoulutuksesta halutaan tietoa tarkemmalla tasolla, tulisi tarvittava tarkkuustaso määritellä ja sopia tarvittavien tietojen yhdistämisestä.

KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan julkishallinnossa tulisi lisätä eri palveluiden kustannus- ja vaikuttavuustietoisuutta siitä, miten eri toimenpiteillä ja aktiivisen työvoimapolitiikan palveluilla onnistutaan lyhentämään työttömyysjaksoja. Ajattelu pitäisi ulottaa valtioneuvostotasolta palveluiden toimeenpanotasolle saakka. Kustannusvaikuttavuus pitäisi kytkeä osaksi viranomaisten tulostavoitteita ja johtamiskäytäntöjä.

TE-palvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta. Myös työllisyysmäärärahat ja TE-palveluiden toimintamenomäärärahat siirtyvät kuntiin osaksi yleiskatteellista rahoitusta.

Edellä mainittu haastaa kustannusvaikuttavuus seurannan kehittämistä valtakunnallisesti tutkimuksen suositusten mukaisesti. Jotta jatkossa olisi saatavissa yhtenäistä raportointia aktiivisen työvoimapolitiikan kustannuksista, tulisi seurantaa ja raportointia varten tarvittavat tiedot määritellä yhteisesti. Mitä halutaan seurata, millä tarkkuudella ja kuinka usein? Raportoinnin tulisi olla yhtenäistä ja velvoittavaa osapuolille. Raportointi edellyttää mm.

- yhtenäisiä seurantakohteita
- yhtenäisiä ohjeita tietojen tallentamiseen ja henkilöstökulujen osalta työajankohdentamiseen
- yhtenäisiä laskentasääntöjä mm. välillisten ja hallinnollisten kulujen vyöryttämiseen

Kustannusvaikuttavuus seuranta tulisi kytkeä osaksi valtakunnallista työvoimapalveluiden tiedolla johtamisen toimintoa. Edellytyksenä on riittävä resurssointi tiedolla johtamisen toimintoon ja saatavien tietojen analysointiin. Lisäksi tulisi varmistaa myös tuotettujen tietojen käyttö ja hyödyntäminen päätöksenteossa, johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä.