Eduskunnan tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö O 15/ 2021

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto koskien tutkimusta aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen kustannusvastaavuudesta

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä ja kommentoi lausuntopyynnössä esitettyjä ao. kysymyksiä ELY-keskuksen palveluhankintatehtävien näkökulmasta.

Millä perusteella teette päätökset eri asiakasryhmille ja asiakkaille hankittavista ja tarjottavista palveluista? Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeisiin? Miten alueellanne seurataan kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri palveluissa? Mitä ongelmia seurannassa olette havainneet liittyen saatavilla olevaan kustannustietoon? Miten tietojen sisältöä tulisi näkemyksenne mukaan kehittää seurannan parantamiseksi? Mitä hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin edellyttäisi teidän näkökulmastanne?

Yleisiä kommentteja tehdystä kustannusvaikuttavuustutkimuksesta

ELY-keskus pitää myönteisenä, että tutkimusraportissa tarkastellaan palveluiden vaikuttavuutta pitemmällä tähtäimellä ja eri tasoilla (yksilö ja yhteiskunta) peilaten kustannuksia hyötyihin. Jatkossa voitaisiin tarkastella enemmän työvoimapoliittisten palveluiden kustannuksia ja hyötyjä yrityksiin ja työyhteisöihin.

Palveluiden jaottelu tutkimuksessa on osittain liian karkea. Palvelukokonaisuuden sisällä voi olla erityyppisiä palveluita toteutuksen ja tavoitteiden näkökulmasta. Tutkimuksessa työvoimakoulutuksessa tarkastelu painottuu tutkintotavoitteiseen VOS-rahoitteiseen työvoimakoulutukseen. Kuitenkin esimerkiksi yritysmaksuosuudelliset yhteishankintakoulutukset (Rekry, Täsmä ja Muutoskoulutukset) ovat erittäin vaikuttavia ja työllistäviä. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet taas esim. oppisopimuskoulutukseen ja yhteishankintoihin verrattuna ovat erilaiset.

Tutkimusraportissa jää vain vähälle huomiolle usean palvelun yhteisvaikutuksen ja palvelupolkujen merkitys. Esimerkiksi valmennuksilla ja kokeiluilla ennen pitempikestoista palvelua voidaan lisätä koulutuksen osuvuutta ja ehkäistä esimerkiksi palvelujen keskeytyksiä.

Asiakkaille tarjottavista palveluista

ELY-keskus saa signaaleja tarvittavista työvoimakoulutuspalveluista TE-toimistosta, työllisyyden kuntakokeiluista, työnantajilta, kouluttajilta/palveluntuottajilta ja erilaisista tilastoaineistoista, toimialaraporteista ja alueellisista ennakointi- ja barometritiedoista. Keskeistä on työelämän ja yritysten työvoima- ja osaamistarpeiden tunnistaminen. Myös ELY-keskuksen yritysrahoitushakemusten kautta saadaan tärkeää tietoa.

POPELY on laatinut hankintastrategian, joka ohjaa palvelujen suunnittelua ja valintaa. Hankintastrategiaa päivitetään parhaillaan.

Hankinnat kilpailutetaan pääasiassa kokonaistaloudellisuuden perusteella. Myös tulosperusteisia kilpailutuksia käytetään. Palveluita varten on paljon valmiiksi kilpailutettuja puitesopimuksia, joista palveluja voidaan nopeasti tilata erilaisiin henkilö- ja työnantajatarpeisiin. Puitesopimusmenettely ja erilaiset toimittajarekisterit valmiiksi kilpailutettuina säästää mm. hallinnollisia prosessikustannuksia verrattuna jatkuvaan kilpailuttamiseen.

Määrärahojen puitteissa hankitaan palveluja, joilla arvioidaan olevan parhaat suorat työllisyysvaikutukset tai palvelupolutuksen kautta asiakastarpeen mukainen väylä kohti työllistymistä tai parempia työllistymisedellytyksiä. Aiempien koulutusten vaikuttavuudet ja asiakaspalautteet (OPAL) ohjaavat myös tulevia koulutuspalveluja.

Asiakkaille tarjottaviin palveluihin vaikuttaa hankintojen näkökulmasta myös TEMin kautta saatu ns. korvamerkitty rahoitus, joka ohjaa omalta osaltaan palvelusuunnittelua. Esimerkiksi vuosina 2019-21 suunnattiin merkittävästi palveluja nuorille TE-palvelujen asiakkaille. ELY-keskuksille on vuosittain myös korvamerkityt määrärahat esimerkiksi kotoutumiskoulutuksiin.

Koulutus- ja valmennuspalveluja suunnattiin koronaepidemian aikana myös erityisesti niiden toimialojen asiakkaille, joilla oli merkittäviä työllisyysvaikutuksia kuten matkailu-, palvelu- ja kulttuuriala.

Palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeisiin pääsääntöisesti hyvin, mutta joissakin tapauksissa ei. Koulutus- ja valmennuspalvelutarjotin pyritään pitämään mahdollisimman monipuolisena koko maakunnan alueella mm. verkkototeutuksilla. Työnantaja-asiakkaiden tarvetta työntekijöiden saamiseksi ei olla voitu täysin kattaa ja kaikkia koulutuksia ei ole voitu toteuttaa suunnitellusti, koska hakijoita ei ole ollut riittävästi. Hakijapulaa koulutuksiin on erityisesti niillä samoilla toimialoilla, joilla muutenkin on pulaa työvoimasta. Henkilöasiakkaiden palvelutarpeita selvitetään entistä tarkemmin uudella asiakaspalvelumallilla, mutta TE-toimiston ja kuntakokeilujen asiakasohjauksessa ja palvelujen ja työmarkkinatilanteiden tiedottamisessa asiakkaille on vielä kehitettävää.

Kustannusten ja vaikuttavuuden seurannasta

POPELY seuraa palvelukustannuksia omilla excel-seurannoillaan hankintojen osalta sekä kuukausittain laadittavan kokonaismäärärahaseurannan kautta, jota varten on kaikissa ELY-keskuksissa yhteinen malli ja ohjeistus. Ne sisältävät perustiedot palvelujen kokonaiskustannuksista ja määrärahojen sidonnasta kumulatiivisesti kahden eri määrärahavuoden osalta. Kustannusvaikuttavuuden kehittymisen seurantaa tehdään satunnaisesti.

Palveluhankintojen sopimusseurannasta saadaan maksatusvaiheessa tietoja palveluntuottajien loppuraporteista mm. suoritettujen opintojen, työllistymisen ja keskeytysten osalta. Tietoja käydään läpi ja hyödynnetään tulevien palvelujen suunnittelussa. Teemme myös kehittämis- ja tarkastuskäyntejä meneillään oleviin koulutuksiin ja valmennuksiin. Keskeinen seurantakohde on myös keskimääräinen opiskelijapäivän hinta ja sen kehitys.

Työvoimakoulutusten vaikuttavuuden seurantaa on TEMin toimesta kehitetty Mylly-tietoalustalle, mutta asia on vielä osittain kesken. Sitä kautta saadaan jatkossa keskeisiä tietoja koulutus- ja kouluttajakohtaisesta palveluvaikuttavuudesta ja osittain myös kustannusvaikuttavuudesta palvelusopimusten osalta. Seuranta tosin kattaa tietoja asiakkaan työllistymisestä tai jatkamisesta muissa TE-palveluissa vain muutaman kuukauden palvelun päättymisen jälkeen. Hallinnollisia kuluja Mylly-tietoalustalle ei ilmeisesti ole tulossa.

Kattavasti kustannusten vaikuttavuustietoja ei ole helposti saatavissa erityisesti henkilöstön työpanoksen käytön osalta yleisesti tai jyvitettynä per palvelu. Työaikakirjanpidon mukaiset toimintokoodit ovat hyvin yleisellä tasolla ja esimerkiksi hankintatehtävien osalta voivat sisältää paljon yleisiä kustannuksia, joiden vyöryttäminen suoraan yksittäiseen palveluun on käytännössä mahdotonta. Mikäli hallinnollisia kustannuksia jyvitettäisiin osallistumiskustannuksiin, tulisi kullekin yksittäiselle palvelulle saada erillinen seurantakoodi, johon kaikki siihen käytetty työaika kirjattaisiin. Palveluja on kymmenittäin. Mikäli hallinnolliset kustannukset sisällytettäisiin osallistumismaksuihin, niiden hinta todennäköisesti nousisi merkittävästi. Yhteishankintakoulutuksissa nousisi myös yritysten maksuosuus, joka joissakin tapauksissa on jo tällä hetkellä iso summa yritykselle maksettavaksi.

Samaan koulutus- ja valmennuspalveluun käytetään työaikaa ja resursseja myös kuntakokeiluissa ja TE-toimistossa (palvelusuunnittelu yleisellä tasolla, yksittäiseen palveluun liittyvä asiakastyö, opiskelijavalinnat jne), joten yhden palveluhankinnan osallistumismaksuihin pitäisi jyvittää useamman viraston hallinnollisia kuluja.

Hankintojen hallinnollisesta kustannusvaikuttavuutta on parannettu ELY-keskusten yhteisellä Hankinnat haltuun -projektilla, jossa on yhteisesti kehitetty hankinta-asiakirjoja, menettelytapoja ja hankintaosaamista kaikkien käyttöön. ELYjen yhteiset palveluhankinnat niin ikään lisäävät synergiaa ja alentavat palveluntarjoajien tarjoamia hintoja. Yhteistä kehittämistä tarvitaan edelleen.

POPELY näkee tärkeäksi tutkimusraportissa esitetyt tavoitteet kustannusvaikuttavuuden seurannan ja tiedolla johtamisen kehittämiseksi mm. tulevaa TE2024-uudistusta silmällä pitäen. Kuntien ja työllisyysalueiden muodostamisen valmistelussa tulisikin huolehtia, että palvelujen kustannukset eivät nousisi ja palvelujen asiakaskohdennus ja kustannusvaikuttavuus ei nykyisestä heikkene.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt yksikön päällikkö Eine Kela ja ratkaissut johtajan sijaisena yksikön päällikkö Timo Lehtiniemi.