Eduskunnan tarkastusvaliokunta

O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Asia:

Valiokunta on kiinnostunut aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen järjestämisestä ja kustannustiedon seurannasta sekä siitä, miten palvelujen kustannukset otetaan huomioon palvelujen hankinnoissa ja päätettäessä asiakkaille tarjottavista palveluista.

Yleisesti:

Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilu kiittää eduskunnan tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa. Pirkanmaan kuntien välisen työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpanoon ja johtamiseen liittyvän sopimuksen pohjalta lausunnon antaa Tampereen kaupunki.

Työllisyyspalvelujen piirissä olevien asiakkaiden oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen poluttaminen palveluihin säästää rahaa. Tehokkaasta ja tuloksellisesta asiakasohjauksesta sekä huolella rakennetuista palveluista hyötyy niin yksilö, julkinen sektori kuin yhteiskuntakin. Tarveperusteisesti kohdennetuilla toimenpiteillä, jotka ottavat huomioon myös alueellisen työvoimatarpeen, on merkittävät kustannusvaikutukset.

Yhteiskunnan tuottavuuden parantamisen näkökulmasta on oleellista, että työvoimapoliittisin palveluin tuetaan osaavan työvoiman saatavuutta ja kohtaantoa niillä aloilla, joilla tulevaisuudessa työtä löytyy. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilun näkökulmasta alueen ja kunnan elinvoiman tarpeet huomioon ottava työnhakija-asiakkaan palveluohjaus on keskeinen tekijä elinvoiman ja siten kaupunkilaisten hyvinvoinnin kasvattamisessa niissä tilanteissa, joissa asiakas ei työllisty suoraan

avoimille työmarkkinoille. Palvelujen ja palvelupolkujen interventioiden kohdentaminen aloille, joiden työllisyysnäkymät ovat heikkenevät työvoimatarpeen hiipumisen vuoksi, ei ole kustannustehokasta. Palvelujen suunnittelussa hyvällä ennakoinnilla on keskeinen merkitys. Palvelujen kustannusten ja välittömien työllisyysvaikutusten ohella tulisikin tarkastella myös kohtaannon toteutumista alueella.

Työllistymistä edistävien palvelujen tuloksellisuuden parantamisen näkökulmasta on hyvä, että tietoisuutta ja mahdollisuutta palvelukustannusten kokonaisvaltaiseen ja luotettavaan tarkasteluun kehitetään. Alasalmen ym. (2022) tutkimus tuo hyvin esiin Pirkanmaan työllisyyden kuntakokeilussakin tunnistetun haasteen aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen tuloksellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden seurantaan liittyen. Tällä hetkellä tieto on pirstaleista eikä mahdollista palvelujen välittömien kustannusten ja vaikutusten ohella palvelujen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Kuntakokeilun näkökulmasta palvelujen kustannustiedot sekä niiden työllisyys- ja tulovaikutukset ovat tällä hetkellä myös osittain kunnan saavuttamattomissa. Hallituksen esitys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi määrittää kuntien roolin palvelujen järjestäjänä uudella tavalla. Suhteessa uudistuksessa kunnille määriteltäviin kannusteisiin, kunnat tulevat kiinnittämään erityistä huomiota palvelujen kokonaisvaltaiseen kustannusvaikuttavuuteen ja kunnan tulojen muodostukseen.

TE-palvelujen valmisteilla olevan kunnallistamisen lähtökohta on integroida TE-palvelut osaksi kuntien elinvoimaekosysteemiä. Koko kunnan elinvoimaekosysteemin ja kumppanuuksien hyödyntäminen perinteisten pääasiassa valtion työllistymistä edistävien palvelujen rinnalla muodostaa kustannusvaikutusten arviointiin uudenlaisen tulokulman. Kokonaisuus palveluista, jotka edistävät työllisyyttä, tullaan rakentamaan merkittävästi nykyisestä poikkeavalla tavalla esim. integroimalla toimintaan koulutusorganisaatioiden palvelut ja kuntien hankinnoilla työllistäminen. Lisäksi kuntien uudet kannusteet vahvistavat toimintatapoja nopean, pysyvän työllistymisen edistämiseksi.

Millä perusteella teette päätökset eri asiakasryhmille ja asiakkaille hankittavista ja tarjottavista palveluista? Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeisiin?

Tutkimuksen tuloksiin yhtyen voidaan todeta asiakkaiden tarpeiden tunnistamisen ja asiakassegmentoinnin olevan tärkeää palvelujen tarkoituksenmukaisessa

kohdentamisessa. Asiakkaan tilanteen perusteellinen arviointi ja tilannekuva työllistymistä haastavista ja toisaalta sitä edistävistä tekijöistä on keskeinen. Vain riittävän hyvällä tilannekuvalla voidaan varmistua siitä, että asiakkaan työllistymisen edistämiseksi suunnitellut palvelut ovat riittäviä ja toisaalta myös tarpeen mukaisia palveluun käytettävissä olevien voimavarojen ja resurssien kohdentamisen näkökulmasta.

Pirkanmaan kuntakokeilussa asiakkaiden työllistymistä edistävä palvelutarjoama perustuu pääosin lain edellyttämiin palveluihin. Kuntakokeiluun perustuvan järjestelyn puitteissa valmennuksellisten palvelujen hankinnasta vastaa paikallinen ELY-keskus, joka toimii myös sopimuskumppanina palveluntuottajien suuntaan. Palvelutarpeita kartoitettaessa tehdään yhteistyötä, mutta käytännössä palvelujen hankkimista ja järjestämistä koskeva lainsäädäntö rajaa mahdollisuuksia ja tapoja järjestää palveluita. Pirkanmaalla kunnan rooli on ollut keskeinen palvelusisältöjä muotoiltaessa ja kehitettäessä esimerkiksi paikallisen yrityselämän ja oppilaitosten kanssa yhteistyössä. Tällä hetkellä tarjolla olevat palvelut vastaavat pääosin työhakija-asiakkaiden työllistymisen edistämisen tarpeisiin.

Vuoden 2022 loppuun asti työttömyysturvalain mukaisista työllistymistä edistävistä palveluista kuntouttava työtoiminta on ollut kunnan järjestämisvastuulla. 1.1.2023 alkaen palvelun järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueelle. Kuntouttavan työtoiminnan palvelut Tampereen kaupunki hankki ostopalveluina palveluntuottajilta, eikä oman toiminnan kuntouttavaa toimintaa kaupungissa juurikaan järjestetty. Kuntouttavan työtoiminnan kokonaiskustannusvaikutukset kaupungin kokonaistalouteen on pystytty määrittämään, sillä palvelu on ollut kytköksissä myös kaupungissa asetettuihin kannusteisiin liittyviin euromääräisiin tavoitteisiin (työmarkkinatuen kuntaosuuden säästöt). Palvelujen hinnat ovat olleet selvillä toimintapäiväkohtaisesti. Uudelleenkilpailuttamalla ja hankkimalla palvelut vaikuttavuusperusteisesti on kokonaiskustannuksiin pystytty vaikuttamaan ilman palveluvolyymien laskua. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on ollut kuntakokeilussa hyvä esimerkki siitä, miten kaupungissa on hankittu palveluja dataan perustuen ja pystytty tiedon avulla parantamaan kustannusvaikuttavuutta. Koska palvelu siirtyi hyvinvointialueelle, sen kehittäminen kunnissa päättyi vuonna 2022. Seuraavassa vaiheessa kuntakokeilua olisi myös työllisyyspalvelujen henkilöstöön liittyviä asiakaspalvelun hallintokuluja vyörytetty entistä vahvemmin kokonaiskustannuksiin, jos palvelun järjestämisvastuu ei olisi siirtynyt kunnilta pois (kuntatalouden tietopalvelu-tilastointi).

Lisäksi kunta on itse hankkinut palvelukatveita täydentäviä palveluja esimerkiksi vaikeammin työllistyvien asiakkaiden työhön poluttamiseksi hyödyntäen innovatiivisia ja vaikuttavuusperusteisia tapoja palvelujen ja niiden hankinnan kehittämiseen. Yksi selkeä palvelukatve tällä hetkellä on työssä pysymisen tukeminen, jota laki julkisesta työvoimapalvelusta ei nykyisellään mahdollista.

Tulevaisuuden palveluja kehitettäessä nopeaa ja pysyvää työllistymistä tukevat ratkaisut ovat keskeisiä tekijöitä palveluita hankittaessa ja palveluntuottajia valittaessa. Tulevan TE2024-uudistuksen myötä erilaisten työllistymistä tukevien valmennuspalvelujen osalta palveluntuottajan kyky asiakkaan kokonaisvaltaiseen palvelemiseen työvoimapoliittisia palveluita näihin yhdistäen on keskiössä. Palvelun keskeisenä tavoitteena tulee olla asiakkaan nopea ja pitkäkestoinen työllistyminen ja siihen liittyvien tarpeiden tukeminen sekä tarvittaessa työssä pysymisen tuki työllistymisen alkuvaiheessa. Tulevassa uudistuksessa myös erilaiset palvelut, joilla tuetaan työstä työhön siirtymistä, tulevat korostumaan (esim. muutosturvapalvelut). Kuntien palkkatukityön vaikuttavuutta arvioitaessa tulee velvoitetyöllistettävien osuus huomioida ja erottaa muusta kuntien palkkatukityöllistämisestä. Velvoitetyön kautta asiakkaita polutetaan lisäpäiville ja eläkkeelle.

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?

Raportissa käsiteltyjen työvoimapoliittisten palvelujen osalta Pirkanmaan kuntakokeilussa seurataan palvelujen kustannuksia ja myönnettyjen tukien määrää siltä osin kuin se on mahdollista. Esimerkiksi ELY-keskuksen hankkimien valmennuspalvelujen osalta kunnalla ei ole käytettävissä tai suoraan saatavilla toteutuneeseen palveluun perustuvia kustannustietoja. Palvelujen työllistymisvaikutusten sekä työssä pysymisen seuranta ei myöskään ole systemaattisesti todennettavissa, jonka vuoksi käsitys kustannusvaikuttavuudesta jää puutteelliseksi. Kustannustieto ja tieto palvelujen tuloksista on pirstaleista, ja osin datan käyttö on estynyt tietosuojasta johtuvista syistä.

Palvelujen kokonaistuottavuuden ja tuloksellisuuden arviointia silmällä pitäen tulisi toimintamenot tutkimusten suositusten mukaisesti ottaa huomioon palvelujen kokonaiskustannuksia arvioitaessa. Tulevan uudistuksen myötä tämä on mahdollisesti nykyistä helpompaa, kun kunta tarkasteltavana kokonaisuutena on kooltaan hallittavampi. Vaikuttavampien palvelujen kehittämiseksi palvelujen työllisyys- ja tulovaikutuksista kertovan datan tulisi olla palveluja järjestävillä kunnilla reaaliaikaisesti saatavissa ja yhdistettävissä muuhun kunnan elinvoimaa kuvaavaan tietoon.

Tiedolla johtamisen näkökulmasta kustannusseurannan ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnin tulisi olla systematisoitua ja selkeää, jotta tiedon hyödyntäminen arjessa aidosti mahdollistuisi. Datan tulisi nousta tiedolla johtamisen raportointijärjestelmään asiakaskohtaamisissa tehtävän rutiinityön yhteydessä – palvelua edeltävästi, palvelun aikana ja palvelun jälkeen – tapahtuvien kirjausten ja esimerkiksi palveluihin liittyvän laskutuksen kautta. Raportointitarpeiden täyttämisen ei tulisi heikentää palvelukohtaamisten tuottavuutta esimerkiksi aikaa vievien ja monimutkaisten kirjausten muodossa.

Työllistymistä edistävien palvelujen vaikutusten ja vaikuttavuuden parantamiseksi tulisi kustannustiedon ja sen hyödyntämisen lisäksi asiakkaiden yksilölliset taustavaikutukset palvelutuloksiin ymmärtää nykyistä paremmin. Kustannustietojen osalta yksittäisten palvelutapahtumien (TE-virkailijan työ), palvelujaksojen (esimerkiksi ostopalveluna tuotettava valmennus) sekä palvelussa oloaikana maksettavien tukikertymän yksittäiskustannusten ohella tulisi olla mahdollista seurata palvelupolun aikana muodostuvia kokonaiskustannuksia. Terveydenhuollon hoitoketjuajattelua mukaillen ”työllistymisketjujen” kustannusten selvittäminen yhdistettynä asiakkaiden yksilöllisiin taustatekijöihin auttaisi ymmärtämään paremmin, millaiset palvelupolut tuovat eri asiakasryhmille parhaan avun. Mikäli palvelun ei voida osoittaa edistävän asiakkaan työllistymistä, siitä tulisi luopua ja kehittää paremmin kohdentuvia palveluita kyseisen asiakasryhmän asiakkaille. Keskeistä olisi myös sopia siitä, mikä taho nämä palvelut asiakkaille tuottaa ja mitä vaikuttavuutta näillä palveluilla edistetään (esim. osallisuuden vahvistaminen). Osa työnhakijoista ei työ- ja toimintakyvyn haasteiden vuoksi pysty osallistumaan ensisijaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Keskeistä on estää työttömyyden pitkittyminen asiakkaan tilanteesta riippuen joko yksilöllisiä työllistymisvalmiuksia parantamalla ja/tai ohjaamalla häntä tarvittaessa paremmin työllistävälle alalle heti asiakkuuden alusta alkaen. On selvää, että työttömyyden pitkittyessä sekä työttömyyden välittömät että välilliset kustannukset

kasvavat merkittävästi. Tällä on merkittävä vaikutus niin yksilön, julkisen sektorin kuin yhteiskunnankin näkökulmasta.

Kustannusvaikuttavuuden parantamiseksi työvoimapoliittisista palveluista aiheutuvien kustannusten seurannan ohella on oleellista, että työllisyyspalvelujen virkamiestyöhön suoraan kytkeytyvien palvelujen laatu ja niiden tuottamisen tavat on organisoitu tehokkaasti, ja saatavuus sekä palvelujen piiriin pääsy toteutuu joustavasti asiakkaiden työllistymisen jouduttamiseksi. Palvelujen laatu ja siten asiakkaiden tasapuolinen kohtelu voidaan varmistaa asiakasta palvelevien henkilöiden riittävällä osaamisella niin tietojen kuin taitojen näkökulmasta. Tehokas työskentely mahdollistuu asiakasohjausta tukevien selkeiden ja tarkoituksenmukaisten prosessien ja työskentelyä palvelevien järjestelmien kautta. Asiakkaan tilanteen edistämisen näkökulmasta tarpeetonta palvelua ja työvaiheita tulisi välttää; palveluprosessin toteuttamisen ja siihen liittyvien järjestelmien käytön ja kirjausten ei tulisi olla itsetarkoituksellisia. Tuottavuuden lisäämisellä toimintaa tehostamalla ja sujuvoittamalla mahdollistetaan resurssien optimoitu käyttö sekä investoiminen toiminnan kehittämistä tukeviin innovaatioihin.

Alasalmen ym. (2022) tutkimuksen tuloksia mukaillen kustannusvaikuttavuuden ymmärtämisen ja kehittämisen näkökulmasta palvelujen seurantaa ja raportointia on kehitettävä. Vain käytettävissä olevalla ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta merkityksellisellä datalla rikastetun tiedon avulla on mahdollistaa ymmärtää, miten ja kenelle palveluja tulisi kohdentaa. Tässä oleellisia tekijöitä ovat asiakkaiden ja asiakassegmenttien tunteminen sekä palvelujen kustannuksista ja vaikutuksista kertovan datan hyödyntäminen sekä tietoon perustuva arjen vaikuttava palveluohjaus ja kehittämistoimien organisointi. Tulevaa uudistusta silmällä pitäen tulisi kunnilla olla nykyistä enemmän lainsäädännöllistä liikkumavaraa järjestää erilaisia palvelu- ja tukimuotoja yhdisteleviä palveluita ja seurata näistä syntyviä yksilö- ja ryhmätason tuloksia reaaliaikaisesti kustannusvaikuttavampien palvelujen ja palvelupolkujen kehittämiseksi. Näin turvataan, että työllisyyspalveluille asetetut työllisyystavoitteet myös saavutetaan.

Liite: OMA-opas - työnhaun pelikirja, josta käy ilmi, miten Tampereen kaupungilla asiakkaiden palvelutarvearviot tehdään ja millä perusteilla asiakkaita ohjataan palveluun. Opas julkaistaan tammikuussa 2023.

Lisätietoja Regina Saari
työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
p. 050 346 9603
etunimi.sukunimi@tampere.fi