

# Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Työ ja yrittäjyys  
42/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY



OLLI OOSI

# Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

42/2014



<b>Tekijät   Författare   Authors</b> Olli Oosi, Owl Group Oy	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Lokakuu 2014
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Kansainvälinen vertaisarviointi on osa työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa Työpolitiikan palvelurakennearviointi -hanketta. Kyseessä on vertailuanalyysiin perustuva arviointi, jonka ensisijaisena tavoitteena on ollut tuottaa ideoita Työpolitiikan palvelurakennearvioinnille valikoitujen maiden ja arviointiteemojen osalta. Tarkastelun kohteena olleita maita ovat olleet Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Australia, Saksa, Itävalta, Sveitsi sekä Alankomaat.</p> <p>Tarkasteltavissa maissa on keskenään erilainen orientaatio työpolitiikkaan johtuen jokaisen maan omista historiallisista lähtökohdista palvelujärjestelmän rakentamiseen. Poliittisella päätöksenteolla on ollut usein varsin suuri merkitys työpoliittisten palvelujärjestelmien luomisessa. Erilaisia valintoja selittävät myös esimerkiksi työsuhteen turvan ja työttömyysturvan rahoituksen kysymykset sekä työmarkkinoiden rakenne, hallinnollinen rakenne ja alue- ja yhdyskuntarakenne.</p> <p>Arvioinnin keskeiset suositukset ovat luonteeltaan strategisia ja ne perustuvat eri maiden kokemuksiin arviointiteemojen kehittämisestä ja kehittymisestä. Suositusten laatimisessa on käyty dialogia Palvelurakennearvioinnin asiantuntijoiden, vertailumaiden viranomaisten sekä vertaisarvioitsijoiden välillä.</p> <p>Arvioinnissa suositellaan ensinnäkin yhteistyön vahvistamista julkisten työvoimapolitiikan ja yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien välillä: 1) Yhteistä tahtotilaa ja yhteistyötä tulee vahvistaa julkisen työvoimapolitiikan ja yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien kanssa; 2) Suomessa tulee testata ja kehittää tulosperusteista ostamista ja tulosperusteisen ostamisen erilaisia vaihtoehtoja nykytilanteen puitteissa; 3) Yksityisten toimijoiden kanssa tulee toteuttaa systemaattista markkinavuoropuhelua järjestelmän kehittämiseksi sekä yhteisten tavoitteiden löytämiseksi.</p> <p>Arvioinnin toisessa suosituskokonaisuudessa esitetään työpoliittisen palvelujärjestelmän suorituskyvyn johtamisen ja mittaamisen käytäntöjen uudistamista: 1) Suomessa tulisi siirtää vahvemmin työllistymistuloksien mittaamiseen ja palvelukykyiden suorituskyvyn vertailuun; 2) Tutkimus- ja arviointitoiminnan painoarvoa ja kokeilukulttuuria tulisi vahvistaa.</p> <p>Arvioinnissa nostetaan lisäksi esiin yksittäisiä hyviä käytäntöjä, joista Suomi voisi oppia. Näitä ovat sähköisten palvelujen kehittäminen työnhakijan palvelua ja virkailijoiden työtä vahvemmin ohjaavaksi työkaluksi, valtakunnallisten työnantaja-asiakkuuksien toimintamallin kehittäminen, sosiaalisen median valtakunnallisen hyödyntämisen vahvistaminen sekä vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämisrakenteiden varmistaminen.</p>	
TEM:n yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Jarkko Tonttila, p. 029 506 0069	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> työpolitiikka, työvoimapolitiikka, palvelurakenteet, kansainvälinen vertailu, julkinen työvoimapolitiikka	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkopainettu julkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
<b>ISBN 978-952-227-895-1</b>	<b>ISBN 978-952-227-896-8</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 95	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 22 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd



# Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja / Työ ja yrittäjyys -sarjan niteenä julkaistaan Olli Oosin (Owal Group Oy) arviointi ”Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi”.

Arvioinnin tavoitteena on ollut tuottaa vertaisoppimisen havaintoja ja suosituksia työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimalle Työpolitiikan palvelurakennearviointi -hankkeelle. Aineistot, analyysit ja suositukset pohjautuvat yhdeksän OECD-maan tarkasteluun maakohtaisten valikoitujen arviointiteemojen osalta. Vertaisarviointi on ollut luonteeltaan prosessuaalinen ja työtavaltaan dialoginen – tietoa on kerätty, analysoitu ja jalostettu prosessin aikana vertaisarvioitsijoiden, kohdemaiden viranomaisten ja Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin avainhenkilöiden tiiviinä vuoropuheluna.

Prosessuaalisesta luonteestaan huolimatta arviointiraportti on myös itsenäinen tuotos ja luo informatiivisen katsauksen tarkasteltavien maiden toimintaympäristöihin ja erityispiirteisiin sekä nostaa napakasti esiin tärkeitä kysymyksiä ja oppimisen paikkoja vertailtaessa arviointiteemoja Suomen palvelujärjestelmään ja toimintaympäristöön.

Kansainvälinen vertaisarviointi on toteuttanut tavoitteensa erinomaisesti. Vuoropuhelu, aineistot ja analyysit ovat auttaneet suomalaisen palvelujärjestelmän kehitystyötä kysymällä oikeita kysymyksiä ja osoittamalla kiinnostavia oppimisen teemoja – kysymyksiä ja teemoja, joiden tunnistaminen suomalaisen järjestelmän sisältä käsin olisi ollut vaikeaa, jollei mahdotonta. Arvioinnin onnistumisesta kerätnee jotain sekin, että muutamia esiin nostettuja teemoja on lähdetty viemään toimeenpanoon kokeiluluonteisesti jo arvioinnin aikana.

Vertaisarvioinnin ohjauksesta vastanneeseen hankeryhmään ovat kuuluneet työ- ja elinkeinoministeriöstä tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, työmarkkinaneuvos Jussi Toppila, neuvotteleva virkamies Leena Pentikäinen ja kehittämisspällikkö Jarkko Tonttila.

Helsingissä, syyskuussa 2014

JARKKO TONTTILA  
*Kehittämisspällikkö*



# Sisältö

Esipuhe.....	5
Tiivistelmä.....	9
<b>1 Johdanto ja arvioinnin tavoitteet.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Vertaisarvioinnin synteesi.....</b>	<b>12</b>
2.1 Yleiskatsaus tarkastelun kohteena oleviin maihin.....	12
2.2 Teemakohtainen analyysi.....	24
<b>3 Vertaisarvioinnin suositukset.....</b>	<b>36</b>
3.1 Suosituskokonaisuus 1: Yhteistyötä julkisten työvoimapalveluiden ja yksityisten työnvälitystoimijoiden sekä palveluntuottajien välillä tulee vahvistaa.....	36
3.2 Suosituskokonaisuus 2: Työpoliittisen palvelujärjestelmän suorituskyvyn johtamisen ja mittaamisen käytäntöjä tulee uudistaa.....	38
3.3 Muut yksittäiset hyvät käytännöt.....	40
3.4 Muiden maiden palvelurakenteiden kokemusten peilaaminen....	41
<b>4 Maakohtaiset osiot.....</b>	<b>44</b>
4.1 Norja (Työ-, sosiaali- ja terveystieteiden integraatio ja kunta-valtio-yhteistyö).....	44
4.1.1 Institutionaalinen konteksti.....	44
4.1.2 Erytysteeman esittely: Sosiaali-, terveys- ja työpolitiikan integraatio.....	45
4.1.3 Kokemukset.....	46
4.2 Sveitsi (Suorituskyvyn johtamisen käytännöt).....	48
4.2.1 Institutionaalinen konteksti.....	48
4.2.2 Erytysteema: Suorituskyvyn johtamisen käytännöt.....	49
4.2.3 Kokemuksia.....	51
4.3 Iso-Britannia (Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa).....	52
4.3.1 Institutionaalinen konteksti.....	52
4.3.2 Erytysteema: Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa.....	53
4.3.3 Kokemuksia.....	55
4.4 Australia (Yksityisen sektorin rooli ja palvelujen laatuohjaus)...	56
4.4.1 Institutionaalinen konteksti.....	56
4.4.2 Yksityisen palvelutuotannon rooli ja laatuohjaus.....	58
4.4.3 Kokemuksia.....	61
4.5 Saksa (Tutkimustiedon hyödyntäminen Hartz-reformeissa).....	64
4.5.1 Institutionaalinen konteksti.....	64

4.5.2	Erytisteeman esittely: Tutkimustiedon hyödyntäminen Hartz-reformien yhteydessä.....	66
4.5.3	Kokemuksia.....	67
4.6	Alankomaat (Yksityisen sektorin rooli sekä sähköiset palvelut)	67
4.6.1	Institutionaalinen konteksti.....	67
4.6.2	Erytisteeman esittely: Yksityiset palveluntarjoajat ja sähköiset palvelut.....	68
4.6.3	Kokemuksia.....	71
4.7	Ruotsi (Erytisyryhmät ja tutkimustiedon hyödyntäminen palvelurakenteen suunnittelemisessa).....	72
4.7.1	Institutionaalinen konteksti.....	72
4.7.2	Erytisteeman esittely: Erytisyryhmät ja näytön käyttäminen palvelurakenteen suunnittelemisessa.....	74
4.7.3	Kokemuksia.....	76
4.8	Itävalta (Työmarkkinayhteistyön rooli julkisissa työvoimapalveluissa).....	77
4.8.1	Institutionaalinen konteksti.....	77
4.8.2	Erytisteeman esittely: Työmarkkinaosapuolten/ kolmikantayhteistyön rooli.....	79
4.9	Tanska (Työvoimapalveluiden kunnallistaminen).....	80
4.9.1	Institutionaalinen konteksti.....	80
4.9.2	Erytisteeman esittely: Kunnalliset reformit.....	82
<b>5</b>	<b>Arvioinnin toteutus.....</b>	<b>84</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>86</b>

# Tiivistelmä

Kansainvälinen vertaisarviointi on osa työpolitiikan palvelurakennearviointia. Arvioinnin tavoitteena on ollut ensi sijassa tukea palvelurakennearvioinnin toteuttamista. Kyseessä on vertailuanalyysiin perustuva arviointi, jonka ensisijaisena tavoitteena on ollut tuottaa ideoita Työpolitiikan palvelurakennearvioinnille tiettyjen maiden ja tiettyjen teemojen osalta. Osa maista on ollut ensisijaisia, joille arvioinnissa on ollut nimeytyt asiantuntijat ja osa toissijaisia, joiden kokemukset on kerätty joko kirjallisuuden ja/ tai opintomatkojen perusteella. Tarkastelun kohteena olleita maita ovat olleet Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Australia, Saksa, Itävalta, Sveitsi sekä Alankomaat.

Jokainen tarkasteltavista maista on omannut hyvin erilaisen orientaation työpolitiikkaan johtuen jokaisen maan omista historiallisista lähtökohdista työpoliittisen palvelujärjestelmän suunnitteluun. Tämän lisäksi poliittisella päätöksenteolla on ollut usein varsin suuri merkitys työpoliittisten palvelujärjestelmien luomisessa. Eri maiden työpoliittisen palvelujärjestelmän valintoja selittäviä tekijöitä on myös useita. Näistä voivat olla esimerkiksi työsuhteen turva, työttömyysturvan rahoitus, työmarkkinoiden rakenne, sekä maantieteellinen ja hallinnollinen rakenne.

Arvioinnin keskeiset suositukset ovat luonteeltaan strategisia ja ne perustuvat eri maiden kokemuksiin tiettyjen teemojen kehittämistä ja kehittymisestä. Useiden suositusten kohdalla on käyty dialogia palvelurakennearvioinnin asiantuntijoiden, vertailumaiden viranomaisten sekä selvityksen arvioinnin toteuttajien välillä.

Arvioinnissa suositellaan **yhteistyön vahvistamista julkisten työvoimapalveluiden sekä yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien välillä**. Tämä suosituskokonaisuus pitää sisällään kolme alasuositusta, jotka ovat:

**Suositus 1.1.** Yhteistä tahtotilaa ja yhteistyötä tulee vahvistaa julkisen työvoimapalvelun sekä yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien kanssa.

**Suositus 1.2.** Suomessa tulee testata ja kehittää tulosperusteista ostamista ja tulosperusteisen ostamisen erilaisia vaihtoehtoja nykylainsäädännön puitteissa. Tulosperusteisten hankintojen suunnittelu ja seuraaminen tulee olla keskitetysti johdettua. Suosituksessa kiinnitetään huomiota erilaisten kohderyhmien sekä erilaisten tuloksellisuuden maksutapojen testaamiseen sekä aktiivisen vuoropuheluun palvelutarjoajien kanssa. Lisäksi suosituksessa kiinnitetään huomiota siihen, että kokeilujen tulisi olla kestoaltaan useampivuotisia.

**Suositus 1.3.** Yksityisten toimijoiden kanssa tulee toteuttaa systemaattista markkinavuoropuhelua järjestelmän kehittämiseksi sekä yhteisten tavoitteiden löytämiseksi.

Arvioinnin toisessa suosituskokonaisuudessa suositellaan **työpoliittisen palvelujärjestelmän suorituskyvyn johtamisen ja mittaamisen käytäntöjen uudistamista**. Tämä kokonaisuus sisältää kaksi alasuositusta jotka ovat:

**Suositus 2.1.** Suomessa tulisi siirtyä vahvemmin työllistymistuloksia mittaavaan ja eri toimijoiden väliseen vertailuun perustuvaan tulosten mittamiseen, jossa keskeinen huomio kiinnitetään työllistymistuloksiin. Suorituskyvyn mittaamisessa tulisi luopua erilaisista toimintaympäristötekijöitä kuvaavista mittareista.

**Suositus 2.2.** Tutkimus- ja arviointitoiminnan painoarvoa ja kokeilukulttuuria tulisi vahvistaa lisäämällä tutkimus- ja arviointitoiminnan painoarvoa, kiinnittämällä huomiota olemassa olevien kokeiluiden tuloksellisuuden osoittamiseen sekä varmistamalla että tutkimus- ja kehittämistoiminta palvelee kiinteästi TE-palveluiden johtamista ja kehittämistä.

Arvioinnissa nostetaan esiin erilaisia **hyvä käytäntöjä joista Suomi voisi oppia**. Näitä ovat sähköisten palvelujen kehittäminen työnhakijan ja virkailijoiden työtä ohjaavaksi työkaluksi, valtakunnallisten työnantaja-asiakkuuksien johtamismallin kehittäminen, sosiaalisen median valtakunnallisen hyödyntämisen parantaminen sekä vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämisrakenteiden varmistaminen.

# 1 Johdanto ja arvioinnin tavoitteet

Tämä kansainvälinen vertaisarviointi on osa työpolitiikan palvelurakennearviointia. Arvioinnin tavoitteena on ollut ensi sijassa tukea palvelurakennearvioinnin toteuttamista. Työ- ja elinkeinoministeriö täsmensi arviointitehtäväksi tiettyjen maiden ja näiden maiden sisällä tiettyjen teemojen analyysin ja vertailun. Tämä kansainvälinen arviointi ei ole ”tutkimuksellinen arviointi”, jossa eri maiden järjestelmiä vertailtaisiin samanlaisin kriteerein ja tilastoin. Kyseessä on vertailuanalyysiin perustuva arviointi, jonka ensisijaisena tavoitteena on ollut tuottaa ideoita Työpolitiikan palvelurakennearvioinnille.

Arvioinnin tavoitteina on ollut tuottaa palvelurakennearvioinnin käyttöön kuvaus ja arvio vertailumaan palvelu-/ohjausrakenteesta määritellyn arviointiteeman osalta, arvioida ko. palvelu-/ohjausrakennetta suhteessa Suomen toimintaympäristöön ja tuottaa suosituksia työpolitiikan palvelurakenteen kehittämiseksi Suomessa. Arvioinnissa on ollut ensisijaisia vertailumaita, joille arviointitiimissä on maakohtaisesti nimetyt asiantuntijat, ja toissijaisia maita, joiden kokemukset on kerätty joko kirjallisuuden ja/tai opintomatkojen perusteella.

Arviointi ja eri maihin kohdistuneet teemat ovat keskittyneet ensi sijassa työpolitiikan palvelurakenteisiin. Tämän vuoksi esimerkiksi työlainsäädännön tai koulutusjärjestelmän kuvausta ei ole tehty, ellei se ole jonkin maan kohdalla ollut erityisen välttämätöntä.

Arviointiraportti muodostuu kahdesta itsenäisestä osiosta: synteesisistä ja maakohtaisesta osiosta.

Toinen ja kolmas luku muodostavat raportin synteessin. Kiireinen lukija voi lukea vain raportin tämän osan. Toisessa luvussa esitetään lyhyt yleiskatsaus sekä vertailun kohteena oleviin maihin että työpolitiikan palvelujärjestelmään ja nostetaan esiin keskeiset asiat kustakin vertailun kohteena olleesta erityistestemasta. Kolmannessa luvussa esitetään koordinaattorin ja vertaisarvioijien kommenttien perusteella laaditut strategiset suositukset työpoliittisen palvelujärjestelmän kehittämiseksi Suomessa.

Raportin toinen osa koostuu maakohtaisista osioista ja arvioinnin toteutuksen kuvaamisesta. Neljäs luku koostuu lyhyistä maakohtaisista arvioista. Arviot pohjautuvat vertaisarvioijien ja opintomatkalaisten kokemuksiin. Maakohtaisten lukujen tarkoitus on antaa yleiskuva arvioitavan maan erityistestemasta ja siihen liittyvistä kokemuksista. Vertaisarvioinnin aikana on lisäksi tuotettu tarkemmat englanninkieliset maakuvaukset, joihin neljäs luku pohjautuu. Arvioinnin keskeisiä kysymyksiä on kuvattu arvioinnin toteutustapaa kuvaavassa luvussa raportin lopussa.

## 2 Vertaisarvioinnin synteesi

### 2.1 Yleiskatsaus tarkastelun kohteena oleviin maihin

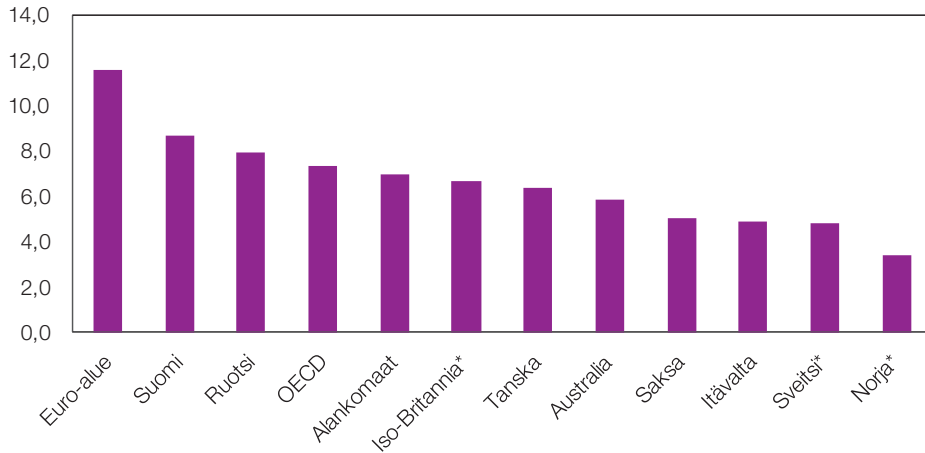
#### Eri maiden ”orientaatio” työpolitiikan organisointiin

Jokainen tarkasteltavista maista on orientoitunut työpolitiikkaan hyvin eri tavoin, koska kullakin maalla on omat historialliset lähtökohtansa työpoliittisen palvelujärjestelmän suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi poliittisella päätöksenteolla on usein ollut varsin suuri merkitys työpoliittisten palvelujärjestelmien luomisessa. Tämä ei ole yllättävää siinä mielessä, että työ, työn tekemisen mahdollisuudet ja työvoiman saatavuus ja tähän liittyvät ratkaisut ovat usein intohimoja herättäviä kysymyksiä. On myös useita tekijöitä, jotka selittävät eri maiden työpoliittisen palvelujärjestelmän valintoja. Näitä voivat olla esimerkiksi työsuhteen turva, työttömyysturvan rahoitus, työmarkkinoiden rakenne ja maantieteellinen ja hallinnollinen rakenne. Tässä tarkastelussa eri maita on katsottu tiettyjen teemojen kautta. Tarkoituksena ei ole kuvata kyseisen maan työpolitiikan koko historiaa, vaan päivittää sen tilannetta tietyin osin.

Kuvassa 1 on esitetty arvioinnissa mukana olleiden maiden, OECD-maiden ja euroalueen työttömyyden nykytilannetta. Arviointimaat on järjestetty kuvaan keskimääräisen harmonisoidun työttömyysasteen mukaan vuoden 2014 toisella neljänneksellä. Kuvasta huomataan, että vaikka Suomen työttömyysaste on alhaisempi kuin euroalueella keskimäärin, niin se on kuitenkin kaikista vertaisarvioinnin maista korkein (8,7 %). Seuraavana tulevan Ruotsin työttömyysaste on noin 8 %. Vielä edeltävänä vuonna samana ajankohtana Suomen ja Ruotsin työttömyysaste oli lähes samalla tasolla, hieman yli 8 %.

Alhaisin työttömyysaste on viime tietojen mukaan Norjassa, vain noin 3,4 %. Alle 5 %:n työttömyysaste on Norjan lisäksi ainoastaan Sveitsissä ja Itävallassa. Edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna työttömyysaste on noussut Suomen lisäksi Australiassa, Itävallassa, Alankomaissa ja Sveitsissä. Näissä kaikissa työttömyysaste on kuitenkin lähtökohtaisesti selvästi alhaisempi kuin Suomessa. Muissa vertaisarviointimaissa työttömyysaste on laskenut. Myös euroalueella ja OECD-maissa työttömyysaste on keskimääräisesti laskenut (euroalueella se on nyt keskimäärin 11,6 % ja OECD-maissa 7,4 %).

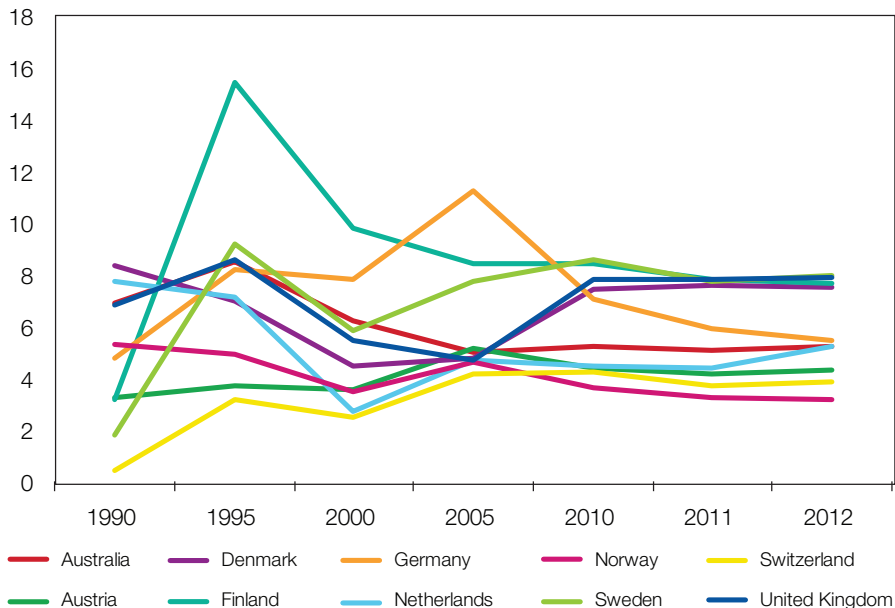
**Kuva 1.** Harmonisoitu työttömyysaste arvioinnin kohteena olevissa maissa vuoden 2014 toisella neljänneksellä. \*=Vertailuarvona vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen työttömyysaste. (OECD: Employment statistics).



Työttömyysaste selittää osin maiden tekemiä valintoja. Vertailun kohteena olevista maista Suomi, Iso-Britannia ja Ruotsi ovat työttömyysasteeltaan olleet perinteisesti suunnilleen samalla tasolla korkeamman työttömyyden maina. Vastaavasti vertailumaista Norja, Sveitsi ja osin Itävalta ovat kuuluneet alhaisen työttömyyden maihin.

Suomalainen työttömyyden rakenne on poikkeuksellinen erityisesti rakennetyöttömyyden suhteen. Työttömyysasteen kehitystä pitkällä aikajänteellä on kuvattu kuvassa 2.

**Kuva 2.** Työttömyysasteen kehitys prosentteina työvoimasta (OECD).



Taulukossa 1 on kuvattu työttömyyden keskimääräinen kesto muutamassa vertaisarviointimaassa vuosina 2011-2013. Työttömyyden keskimääräistä kestoä raportoidaan eri maissa vaihtelevasti. Tästä johtuen taulukkoon on sisällytetty ainoastaan ne maat, joista tieto oli saatavilla OECD:n tilastoissa. Työttömyyden keskimääräinen kesto on ilmoitettu kuukausina. Taulukosta ilmenee, että Suomessa keskimääräinen työttömyysjakso oli viime vuonna lähes 10 kuukautta. Tämä on yli kuukauden enemmän kuin OECD-maissa keskimäärin ja lähes 4 kuukautta enemmän kuin rajanaapuri Norjalla. Sveitsissä keskimääräinen työttömyysjakso on näistä maista pisin; työttömyys kestää Sveitsissä keskimäärin vuoden ja 3 kuukautta. Tämä tarkoittaa, että Sveitsissä suurin osa työttömistä on myös pitkään työttömänä.

**Taulukko 1.** Keskimääräinen työttömyyden kesto kuukausina eräissä vertailun kohteena olevissa maissa (OECD).

Maa / Vuosi	2011	2012	2013
Australia	2,11	2,14	2,08
Suomi	9,77	9,62	9,90
Norja	6,39	6,28	6,03
Sveitsi	18,71	16,00	15,18
OECD-maat	8,72	8,88	8,39

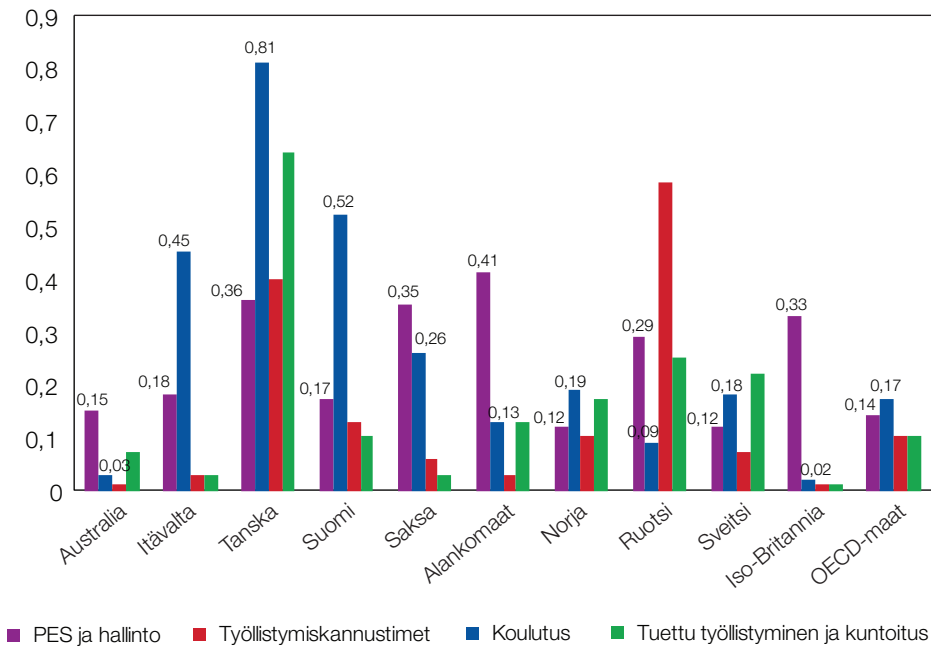
Kattavamman kuvan työttömyyden kehosta vertaisarvioinnin maissa antaa taulukko 2, jossa on kuvattu niitä työttömiä, joiden työttömyysjakso kestää 6-12 kuukautta ja yli 12 kuukautta prosenttiosuutena kaikista työttömistä. Tämän muuttujan tilastointi on yleisempää kuin keskimääräisen työttömyyden keston suora raportointi. Taulukosta selviää, että Pohjoismaissa ja Australiassa yli 6 kuukautta työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä on keskimäärin pienempi kuin Keski-Euroopan maissa. Esimerkiksi Saksassa yli 6 kuukautta työttömänä olleiden osuus on hyvin korkea, 60,2 %. Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus (36,0 %) on suurempi kuin muissa Pohjoismaissa keskimäärin, poikkeuksena Tanska (41,9 %).

**Taulukko 2.** Vertailumääkohtaisia työttömyyden kestoja OECD:n tilastojen valossa.

Maa	Kesto	2013
Australia	6–12 kk	15,1 %
	Yli 12 kk	19,2 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>34,3 %</b>
Itävalta	6–12 kk	19,0 %
	Yli 12kk	24,3 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>43,3 %</b>
Tanska	6–12 kk	16,4 %
	Yli 12kk	25,5 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>41,9 %</b>
Suomi	6–12 kk	14,8 %
	Yli 12kk	21,2 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>36,0 %</b>
Saksa	6–12 kk	15,5 %
	Yli 12kk	44,7 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>60,2 %</b>
Alankomaat	6–12 kk	18,9 %
	Yli 12kk	35,9 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>54,8 %</b>
Norja	6–12 kk	19,6 %
	Yli 12kk	9,2 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>28,8 %</b>
Ruotsi	6–12 kk	16,0 %
	Yli 12kk	17,0 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>33,0 %</b>
Sveitsi	6–12 kk	20,3 %
	Yli 12kk	33,2 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>53,5 %</b>
Iso-Britannia	6–12 kk	17,2 %
	Yli 12kk	36,3 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>53,5 %</b>
OECD	6–12 kk	14,4 %
	Yli 12kk	35,3 %
	<b>Yhteensä</b>	<b>49,7 %</b>

Edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi myös julkisten varojen käyttö työvoimapalveluihin kuvaa hyvin eri tarkastelun kohteena olevien maiden orientaatiota työpölytiikkaan. Kuvassa 3 on hahmoteltu tarkastelun kohteena olevien maiden julkisia menoja prosentteina bruttokansantuotteesta.

**Kuva 3.** Julkiset menot prosentteina bruttokansantuotteesta vuonna 2011 (OECD).

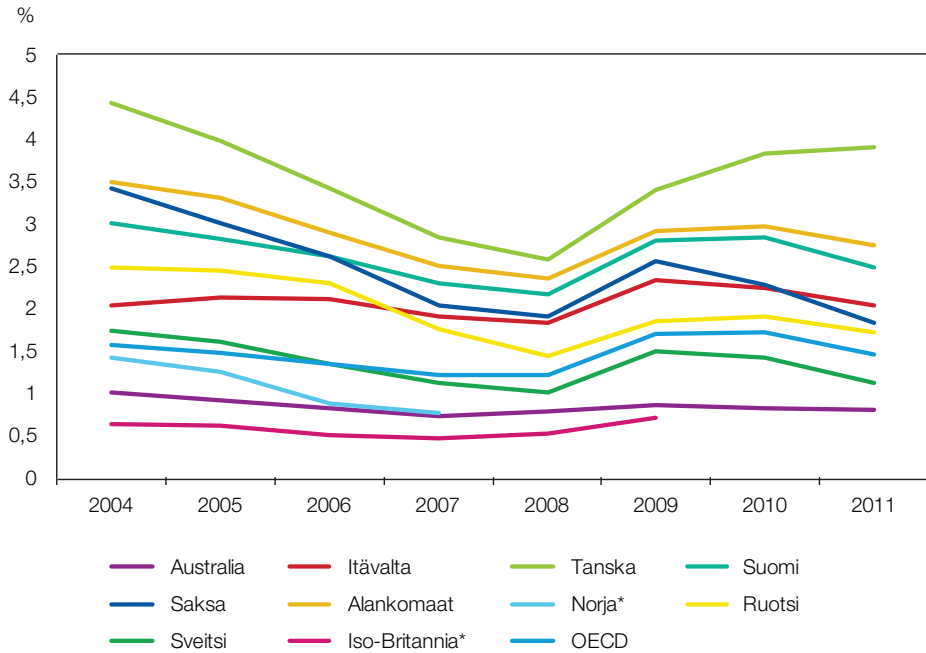


Kuten kuvasta nähdään, esimerkiksi Suomessa, Itävallassa ja Tanskassa varsin paljon työpolitiikkaan kohdistuvista panostuksista käytetään koulutukseen. Vastavasti työnvälitykseen Suomessa käytetään monia muita maita vähemmän. Toisaalta kuviossa Ison-Britannian kohdalla ”PES ja hallinto” -kategoria käsittää myös ostopalvelut. Taulukon eri osa-alueet sisältävät muun muassa seuraavia kokonaisuuksia:

- *PES & Hallinto*: Sisältää työnvälityksen ja sijoittamisen sekä työttömyysturvan hallinnoinnin (myös esim. Kelan).
- *Koulutus*: Kattaa aktiivisen työvoimapolitiikan eri koulutukset sekä työnantajiin kohdistuvat tuet, joilla nämä voivat rekrytoida henkilöitä esimerkiksi harjoitteluun ja työkokeiluun.
- *Työllistymiskannustimet*: Sisältää rekrytointiin ja työsuhteen säilymiseen liittyvät tuet.
- *Tuettu työllistyminen ja kuntoutus*: Sisältää vain jatkuvat tuet työn säilymiseen sekä kuntoutuksen.

Pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna (Kuva 4) kehitys on ollut monissa maissa samansuuntainen, koska rahoitus on usein sidoksissa suhdanteisiin.

**Kuva 4.** Työvoimapolitiikkaan käytetyt julkiset menot prosenttiosuutena BKT:stä. \*=Tiedot epätäydelliset. (OECD).



Kunkin maan palvelurakenteen lähtökohtia tämän kehittämiseen on kuvattu lyhyesti taulukossa 3. Maiden taustaa ja historiaa on kuvattu tarkemmin maakoh-  
taisissa lyhyissä tarkasteluissa.

**Taulukko 3. Tiivistelmä palvelurakenteen erityispiirteistä Pohjoismaissa.**

Pohjoismaat	Palvelurakenteen tausta, tuloksellisuus ja erityispiirteet
<b>Norja</b> (Universaali verorahoitteinen työttömyysturva)	<p>Työttömyys on ollut EU-maiden keskitason alapuolella, mutta sairaus- ja vammaisetuksien sekä monipalvelukäyttäjien määrä on ollut suuri. Tämä johti palvelujen uudistamiseen 2000-luvulla. Työvoimapalveluiden palvelurakenne määritettiin viimein työllistyvien asiakkaiden mukaan. Siinä sosiaali- ja työllisyyspalvelut koottiin yhteen (15 % asiakkaista määritti koko palvelurakenteen).</p> <p>Norjassa uudistusvaihe on kestänyt kuusi vuotta, ja etuja erityisesti viimein työllistyneiden osalta on saavutettu. Tätä on osaltaan tukenut työmarkkinatilanteen pysyminen suhteellisen vakaana. Maan erityispiirteenä on kuntien ja valtion palveluiden yhdistäminen samaan "NAV-palveluun".</p> <p>Norjan palvelurakenne rahoitetaan verovaroin ja työttömyysturva rahoitetaan universaalilla työttömyysvakuutuksella (joka on vero- ja maksurahoitteinen).</p>
<b>Ruotsi</b>	<p>Työttömyys on ollut Suomen kanssa suunnilleen samaa tasoa. Asiakkaiden yhdenvertaisuus ja palvelujen samankaltaisuus ovat olleet perinteisesti tärkeitä argumentteja. Palvelurakenteen kehittämisen lähtökohtana on vuonna 2008 lyhyehkössä ajassa "puhtaalta pöydältä" laadittu keskitetty virastomalli, joka toimii aidosti yhtenä organisaationa ilman lainsäädännöllisiä rajoitteita.</p> <p>Ruotsissa tuloksellisuustietoa on saatu lähinnä ohjelma- ja interventiotasolta, joissa on pitkä arviointitutkimusperinne. Valtakunnallisen virastomallin erityispiirteitä ovat niin kutsuttu palvelutuotannon johtaminen, jossa palvelutuotannon johtaja edustaa viraston johtoryhmässä koko maata ja vastaa koko maan palvelutuotannosta, sekä valtakunnalliset työnantaja-asiakkuudet.</p> <p>Ruotsin työttömyysturva rahoitetaan perusvakuutuksella ja vapaaehtoisella työttömyysvakuutuksella.</p>
<b>Tanska</b>	<p>Tanska on uudistanut työpolitiikan palvelurakennettaan siirtämällä työpolitiikan kuntien vastuulle. Käytännössä työpolitiikan siirto toimi argumenttina tanskalaisen kuntauudistuksen toteuttamisessa. Tanskan uudistuksesta saatu tuloksellisuustieto on hyvin vaihtelevaa. Tanskalainen uudistus kytkeytyi työttömyysturvan rahoitusmalliin, joka tehtiin noususuhdanteen aikana. Vastaavasti palvelurakenteen tasolla kuntien toimintakapasiteetti määrittää myös tuloksellisuuden. Arviointien perusteella on havaittu eräitä hyviä toimintamuotoja niiden asiakkaiden kohdalla, jotka tarvitsevat useita eri palveluita.</p> <p>Työttömyysturva rahoitetaan pääasiassa vapaaehtoisilla vakuutuksilla sekä verorahoituksella. Palvelut rahoitetaan lisäksi sekä paikallisen verotuksen että valtion tuen kautta.</p>

Kuten yllä kuvatusta huomataan, jo Pohjoismaat ovat keskenään hyvin erilaisia. Tässä arvioinnissa ei ole menty pitkälle ulottuvaan analyysiin palvelurakenteen tai työttömyysturvan rahoituksesta, mutta on selvää, että työttömyysturvan rahoitus vaikuttaa myös palvelurakenteeseen. Käytännössä useimmissa maissa työttömyysturvan tason arvioidaan väistämättä alenevan 2010-luvulla (ks. esim. Esser et al. 2013). Tanska poikkeaa muista Pohjoismaista selkeästi siinä, että maassa yhdistyy vahva tanskalainen joustoturvamalli ja hyvin paikallinen kunnallinen toimintamalli. Arvioinnissa toteutetun opintomatkan aikana tehdyissä haastatteluissa nousi kuitenkin esiin, ettei uudistus perustunut välttämättä järjestelmälliseen analyysiin vaan poliittiseen kompromissiin.

Seuraavassa taulukossa tarkastellaan vertailun kohteena olevien Manner-Euroopan maiden palvelurakenteen lähtökohtia.

**Taulukko 4. Tiivistelmä palvelurakenteen erityispiirteistä Manner-Euroopassa.**

Manner-Eurooppa	Palvelurakenteen tausta, tuloksellisuus ja erityispiirteet
<p><b>Alankomaat</b></p>	<p>Alankomaissa on kaksoisrahoitteinen järjestelmä, jossa työttömyysturvan piiriin kuulutaan noin 1–2 vuotta ja palvelun tarjoaa kansallinen vakuutusviranomainen. Tämän jälkeen työttömät siirtyvät kuntien palveluihin. Tuloksellisuuden arviointitieto on hyvin seikkaperäistä ja mittaa työttömyysturvan kustannuksissa saavutettua säästöä.</p> <p>Palvelurakenteen kehittäminen on ollut poliittisten päätösten alaista, ja valtakunnallisen viraston aiemmin toteuttama laaja aktiivointi- ja kuntoutuspalvelujen osto lopetettiin vuonna 2012. Alankomaat on pyrkinyt sähköistämään palvelunsa mahdollisimman kattavasti. Tämän avulla on onnistuttu vastaamaan virastolle asetettuihin tuottavuustavoitteisiin. Maan erityispiirteenä on lisäksi aktiivinen yhteistyö yksityisen työnvälityksen kanssa.</p> <p>Maassa on käytössä kaksoisjärjestelmä, jossa on pakollinen perusvakuutus, vapaaehtoisia työttömyysvakuutuksia ja useita muita erilaisia etuuksia. Etuuk-sien uudistaminen on käynnissä arviointihetkellä.</p>
<p><b>Itävalta</b></p>	<p>Itävalta on pitänyt työttömyyden EU:n keskitason alapuolella. 1990-luvulta alkaen kolmikanta on muodostunut keskeiseksi työvoimahallintoa ohjaavaksi toimijaksi, joka johtuu osin siitä että työmarkkinaosapuolet osallistuvat työttö-myysturvan ja palvelujärjestelmän rahoitukseen. Palvelurakenne on järjestetty valtiolliseen organisaatioon, jossa kolmikanta on päättävässä asemassa niin liittovaltio-, osavaltio- kuin paikallistasolla.</p> <p>Järjestelmä on ollut ilmeisen tuloksekas. Käytössä on laaja joukko suoritusky-vyn johtamisen välineitä. Maan yhtenä erityispiirteenä on juurtunut kolmikan-tayhteistyön malli. Toisena erityispiirteenä on palvelurakenteen järjestelmällinen kehittäminen ja organisaation kehittämistyökalujen varsin suuri määrä.</p> <p>Työttömyysturvavakuutus ja työvoimapalvelut rahoitetaan rahastosta, joka muodostuu työntekijä- ja työnantajajärjestöjen maksuista. Myös valtio osallistuu rahoitukseen.</p>
<p><b>Saksa</b></p>	<p>2000-luvulla toteutettiin laajoja työmarkkinareformeja järjestelmällisesti kolmessa vaiheessa.</p> <p>Työttömyys on yksi Euroopan alhaisimpia ja vähentynyt merkittävästi viime vuosina. Liittovaltiorakenteessa osavaltioilla on suuri vastuu toimenpiteiden suunnittelusta ja räätälöinnistä ja liittovaltiolla ja erillisyyksiköillä puolestaan palvelujen toteutuksesta.</p> <p>Reformia pidetään yleensä onnistuneena, mutta meta-analyysit osoittavat, ettei kehitetyillä instrumenteilla ole itsessään ollut vaikutusta. Työmarkkinoiden tuloksellisuutta selitetään 1990-luvulla tehdyllä hajautetulla palkkamallilla sekä työnantajille koituneiden kustannusten sääntelyllä.</p> <p>Maan palvelurakenteen erityispiirteinä ovat olleet laaja tutkimusrakenne osana reformia sekä käytettyjen organisaation kehittämis- ja johtamistyökalujen suuri määrä ja järjestelmällisyys.</p>
<p><b>Sveitsi</b></p>	<p>Sveitsissä työttömyys on alkanut kehittyä ongelmaksi 1990-luvulla maahanmuuton myötä. Tätä ennen työttömyys oli alhaista. 2000-luvulla tehdyllä uudis-tuksella eri osavaltioiden työpolitiikkaa pyritään ohjaamaan samaan suuntaan. Kantonit toteuttavat työpolitiikkaa parhaaksi katsomallaan tavalla liittovaltion yhteisen, varsin väljän tavoitteenasettelun mukaan. Järjestelmä rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla tai kantonien omalla budjetilla. Tuloksellisuutta seurataan kantonien kesken (suhteellinen tuloksellisuus), eikä pitkittäiskehitystä juurikaan seurata. Kantoneilla on vahva itsemääräämisoikeus (liittovaltio ei puutu toimenpiteisiin).</p> <p>Työttömyysturva rahoitetaan verovaroin julkisen työttömyysvakuutuksen kautta. Tämän lisäksi maassa toimii lukuisia yksityisiä työttömyysvakuutuksen tarjoajia.</p>

Molemmissa tarkastelun kohteena olleissa anglosaksisissa maissa on hyödynnetty ostopalveluita täydentämään julkista palveluntuotantoa. Molemmille maille on tyyppillistä suhteellisen alhainen työsuhteen turva sekä vastaavasti suhteellisen alhainen työttömyyden turva. Palvelurakenteiden rahoitus toteutetaan verovaroin.

**Taulukko 5.** Tiivistelmä palvelurakenteen erityispiirteistä anglosaksisissa maissa.

Anglosaksiset maat	Palvelurakenteen tausta, tuloksellisuus ja erityispiirteet
<b>Iso-Britannia</b>	<p>Iso-Britannia on vaihtelevan työttömyyden ja alhaisen työsuhteen turvan ja työttömyyden turvan maa. "Job Center Plus" luotiin 2000-luvun alussa keskitetysti johdetuksi toimisto-verkostoksi vastaamaan työnvälityksestä. Henkilöasioinnilla ja henkilökohtaisella räätälöinnillä on keskeinen merkitys. Aktiivitoimet on pitkään kehityksen myötä ostettu ulkoa.</p> <p>Työnvälitys toimii vaihtelevasti ja on pitkälti riippuvainen kunkin alueen tilanteesta. Myös yksityiset aktiivitoimet vaihtelevat: paremmin menestyvät (eli ne, jotka saavat ihmiset pysymään töissä) palkitaan.</p> <p>Maan erityispiirteinä ovat aktiivitoimien tulosperusteinen hankinta vaikeimmin työllistyville sekä vahva osto-osaaminen ja painotus yksilölliseen asiakaspalveluun työnvälityksessä.</p>
<b>Australia</b>	<p>Vuonna 1998 työnvälitys ja aktiivitoimet ulkoistettiin Job Networkin myötä. Tätä edelsi 10 vuoden kokeilujakso, jonka aikana luotiin alan markkinoita. Taustana toimenpiteille ovat maan koko, hyvin erilaiset työmarkkina-alueet ja yksilöllisen palvelun tarve. Palvelurakenteen lähtökohtana on, että etuuskien maksusta huolehtiva viranomaisella ylläpitää kansallista profilointi-instrumenttia, toteuttaa työttömien haastattelut ja suosittelee 3–5 palveluntarjoajaa. Asiakkaalla on mahdollisuus valita tarjoaja ja vaihtaa tätä.</p> <p>Job Service Australian ja tämän edeltäjän on useissa tutkimuksissa todettu saavuttaneen saman työllisyystuloksen pienemmillä kustannuksilla. Yksityisen palvelun perusongelmat näkyvät, mutta ongelmia on pystytty hallitsemaan monipuolisella suorituskyvyn mittaamisella ja laatuohjelmilla.</p> <p>Maan erityispiirteitä ovat tulosperusteinen hankinta (maksut tulevat työllistymisestä tai "etenemisestä palvelupolulla") ja lineaariseen regressiomalliin perustuva "tähtiluokitus", jonka mukaan parhaat palvelujen toteuttajat pärjäävät. Tämän lisäksi voittoa tavoittelemattomalla sektorilla on suuri merkitys työnvälityksessä.</p>

### Organisaatio- ja ohjausmallia koskevat perustelut

Työpolitiikan organisoitumisen perustana eri maissa ovat erilaiset historialliset lähtökohdat. Lähtökohtaisesti niiden vertailu Suomeen ei välttämättä ole kiinnostavaa, mutta eräät yksityiskohdat tai teemat voivat kuitenkin olla tarkastelun arvoisia.

Työpolitiikan palvelujen organisoitumisen lähtökohtia voi tarkastella myös järjestelmiin liittyvien perusargumenttien kautta. Nämä argumentit, joita on kerätty sekä taustakirjallisuudesta, vertaisarvioijilta että hankkeessa toteutetuilla opintomatkoilla, voivat auttaa hahmottamaan ohjauksessa ja organisoitumalla toteutettuja ratkaisuja. On huomattava, etteivät ne aina ole täysin yksiselitteisiä ja että eri maissa näiden välillä on myös jännitteitä. Verrattaessa perusargumentteja suomalaiseseen keskusteluun voidaan myös havaita, että Suomessa korostuvat yhtä aikaa useat argumentit.

Pohjoismaat ja osin myös Itävalta ja Saksa ovat palvelurakenteita uudistaessaan keskittyneet korostamaan asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja yhteneväistä palvelua mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tanskassa tämä argumentti ei näy yhtä vahvasti kuin monissa muissa maissa. Reformien taustalla tämä näkyy joko vaatimuksina palveluiden yhteneväisyydestä tai työllisyys- ja muiden palvelujen kokoamisesta yhteen pisteeseen (esim. Norjassa ja Tanskassa), vaikka yhteen pisteeseen kokoaminen onkin hallinnollisessa mielessä toteutettu eri tavoin.

Asiakaskohtaista räätälöintiä ja asiakaskohtaista innovaatiota tukevat argumentaatiot korostuvat Isossa-Britanniassa, Australiassa ja Sveitsissä. Näissä maissa palveluita ei ole lainsäädännön tasolla määritelty kovinkaan tarkasti. Palvelurakenteessa on suuria eroja siinä, millaisia palveluita eri työttömät asiakkaat saavat maiden eri osissa. Palvelutuotannon argumentaatioissa korostuu siis paikallinen räätälöinti, innovointi tai ”paras mahdollinen laatu” (vrt. DWP 2014).

### **Ohjaus- ja organisaatiomallit**

Ohjaus- ja organisaatiomallien tarkastelussa on kansainvälisissä esimerkeissä erotettavissa kaksi asiaa: ohjauksen tapa ja organisaatorakenne, jotka kulkevat osin erillään toisistaan.

Viime vuosikymmeninä tehdyissä työhallinnon palvelureformeissa organisaatioita on koottu keskitetyiksi yksiköiksi tai alueellisesti ja paikallisesti entistä suuremmiksi yksiköiksi. Kustannushyötyanalyysjä tehdään ilmeisen vähän, mutta joitain kustannussäästöjä on saatu toimimalla näin. Kaikilla mailla ei ole tällaisia kustannuspaineita. Esimerkiksi Sveitsi ja Australia ovat tutkineet, että kyseisten maiden toimintaympäristöissä pieni toimisto on käytännössä tehokkaampi tapa organisoida työnvoimapalveluja (Eardley 2014, SECO 2014). Kirjallisuudessa esiintyy yhtäaikaisesti kahdenlaisia väitteitä. Toisaalta työpolitiikan palvelurakenteet ovat menossa hajautetumpaan suuntaan (esim. Mosley 2011), ja samanaikaisesti työpolitiikan palvelujärjestelmiä ollaan keskittämässä omiksi virastoikseen (Christensen 2014).

Taulukossa 6 on koottu yhteen eri maiden työvoimapolitiikan palveluista vastaavien organisaatioiden eräitä perustietoja.

**Taulukko 6.** Vertailun kohteena olevien maiden työpolitiikkaan liittyvät palvelujärjestelmät (Yhdistetty European Commission 2012, Ecorys 2012 ja vertaisarvioijat).

Maa	Organisaatorakenne	Hallintomalli	PES-henkilöstö	Asiakasmäärä	Julkisen työnvälityksen markkinaosuus
<b>Norja</b>	Keskusvirastolla on 9 maakuntatoimistoa ja 354 toimistoa, joihin on sijoitettu valtion ja kunnan palvelut, sekä useita erillisyyksiköitä.	Ministeriö lähettää yksityiskohdallisen tavoitekirjeen keskusvirastoon. Keskusvirasto ohjaa ja jakaa resurssit alueitoimistoille, jotka puolestaan ohjaavat paikallistoimistoja. Alueitoimistot käyttävät merkittävää valtaa resurssien jakamisessa eri toimintojen välillä.	Henkilöstöä on noin 13 500 henkeä, joista 350 keskusvoimistossa ja 8 500 paikallisissa toimistoissa. Vain 43 % teki asiakastyötä vuonna 2010 (todennäköisesti enemmän 2014). Erikoistuneet yksiköt.	Noin 130 000	Noin 30 %
<b>Ruotsi</b>	Valtiollisella PES-organisaatiolla on <ul style="list-style-type: none"> <li>• pääkonttori Tukholmassa,</li> <li>• 11 markkina-alueita, jotka edustavat pääkonttoria, ja</li> <li>• 320 paikallistoimistoa näillä alueilla.</li> </ul>	Virastoa johtaa pääjohtajasta ja hallituksen nimeämistä jäsenistä koostuva johtokunta sekä operatiivinen sisäinen johtoryhmä. Tuotantojohtaja edustaa johtoryhmässä 11 markkina-alueita. Markkina-alueet keskustelevat ensisijaisesti tuotantojohtajan kanssa (ennen suoraan pääjohtajan kanssa).	Henkilöstöä noin 12 000 henkeä (2013), joista 84 % asiakaspalvelussa (2011).	350 000	Omalla laskutavallaan 85 %, todennäköinen arvio noin 30 %.
<b>Tanska</b>	PES-organisaatiolla on yksi pääkonttori sekä neljä aluekonttoria. Vastuu on kuitenkin kuntatasolla; 91 "job centre" -työvoimatoimistoa 98 kunnassa.	Ministeriöillä ja aluetasolla on seurantavastuu. Aktiiviset työmarkkinatoimet hallinnoidaan kuntatasolla suoraan kunnallisen päätöksenteon alaisuudessa.	Henkilöstöä noin 5 500 henkeä kuntatasolla ja 200 ministeriössä.	Noin 210 000 (2010)	Noin 30 %
<b>Itävalta</b>	Julkisoikeudellisella yhtiöllä, joka on työmarkkinaosapuolen omistuksessa, on <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 liittovaltion toimisto</li> <li>• 9 alueitoimistoa ja</li> <li>• 100 paikallistoimistoa.</li> </ul>	Työmarkkinaosapuolet ovat valtiotasoisena PES-organisaation johtoryhmässä liittovaltio- ja osavaltiotasolla. Paikallistoimistot toimivat alueitoimistojen päätösvalian alaisina.	Henkilöstöä 4 900, joista valtio-osa paikallisissa toimistoissa ja 164 henkilöä keskusvoimistossa. 90 % on asiakaskontaktissa.	853 725 (2010) työtöntä, joista yli 180 päivää työttömänä olleiden osuus on varsin suuri.	Arviolta 36 %

Maa	Organisaatiotorakenne	Hallintomalli	PES-henkilöstö	Asiakasmäärä	Julkisen työnvälityksen markkinaosuus
<b>Saksa</b>	Direktoraattien alaisuudessa toimii pääkonttori, 10 aluevirastoa ja 176 paikallistoimistoa. Lisäksi toimii 7 erikoisyksikköä kuten esimerkiksi tutkimusyksikkö.	Johtoryhmän 3 jäsentä nimitetään johtamaan liittovaltion virastoa (BA) viideksi vuodeksi kerrallaan. Aluevirastot toimivat samalla periaatteella ja työskentelevät kiinteässä yhteistyössä liittovaltion hallinnon kanssa.	Henkilöstöä on yli 100 000, joista suurin osa toimii aluetasolla. Pääkonttorissa on 662 henkilöä. Noin 81 % palvelee asiakkaita (2010).	Miljoonia, sekä laajalla että "löyhällä" määrätelmällä	Noin 50 % (vuoden 2009 tutkimukseen perustuen, ei mitata)
<b>Alankomaat</b>	Uwv:n pääkonttori sijaitsee Amsterdamissa. Nimenomaisella Uwv Werkbedrijf -osastolla on 6 aluetoimistoa ja 100 paikallistoimistoa.	Johtoryhmissä on 3 jäsentä, jotka ministeri nimittää. Lisäksi toimii kolmikantainen neuvottelukunta.	Henkilöstöä on noin 5 000, joista yli 80 % on asiakastyössä (2011).	Noin 700 000 (2011)	Tietoja ei saatavilla
<b>Sveitsi</b>	Toimijoina ovat Federal Department of Economic Development (SECO), 26 kantonin toimistoa ja 136 alueellista työvoimatoimistoa.	Liittovaltio asettaa neljä yleistä tavoitetta. Kantonit vastaavat työttömyysturvavakuutuslain säädännön toimeenpanosta ja vastaavat toimenpiteiden toteutuksesta.	Henkilöstöä kaikkiaan noin 4 500 (2014).	Kuka tahansa voi rekisteröityä. Edunsaajia noin 200 000 (2013)	Arviolta 30 % (2014)
<b>Australia</b>	Hallinnon työpölytöiden osasto (Department of Employment) vastaa työpölytöiden suunnittelusta. Palveluntarjoajat operoivat 2 500 eri paikalla, jotka on jaettu 20 "työssäkäyntialueelle".	Australian ministeriö valvoo palvelujen tuotantoa "Job Service Australiassa". Centerlink (paikallinen tukien maksuviranomainen) ohjaa asiakkaita palveluihin.	Palveluntarjoajilla yli 10 000 henkilöä.	Tietoja ei saatavilla	0
<b>Iso-Britannia</b>	Valtioneuvoston osasto DWP toimii ministeriönä. Job Center Plus -toimistoverkostoa hallitaan "ryhminä", jotka kattavat laajat maantieteelliset alueet. JCP:lla on 1 200 toimistoa.	JCP on hallinnollisesti suoraan DWP:n osa. Aktiivitoimet hankitaan ulkopuolelta. Nykyinen vuonna 2011 alkanut ohjelma on niin sanottu "work programme".	JCP:llä henkilöstöä on noin 70 000. Yksityiset palveluntuottajat eivät ole tiedossa.	Noin 5 miljoonaa työnhakijaa (kaikki eivät ole työttömiä)	Arviolta 35 %

Edellä kuvatuista malleista voidaan lisäksi erottaa sellaiset ohjauksen mallit, joissa ”ohjauksen kulttuuri” on hyvin seikkaperäistä organisaatorakenteesta huolimatta. Tämä näkyy erityisesti käytettävien indikaattoreiden määrässä, vuosittain vaihtuvissa tai lisättävissä tulostavoitteissa. Ohjaukulttuuriltaan keskimääräistä tiukempia maita ovat olleet Ruotsi sekä jossain määrin myös Norja ja Itävalta. Näissä on käytössä varsin laajat mittaristot, ja erilaisten prosessimittareiden käytöllä ja aktiiviteettitason mittaamisella on merkittävää painoarvoa.

Käänteinen ohjaukulttuuri on nähtävissä tulosorientoituneissa järjestelmissä. Tämä tarkoittaa sitä, että näissä järjestelmissä varsinaiseen ohjaukseen käytettäviä indikaattoreita on suhteellisen vähän ja indikaattorit ovat tulos- tai vaikutusindikaattoreita. Vertailun kohteista tällaisia maita ovat erityisesti Iso-Britannia, Australia ja Alankomaat, osin myös Saksa. Tanska on vertailun kohteena olevista maista sikäli hankala, että sen käyttämän järjestelmän hajautetun luonteen vuoksi on hyvin vaikeaa tuottaa keskitetysti tietoa järjestelmän kokonaistuloksellisuudesta.

Seuraavassa luvussa käydään läpi eri maita niihin liittyneiden erityisteemojen perusteella.

## 2.2 Teemakohtainen analyysi

### Työ-, sosiaali- ja terveystalouden integrointi

Työ-, sosiaali- ja terveystalouden integroinnin kannalta keskeinen tarkastelukohte on ollut Norja, jossa työvoimahallinto integrointiin sosiaalishallinnon kanssa 2000-luvulla. NAV-virasto vastaa työllisyys- ja sosiaalipalveluista ja toimii niiden täytäntöönpanijana. Uudistusten organisointi heijastui myös ministeriötasoon. Kuntatason integrointi on toteutettu käytännössä kokoamalla kuntien sosiaalipalveluita ja osin myös terveystaloudellisia paikallisten toimistojen yhteyteen. Integrointi on perustunut tiettyjen minimipalveluiden määrittelyyn Kuntaliiton kanssa tehtävissä yhteisissä puitesopimuksissa, jotka ovat eri aikoina olleet sisällöllisesti hieman erilaisia. Viimeisin on vuodelta 2012.

Norjassa puhutaan siis NAV-organisaation lisäksi myös NAV-palvelusta. NAV-palvelu viittaa NAV-toimistojen kuntien ja valtion palveluihin. Norja on vertailussa olleista maista ainoa, jonka palvelurakennemuutoksen lähtökohtana ovat olleet vaikeammassa työmarkkina-asetuksessa olevien asiakkaiden tarpeet (Christensen 2014). Koko palvelurakenne on mietitty tästä näkökulmasta. Muissa tarkastelun kohteena olleissa maissa ongelmaan on reagoitu joko erillisillä politiikkatoimilla tai muilla hallinnollisilla ratkaisulla. Erityisryhmiin liittyvistä aktiivitoimista ja näiden sisällöstä on arviointihetkellä ollut tekeillä oma selvityksensä, eikä niitä ole analysoitu kattavasti palvelurakennearvioinnin yhteydessä. Palvelurakenteissa kiinnostavimpia kokonaisuuksia ovat olleet moniammatilliset, ja usein monijohdetut, palvelurakenteet.

Norjassa moniammatillinen verkostorakenne toteutuu suoraan NAV-toimistossa ja NAV-palvelussa, jossa ovat läsnä sekä valtion työnvälitys että kuntien

sosiaalipalvelut. NAV-toimisto muistuttaa palvelurakenteen näkökulmasta hyvin paljon työvoiman palvelukeskusmallia, vaikka palvelujen sisällöt tai palveluprosessit saattavat olla erilaisia. Ruotsissa vaikeimmin työllistyville ja muille erityisryhmille on olemassa runsaasti erilaisia aktiivitoimia. Näiden lisäksi Ruotsissa toimii paikallisia yhteistyörakenteita (esim. FINSAM), jotka koordinoivat vaikeammin työllistyvien palveluita.

Norjassa integraatio on mahdollistanut erityisesti vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvien innovatiivisten toimenpiteiden ja ohjausprosessin toteuttamisen valtakunnallisesti. Yksi esimerkki tästä on ”Qualification Programme”, joka on kahden vuoden aktiivinen sosiaalipoliittinen ohjelma tietyille kohderyhmille.

Paikallistasolla integraatio on myös helpottanut asiakkaiden ohjausta sekä kunnan sosiaalipalvelujen ja työvoimapalvelujen toteutusta. Arviointien tulokset ovat varsin hyviä. Keskeisinä haasteina näyttäytyvät työnantajanäkökulman suhteellinen vähäisyys ja asiakasryhmän kautta syntyvät haasteet esimerkiksi silloin, kun kuntatasolla integroidaan huumeiden vieroitushoito samaan toimistoon työvoimapalvelun kanssa. Tämän lisäksi opintomatalla toteutetuissa haastatteluissa nousi vahvasti esiin mahdollisuus paikalliseen palvelujen räätälöintiin NAV-toimistossa ja yhteistyö kunnallisten sosiaalipalvelujen ja NAV-palveluiden kanssa. Järjestelmä mahdollistaa paikallisten palvelujen kehitystyön paikallistasolla toimiston johtajien aloitteesta.

Niissä maissa, joissa vastuu työvoimapolitiikasta on kunnilla (Tanska) tai se siirtyy tietyn ajan jälkeen kunnille (Sveitsi, Alankomaat), vaikeasti työllistyvien ratkaisut riippuvat kyseisen kunnan kapasiteetista ja toiminnasta. On runsaasti esimerkkejä yksittäisistä hyvistä käytännöistä ja malleista, jotka ovat olleet paikallisesti hyvinkin tuloksekkaita. Näiden yleistäminen palvelurakenteen tuloksellisuudeksi voi kuitenkin olla vaarallista. Palvelurakenteen näkökulmasta keskeinen havainto on se, että asiakkaan prosessia ja eri palveluja koordinoivilla toimijoilla on suuri merkitys. Nämä koordinoivat tahot ovat usein ”neutraaleja” eli eivät tule yhdestäkään yksittäisestä palveluprosessiin palvelujaan tarjoavasta organisaatiosta. Suomessa välityömarkkinakentässä vastaavia koordinaattorirakenteita on toteutettu esimerkiksi ESR-rahoituksella.

Pitkään työttömänä olleiden ongelma on vähitellen tiedostettu myös sellaisissa maissa, joissa rakennetyöttömyys tai rakenteellinen työttömyys ei ole näkynyt työpolitiikan tavoitteenasettelussa. Konkreettisin esimerkki tästä on Sveitsi, joka voimakkaan työmarkkinasijoittamistavoitteen lisäksi on ryhtynyt suunnittelemaan tapoja käyttää erilaisia sosiaali- ja kuntoutuspalveluita osana työnvälityksensä tukea (SECO 2014).

Isossa-Britanniassa ja Australiassa rakenteet muodostuvat palveluntuottajien laajoista ja erikoistuneista verkostoista. ”Ulkoistamisen” näkökulmasta keskeistä onkin ollut näiden toimijoiden koordinointi ja palvelujen ostamisen ja rahoituksen koordinointi kansallisella tasolla. On kuitenkin huomattava, että Isossa-Britanniassa ja

Australiassa palveluntuottajilla saattaa olla myös muita liiketoiminnan alueita tai rahoituksen lähteitä. Täten ei ole mahdollista laatia kokonaisanalyysiä palvelujärjestelmän kustannuksista.

### **Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa**

Useissa vertailun kohteena olevissa maissa on hyödynnetty yksityistä palvelutuotantoa. Tarkastelun kohteena ovat olleet Iso-Britannia, Australia ja Alankomaat. Ison-Britannian osalta ulkoistaminen koskee ainoastaan aktiivipalveluita sekä työvoimapalveluiden muita ostettavia erityispalveluita, Australiassa puolestaan koko työnvälitystä. Molemmista maista on tarkemmat maakohtaiset osiot.

### **Ostettujen palvelujen haasteet**

Palvelujen ”ulkoistamisesta” käydään usein runsaasti keskustelua. Ulkoistamisen keskeiseksi ongelmaksi on esitetty ”kermankuorintaa” eli palvelujen tarjoamista tai kohdentamista vain helpoimmille asiakkaille sekä asiakkaiden ”pysäköintiä” eli asiakkaan pitämistä palvelussa optimaalisen ajan, jolla maksimoidaan palvelun toteuttajan hänestä saama tuotto (OECD 2013, Finn 2011, Finn 2014). Runsaasta keskustelusta huolimatta ongelmien laajuudesta ei ole saatavissa lainkaan tietoja, eivätkä ne näyttäyty vertailumaissa keskeisinä ongelmina. Vertailumaat ovat pyrkineet välttämään edellä mainittuja ongelmia eri tavoin. Keskeisiä vaikutuskeinoja ovat olleet tuloksista maksaminen palvelusuoritteiden tai tuotosten sijaan sekä erilaiset auditointi- ja varmennusmenettelyt.

Tulosperusteisessa hankinnassa työllistymisestä maksetaan siten, että osa maksusta saadaan työn saannin yhteydessä ja työllistymisestä myöhemmin saatavat maksut laukeavat tiettyinä aikoina. Iso-Britannia ja Australia ovat kehittäneet tulosperusteisia maksukäytäntöjään järjestelmällisesti. Isossa-Britanniassa ns. Work Programme -ohjelmassa palvelutarjoajat saavat maksuja asiakkaista ) työllistymisen sekä työssäolon mukaan, ja maksujen suuruudet riippuvat asiakkaiden saamista tuista. Ohjelman alun perusmaksu on turvannut erityisesti pienten ja erikoistuneiden palvelutarjoajien toimintamahdollisuudet. Australiassa maksuja on saatu työssä olemisesta. Lisäksi kauimpana työmarkkinoista olevien osalta maksuja on saatu myös sosiaalisten esteiden poistamisesta tai asiakkaiden siirtymisestä eteenpäin omalla palvelupolullaan.

Iso-Britannia ja Australia ovat panostaneet merkittävästi palvelutuotannon sopimusten valvontaan. Molemmissa maissa palvelujen ostaminen eli hankinta sekä valvonta on keskitetty ministeriötasolle. Isossa-Britanniassa tilastointia valvotaan ministeriön osaston tiettyssä yksikössä (commercial department). Valvojat käyvät säännöllisesti keskustelua palvelun tuottajien kanssa ja valvovat sopimusehtojen toteuttamista. Australiassa palvelun tuottajien suorituskykytieto on julkista ja sitä analysoidaan regressioanalyysillä, jonka avulla kullekin palvelulle muodostetaan oma ”tähtiluokitus”. Asiakkaat ovat merkittävässä roolissa valitessaan palvelutarjoajaa tähtiluokituksen perusteella.

Molemmissa maissa vertaisarvioijat ja Ison-Britannian osalta myös opintomatkalaiset nostavat yllä kuvatun tarkistuksen ja valvonnan haasteeksi. Järjestelmät luovat palveluntuottajille varsin paljon hallinnollista taakkaa ja aiheuttavat myös hallintokustannuksia. Australiassa pyritäänkin vähentämään erilaisia valvontasuoritteita tulevilla sopimuskaudella.

Alankomaissa yksityisen palvelutuotannon rooli on ollut vaihteleva. Vielä 2000-luvun alkupuolella erilaisten aktiivipalveluiden ulkoistaminen oli hyvin voimakasta. Aktiivisin vaihe ajoittui vuosiin 2008–2012, mutta taloudellisten säästöpainneiden alla aktiivintoitimien ostaminen rajoitettiin asiakkaisiin, jotka saavat vammaistukea, ja työttömille suunnattujen aktiivipalvelujen osto lopetettiin vuonna 2012 (korvaavia palveluita ei ole). Alankomaiden mallissa uudelleenintegraatiopalveluiden osto on myös tulosperusteista, ja lisäksi ostetaan erilaisia yksikköpalveluja ns. IRO-konseptilla (ks. Alankomaiden maakuvaus). Ison-Britanniasta ja Australiasta poiketen Alankomaissa palvelut ovat sisällöltään määriteltäviä.

Asiakkuuden katoamisen huoli esiintyy joissakin maissa. Tällä tarkoitetaan asiakkaiden jäämistä ulkoisen palvelutarjonnan vastuulle. Ison-Britanniassa asia on ratkaistu niin, että ulkoisen palveluntarjoajan asiakas on edelleen asiakassuhteessa myös JCP:hen. Australiassa Centrelink valvoo asiakkaiden aktiivisuutta tietojärjestelmän avulla. Palveluntuottajalla on kuitenkin yleensä kokonaiskäsitys asiakkaan tilanteesta.

### **Ostopalveluiden edellytykset**

Vertailun kohteena olevista maista voidaan tunnistaa tutkimusten, vertaisarvioijan esittämien näkökohtien ja opintomatkojen perusteella eräitä edellytyksiä julkisten palveluiden ja yksityisten palveluiden yhteistyön kehittämiseksi. Näitä ovat yhteistyön kehittäminen palveluntuottajien kanssa, tulosperusteinen hankinta, palvelujen määrittelyn väljyys (ns. black box -periaate) sekä laadun ja suorituskyvyn monipuolinen valvonta.

Vertailun kohteena olevissa maissa yksityisen palvelutuotannon roolia työvoimapalveluissa ei voida leimata puhtaasti ideologiseksi ratkaisuksi, vaikka järjestelmän syntyhistoriaa voikin analysoida tästä näkökulmasta (ks. Considine 2014, OECD 2013, Fowkes 2011). Kohdemaissa kyse on ollut yhtä lailla kokeiluhalukkuudesta (Alankomaat) tai määrätietoisesta pyrkimyksestä palvelujen parantamiseen (Iso-Britannia ja Australia). Syyt palvelutuotannon hyödyntämiseen vaihtelevat kansallisista linjauksista (Iso-Britannia, Alankomaat) ja maantieteellisestä laajuudesta (Australia) aina ajatukseen siitä, että paras palvelu saadaan ostettua ulkopuolelta (Iso-Britannia, Australia).

Tärkeä näkökulma on, etteivät työvoimapalveluiden markkinat synny hetkessä, vaan kaikissa tarkastelun kohteena olleissa maissa on läpikäyty 10–15 vuoden pituinen kehitysprosessi. Tämä ajanjakso on sisältänyt virheistä oppimista ja järjestelmän yksityiskohtien muuttamista ja hienosäätöä. Vertailumaista Iso-Britannia on toteuttanut enemmän aktiivista markkinavuoropuhelua kuin Australia, joka sekun

on pyrkinyt lisäämään keskustelua palveluntuottajien ja tutkijoiden kanssa siitä, mihin työvoimapalvelujen kehittämistä tulisi viedä (Eardley 2014, Walsh 2014).

Tulosperusteinen hankinta nostetaan kaikissa vertailun kohteena olleissa maissa järjestelmän edellytykseksi. Näin voidaan varmistua siitä, että palveluntuottajille maksetaan maksut todellisesta työllistamisestä, ei vain suoritteiden tekemisestä. Tulosperusteista hankintaa työllistymispalveluissa on kehitetty pitkään, ja sen elementit ovat pisimmällä Isossa-Britanniassa ja Australiassa. Siirtymistä takaisin suoritemaksuihin ei ole lainkaan nähtävissä (Eardley 2014, Walsh).

Suomalaisessa keskustelussa tulosperusteinen ostaminen ja palveluntuottajille maksettavat bonukset menevät ajoittain sekaisin. Tulosperusteisissa järjestelmissä palveluntuottajille ei makseta bonuksia, vaan palvelusta maksetaan hinta vasta tulosten perusteella. Tuloksista maksaminen tarkoittaa käytännössä sitä, ettei palvelun toteuttaja saa mitään korvausta suoritteista (esim. koulutuspäivistä tai haastattelumääristä) vaan makusn ainoastaan tuloksista (kun asiakas on ollut työssä 3 kuukautta tai muu vastaava peruste, ks. tarkemmin maakuvaukset). Suomessa nykyinen ostamisen kulttuuri suosii suoritteista maksamista. Tulosperusteisista hankinnoista puhuttaessa ”bonuksia” tai ”tulospalkkiota” tarkoittavat sellaiset järjestelyt, joissa paremman suorituskyvyn omaavat toimijat saavat mahdollisia lisäpalkkioita. Nämä järjestelyt ovat harvinaisia – yleensä paremmin suoriutuvien markkinaosuutta kasvatetaan ja heikoimmin tuloksia tehneiden toimijoiden markkinaosuutta pienennetään (Iso-Britannia) tai sopimukset katkaistaan (Australia).

Palvelujen määrittelyn riittävä väljyys on tulosperusteisessa hankinnassa keskeinen edellytys hankinnan onnistumiselle. Iso-Britannia ja Australia eivät määrittele palvelujen sisältöä (eli edellytettäviä toimia) palvelun tuottajille lainkaan muutoin kun palvelujen toteutusperiaatteiden osalta (esim. asiakkaiden oikeudet). Tällä halutaan varmistaa palveluiden riittävä innovatiivisuus (DWP) sekä palvelujärjestelmän toimintamahdollisuudet (DWP 2014, Eardley 2014). Vastaavasti Ruotsissa opintomatkalla tehdyissä haastatteluissa todettiin, että tulosperusteisesti ostetut palvelut ovat jääneet kustannuksiltaan samanhintaisiksi kuin omana tuotantona tehdyt, kun palvelut on määritelty tiukasti. Suomen näkökulmasta tämä saattaa olla jossain määrin haaste, koska työvoimapalvelut on määritelty lainsäädännössä suhteellisen tarkasti. Myös Alankomaissa palvelujen sisältöä on määritelty jonkin verran.

Neljäntenä edellytyksenä on esitetty jo edellä kuvattuja valvonnan ja suorituskyvyn johtamisen mekanismeja. Oikeusturvan lisäksi Australian esimerkissä (ks. tarkemmin Australian maaluku) keskeistä on, että suorituskykytieto tehdään julkiseksi, sitä analysoidaan kattavasti ja asiakkaille annetaan mahdollisuus valita palveluntuottajansa. Tällöin asiakas voi hyödyntää suorituskykytietoa palvelun tuottajien valitsemiseen.

### Järjestelmien tuloksellisuus ja hyödyt

Edellä kuvatut hajautettuun palvelutuotantoon tai palvelujen ulkoistamiseen perustuvat järjestelmät ovat omissa maissaan tuloksekkaita ainakin sillä perusteella, että

niitä on jatkuvasti kehitetty eikä niitä ole pyritty vaihtamaan. Perusta on säilynyt samana, mutta palvelujen ostamisessa on saatu aikaan jatkuvaa kehitystä. Ylätason arvioissa ”tuottavuushyötyihin” on suhtauduttu varovaisesti, mutta käytännössä palvelujärjestelmän niissä palveluissa, joihin hankinta on kohdistunut, on päästy samaan lopputulokseen edullisemmin kuin maiden aiemmissa järjestelmissä (ks. Finn 2011, Fowkes 2011, myös OECD 2013). Niissä maissa, joissa palvelujen sisältö on määritelty tarkasti ja palveluita ostetaan tarkemmin yksittäisinä palveluina, yksityisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuus on heikompi (esim. Ruotsi)

Yksityisen sektorin palvelutuotanto on merkinnyt tuottamistapojen kokonaisvaltaista analyysia ja markkinoiden kehittämistä. Ulkoistaminen on lisännyt myös tuloksellisuuden mittaamisen käytäntöjä esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Australiassa (Eardley 2014, Walsh 2014).

Ulkoistaminen on ollut yksi tapa ratkaista erilaisia haasteita. Isossa-Britanniassa ulkoistaminen on tarkoittanut sellaisen lisäresurssin ostamista vaikeimmin työllistyville suunnattujen palvelujen kokonaisvaltaiseen koordinointiin (prime-contractors), jota julkisessa työnvälityksessä ei ole voitu itse tehdä. Ministeriö on argumentoinut tällä saatavan parempaa laatua ja voitavan keskittyä ydintehtävään: asiakkaiden työnvälitykseen ensimmäisen vuoden aikana. (DWP 2014).

Tarkastelun kohteena olevissa maissa työnhakuun liittyviä vaadittuja toimenpiteitä seurataan tiukemmin kuin Suomessa. Iso-Britannia on vastikään tiukentanut ehtojaan siten, että työnhaku tulee tehdä fyysisesti paikan päällä ja viranomaisen valvonnassa. Samoin Australiassa on Suomeen verrattuna tiukemmat työnhaun ehdot sikäli, että asiakkaiden on oltava yhteydessä palveluntarjoajaan tietyn ajan kuluessa. Molemmissa maissa ehtona on yleensä yhteydenpito kahden viikon välein, joissain tapauksissa useammin (Walsh 2014). Australiassa tehdyt kokonaistuloksellisuuden arvioinnit ovat olleet varovaisen myönteisiä. Järjestelmä on myös nähty välttämättömäksi Australian maantieteellinen laajuus ja maan eri osien erilaisuus huomioiden (Eardley 2014).

### **Kolmikantayhteistyö**

Yhtenä vertaisarvioinnin tarkastelun kohteena on ollut kolmikantayhteistyö. Tarkastelun kohteena on ollut ensisijaisesti Itävalta mutta myös jotkut muista maista. Itävaltaan ei suuntautunut opintomatkaa, eikä käytössä ollut varsinaisesti vertaisarvioijaa. Siten kokemukset Itävallasta pohjautuvat pääasiassa maata koskettavaan kirjallisuuteen.

Vertailun kohteena olleissa anglosaksisissa maissa kolmikantayhteistyöllä on hyvin vähän merkitystä työpolitiikan toteutuksessa. Suurimmassa osassa maista sillä on neuvoo-antava rooli, jossa kolmikantaiset edustukselliset sidosryhmäyhteistyön foorumit ovat edustettuina lähes kaikilla tasoilla. Näistä esimerkkeinä ovat Norja, Ruotsi ja Tanska.

Vertailun kohteena olleista maista Sveitsissä kolmikantayhteistyöllä on vahva merkitys sekä poliittisessa tavoitteenasettelussa että tuloksellisuuden johtamisessa. Kolmikanta on edustettuina sellaisissa liittovaltion työllisyysasioiden toiminnan kannalta keskeisissä foorumeissa, jotka ohjaavat työpolitiikan kehittämistä

liittovaltiotasolla. Näistä konkreettisina on alueellisten työllisyystoimistojen tuloksellisuuden johtamisessa ja suoriutumisessa käytettävän mallin kehittäminen ja ohjaaminen siihen liittyvässä ohjausryhmässä. Kolmikantayhteistyöllä on myös merkittävä rooli kantonien tasolla, koska kantonit päättävät kaikista työpolitiikkaan liittyvistä toimenpiteistä itsenäisinä osavaltioina.

Kolmikantayhteistyö on oleellinen osa itävaltalaista yhteiskuntaa ja työpolitiikkaa. Kyseisen maan työhallinto (AMS) suunniteltiin julkisomisteiseksi osakeyhtiöksi, jonka hallituksen enemmistön omistavat työmarkkinaosapuolet. Työhallinnon kaikki kolme tasoa (keskushallinto, liittovaltio ja alueellinen taso) sisältävät kolmikantaisen johtoryhmän, johon tuodaan valtaosa työpolitiikan kannalta keskeisistä asioista. Kolmikantaiset ryhmät omaavat päätösvallan työhallinnon toimiessa ”esittelijänä”. Itävallan lähestymistapaa selitetään usein työmarkkinaosapuolten roolilla koko järjestelmän rahoittajana.

Harvoissa tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että eri työmarkkinaosapuolten väliset keskusteluerot ovat enemmänkin järjestelmän painotuseroja kuin ristiriitoja (Lechner 1993 & 2014). Kaikki työmarkkinaosapuolet sanovat, että integroitu hallinto on ollut keskeinen tekijä AMS:n oikeutuksen ja toiminnallisen menestyksen takaamisessa. Keskeisenä elementtinä päätöksissä tavoitellaan aina kompromissia, joka on kaikkien hyväksymä ja jossa kaikki osapuolet havaitsevat omat vastuunsa selvästi. Tämä työmarkkinayhteistyön kulttuuri ei ainoastaan sisäistä konflikteja vaan myös vähentää sen todennäköisyyttä, että vain tietyn sektorin tai vastaavan eturyhmän tavoitteita edistetään (Weishaupt 2011, Lechner 2014). Sosiaalisen dialogin luonteen johdosta näyttää, että järjestelmää pidetään Itävallassa yleisesti maalle sopivana, hyvänä ja hyödyllisenä. Jotkin tutkimukset nostavat esiin, että myös suurin osa työmarkkina-asiantuntijoista pitää järjestelmää kokonaisuudessaan hyödyllisenä (AMS 2013).

Kolmikantayhteistyön hyödyistä ei vertailun kohteena olevissa maissa sinänsä ole merkittävää näyttöä. Itävallassa kolmikantaa rooli päätöksenteossa on tarkoittanut myös rahoitusvastuuta. Nämä asiat kulkevat luultavimmin käsi kädessä (esim. Weishaupt 2011).

### **Suorituskyvyn johtamisen käytännöt**

Eri maita koskevia suorituskyvyn johtamisen vertailuja on lähtökohtaisesti tehty hyvin vähän. OECD:n julkaisut pohjautuvat usein tutkimuksiin, jotka eivät välttämättä kiinnitä huomiota näihin järjestelmiin. Toisaalta suorituskyvyn johtamisen merkitystä esimerkiksi aikaisempaan nähden voi olla mahdotonta erottaa, koska vertailukohtaa ei ole ja toimintaympäristön muutokset vaikuttavat työvoimapoliteettien suorituskykyyn hyvin paljon (Kaltenborn et al. 2011).

Usein uusien mallien käynnistämiseksi on lyhytaikaisia positiivisia vaikutuksia, jotka pienenevät ajan kuluessa (Nunn and Devins 2012). Mallien käyttöönottoon vaikuttavat hyvin paljon muut tekijät kuin suorituskyvyn johtamisen varsinaiset käytännöt, eikä tällä hetkellä ole mahdollista tehdä vertailua siitä, mitkä suorituskyvyn

johtamisen mallit vaikuttavat työmarkkinoiden tuloksellisuuteen (esim. Nunn 2012, Ecorys 2012).

Useissa tarkastelun kohteena olevissa maissa on suorituskyvyn johtamisen käytäntöjä käsitelty välillisesti osana ”ohjausmallia”. Varsinaisina analyttisinä teemoina tätä kokonaisuutta on käsitelty ensisijaisesti Sveitsissä ja Australiassa. Molemmissa maissa suorituskyvyn johtamisen käytännöt perustuvat etuuksien käyttöä koskevien rekisteritietojen analyysiin lineaarista regressiomallia hyödyntäen. Mallissa otetaan huomioon erilaisten osatekijöiden painotuksia sekä ennen kaikkea ulkoisten tekijöiden vaikutukset. Tällä hetkellä näyttää, että keskipitkän aikavälin tulos- ja vaikutusindikaattorit ovat kaikkein tehokkaimpia ohjaavia tekijöitä, mutta niihin sisältyy myös riskejä (Nunn 2012, Ecorys 2012).

Suorituskyvyn johtamisen keinoista hyviä esimerkkejä ovat asiakkaiden työllistymistä tukevat kannustimet, joita käytetään esimerkiksi ostoperusteisissa malleissa. Niiden yhteydessä on huolehdittava, ettei toteudu mahdollista vääristävästä käytöstä asiakkaiden hyväksi. Asiakkaiden ”epäsopiva” tai heidän tarpeitaan vastaamaton ohjaus voivat myös olla ajoittain ongelmana niissä maissa, joissa pyritään nopeaan työllistymiseen. Nopea työllistyminen on näissä maissa kuitenkin usein poliittinen tahtotila (Nunn 2012). Edellä esitettyjen lisäksi tutkimuskirjallisuudessa ei ole yksimielisyyttä siitä, millaisia tavoitteita ohjauksessa tai työkaluja johtamisessa tulisi käyttää. Esimerkkejä eri maiden hyvistä käytännöistä on esitetty kuvassa 5.

**Kuva 5.** Esimerkkejä suorituskyvyn johtamisen hyvistä käytännöistä eri maissa.



### Kokemuksia vertailun kohteena olevista maista

Sveitsissä suorituskyvyn johtamisen malliin yhdistyy liittovaltion ylläpitämiä kehittämisen työkaluja, joihin sitoutuminen on oleellinen osa kantonien ja liittovaltion välistä sopimusta. Australiassa ei ole vastaavaa roolia paremman suorituskyvyn edistäjänä.

Molempia tarkastelun kohteina olleita maita yhdistää se, että poliittisen päätöksenteon puolelta ei tule hallituskausittain vaihtuvia tavoitteita ja tavoitteenasettelu on muutenkin hyvin strategisella tasolla. Sveitsin työpolitiikan tavoitteenasettelut pohjautuvat neljään strategiseen tavoitteeseen, joiden ympärille malli rakentuu. Tätä edelsi toimistojen luomisen vaihe, jossa liittovaltiotasolta tullut ohjaus oli hetkellisesti tarkempaa.

Australian työpolitiikan tavoitteenasettelu pohjautuu samaan ajatukseen, jossa palvelujen tuottajia vertaillaan sen mukaan, saavatko he asiakkaita työhön tai eteenpäin työllistymistä tukevalla polullaan. Vertailu perustuu siihen, että palveluntuottajia verrataan koko maan keskimääräiseen suorituskykyyn. Tämän pohjalta palveluntuottajille annetaan erilaisia tähtiluokituksia. Suorituskykyä mitataan kolmen vuoden jatkuvaa suorituskykyä hyväksi käyttäen eli tietyn kuukauden suorituskyky kertoo palveluntuottajan suorituskyvystä viimeksi kuluneen kahden vuoden ajalta. Australiassa suorituskyvyn johtamisen vahvuuksina nähdään seuraavia asioita (Eardley 2014):

- Palvelutarjoajien välinen vertailu ja vertailutietojen julkistaminen antavat asiakkaille mahdollisuuden vertailla palvelutarjoajia ja valita mieleisensä. Asiakkaat voivat myös vaihtaa palvelujen tarjoajaa.
- Suorituskyvyn analyysillä on suuri merkitys ministeriön arvioidessa, ketkä palvelutarjoajista saavat sopimuksia seuraavalla sopimuskaudella. Edellisellä sopimuskaudella paremmin pärjänneet ovat hankinnassa etulyöntiasemassa.

Järjestelmän keskeisenä haasteena ovat raportoinnista aiheutuvat kustannukset eli palveluntarjoajien tarve raportoida hyvin paljon tietoja eri järjestelmiin. Tämä vie tärkeää aikaa asiakastyöltä.

Sveitsissä 26 kantonin toimistojen suorituskykyvertailu ja yksinkertaistettu tulosperusteinen tavoitteenasettelu on ollut tapa viedä työpolitiikkaa yhteiseen suuntaan hallinnoltaan muuten hyvin pitkälle hajautetussa maassa. Tulossopimusten liitteeksi kehitetyt työkalut ovat olleet tärkeitä, ja ministeriö on oikeastaan ollut järjestelmän kehittäjän roolissa. Järjestelmä perustuu kahteen lakiin. Työvoimapolittisia toimenpiteitä on verrattain vähän, ja toiminta keskittyy työn välitykseen asiakkaiden kanssa ja hyvin vahvaan palvelun räätälöintiin. Kolmikantainen elin päättää määrärahojen käytöstä kantonin tasolla. Sveitsin suorituskykyindikaattorit on kuvattu taulukossa 7. Suorituskyvyn vertailu tehdään reaaliajassa kuukausittain vertaamalla kutakin toimistoa ja kantonia maan keskiarvoon. Toimintaympäristötekijät kuten työttömyysaste otetaan huomioon vertailun painopisteissä. Vertailun tarkoituksena on käynnistää eri toimistojen välisiä oppimisprosesseja.

**Taulukko 7. Sveitsin työpolitiikan tavoitteet, käytetyt indikaattorit ja painoarvo tuloksellisuutta selittävässä mallissa.**

Tavoiteltu tulos	Indikaattori	Painoarvo
Nopea työhön paluu	Keskiarvo työttömyysturvapäivistä työttömyysturva-asiakkuutensa päättäneiden asiakkaiden ajanjaksolla	50 %
Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy ja alentaminen	Uusien pitkäaikaistyöttömien määrä jaettuna niiden henkilöiden määrällä, joiden oikeus työttömyysturvaan alkoi 13 kuukautta aikaisemmin	20 %
Työttömyysturvan loppumisen ehkäisy tai työttömyysturvansa loppuun käyttävien asiakkaiden määrän vähentäminen	Niiden uusien tapausten määrä, joissa työttömyysturva käytettiin loppuun referenssikuukautena, jaettuna niiden henkilöiden määrällä, joiden työttömyysturva alkoi kaksi vuotta aikaisemmin	20 %
Uudelleen työttömäksi joutumisen ehkäisy tai uudelleen työttömäksi rekisteröityvien määrän vähentäminen	Uudelleen työttömäksi rekisteröityvien henkilöiden määrä referenssikuukautena neljän kuukauden sisällä heidän siirtymisestäään pois työttömyysturvan piiristä jaettuna niiden henkilöiden määrällä, jotka ovat poistuneet työttömyysturvan piiristä.	10 %

Sveitsissä suorituskyvyn johtamisen käytäntöjen vahvuuksina nähdään seuraavat asiat (SECO 2014):

- Suorituskykytiedon kerääminen mahdollistaa eri toimistojen tai alueiden suorituskyvyn suhteellisen vertailun luotettavan aineiston pohjalta.
- Vertailun pohjana käytettävien tavoitteenasettelun ja mallien koetaan ohjanneen osavaltioita yhtenäisempään suuntaan ja nopeampaan työllistämiseen.
- Vertailuasetelma on kasvattanut eri toimistojen kiinnostusta hyvien käytänteiden vaihtamiseen, ja liittovaltion tarjoama informaatio-ohjaus ja tuki on mahdollistanut tämän vertaisoppimisen.

Järjestelmän keskeisinä haasteina ovat järjestelmän vaikea kommunikointavuus ja viestinnän heikkous sekä se, että toimenpiteiden ja tuloksellisuuden yhteyttä ei voida analysoida suoraan.

### Arviointi- ja tutkimustiedon parempi hyödyntäminen

Arviointien hyödyntäminen on ollut erityisteemana Saksan osalta. Lisäksi teemaa on sivuttu Ruotsin kohdalla. Molemmissa maissa arvioinnilla on pitkät perinteet, mutta erityisesti viime vuosina on nähty erittäin tärkeäksi kytkeä arvioinnit palvelujen kehittämiseen.

Saksassa Hartz-reformi sisälsi laajan joukon tutkimus- ja konsultointitiedontuotantoa. Kaikkiaan noin 100 tutkijaa 20 tutkimuslaitoksesta osallistui palvelurakennemuutoksen ja yksittäisten palvelujen arviointiin. Tämä on ollut merkittävä panostus arvioinnin toteutukseen. Arviointeja on käsitelty tasaisin väliajoin parlamentissa, ja niitä referoidaan laajasti hankkeen virallisissa raporteissa. Kattava arviointisuunnittelu oli Saksassa mahdollista erityisesti koordinaatioprojektin avulla.

Yhden instituution tehtäväksi määriteltiin kaiken reformia sivuavan työmarkkina-tutkimuksen koordinointi, mikä toteutettiin liittovaltion budjetista. Osittain tämän kehitystyön tuloksena lainsäädäntöön tuli vaatimus kaikkien uusien toimenpiteiden arvioinnista.

Arviointien tulokset eivät sinänsä ole meta-analyysien perusteella erityisen merkittäviä eivätkä kerro Hartz-reformin onnistumisesta (Neugart 2014). Esimerkiksi erään vaikuttavuudeltaan hyvän instrumentin osalta tehtiin lakkauttamispäätös vuonna 2008. Vastaavasti työmarkkinoiden toimivuutta on pyritty selittämään 1990-luvulla käyttöön otetulla hajautetulla palkkapolitiikalla, työvoimakustannusten jäädyttämisellä ja ylipäätään palvelujen kehittymisellä. Arviointisuunnittelulla nähdään kuitenkin olevan suuri merkitys siinä, että työmarkkinatutkimus palvelee nykyään entistä paremmin myös päätöksenteon tarpeita (Neugart 2014).

Ruotsissa vuoden 2008 palvelu-uudistukseen ei sisälly instituutioarviointeja, mutta lähes kaikki aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet arvioidaan. Myös Ruotsissa arviointiin on panostettu merkittävästi. Työmarkkinavirastolla on oma arviointiyksikkönsä, jonka lisäksi arviointitoimintaa koordinoidaan aktiivisesti eri akateemisten instituutioiden välillä. Työmarkkinavirasto panostaa arviointiin huomattavasti resursseja, ja osa arvioinnista toteutetaan ulkoisesti. Arviointitoiminta on kiinteä osa viraston johtamista. Arviointi- ja tutkimustoimintaa pyritään siten kehittämään järjestelmällisesti ja uudistamaan pääasiassa niin, että se palvelee kiinteästi myös päivittäistä johtamista. Tätä tukevat sekä käytössä olevat sähköiset tietojärjestelmät että tuloksiin liittyvä jatkuva viestintä.

Arviointien hyödyntämiseen suhtaudutaan kuitenkin viraston sisällä ajoittain skeptisesti. Ruotsalaisessa mallissa vuosittainen poliittiselta tasolta tuleva ohjaus on merkittävää, mikä saattaa heijastua arviointeja painokkaammin esimerkiksi toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen tai vaikkapa työvoimakoulutuksen säätelyyn. (AMS 2014).

Edellä esitettyjen maiden lisäksi tutkimustiedon hyödyntäminen on noussut vahvaan asemaan myös Alankomaissa. UWV:n Business Control & Effectiveness Measurement huolehtii sekä suorituskyvyn johtamisesta että vaikuttavuuden arvioinnista. Maassa on luotu ”nettovaikutustiimi” ohjelman nettovaikuttavuuden mittaamiseksi (UWV). Tiimin työ on käsittänyt seuraavia elementtejä:

- Pilotin työttömyysturvan kustannusten vähentämiseksi
- Nettovaikuttavuuskokeilun
- Kansainvälisen vertailun
- Enemmän kokeiluja
- Ex-post data-analyysin.

Suorituskyvyn johtamisessa käytetään tiettyä joukkoa keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, joita seurataan henkilökohtaisessa portaalissa jatkuvasti. Tämän lisäksi kehitysyksikkö valmistelee jatkuvasti erilaisia pilottimittareita kuten

työttömyysturvan kustannusten vähentäminen. Esimerkki pilotista sisälsi toimistojen välisen vertailun, joka johti siihen, että tehokkaimmat toimistot pystyivät vähentämään työttömyysturvan kustannuksia 2 % muita toimistoja enemmän. Pilottitoimistoissa saavutettiin noin 20 % nopeampi työllistyminen kuin muissa toimistoissa. Kokeilu sisälsi maan eri toimistojen vapaamman tavan organisoida toimintaansa ja maan eri osien klusteroinnin. Mallissa tehdään kustannussäästöjen keskinäinen vertailu suhteessa samankaltaisten toimistojen alueisiin (malli on haettu Saksasta). Tämän pohjalta saadaan tietoa siitä, mitkä toimistot ovat parhaimpia lyhentämään työttömyyden kestoa ja siten alentamaan työttömyysturvan kustannuksia.

Arviointitietoa hyödynnetään jatkuvasti, ja se on kytköksissä maassa tehtäviin vahvoin kokeiluihin. Kokeiluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kokeellisia asetuksia, joissa tietty väestöryhmä saa tiettyä palvelua ja toinen ei. Tämän pohjalta virasto rakentaa ministeriölle ja poliittisille päätöksentekijöille esityksiä ("business case"), joilla perustellaan palvelujen kehittämistä. Arvioinnin tukena ovat erilaiset kattavat koonnit tutkimustiedosta (ns. evidence list), jonka avulla kootaan sekä itse tehdyt että hankitut palvelut.

## 3 Vertaisarvioinnin suositukset

Tässä luvussa esitetään vertaisarvioinnin suositukset palvelurakennearviointia ja suomalaista työpolitiikan palvelujärjestelmää kehittäville toimijoille. Suositukset ovat luonteeltaan strategisia ja perustuvat eri maiden kokemuksiin tiettyjen teemojen kehittämisestä ja kehittymisestä. Useiden suositusten kohdalla on käyty dialogia palvelurakennearvioinnin ja vertaisarvioijien välillä. Kunkin suosituksen jälkeen peilataan eri maiden kokemuksia aiheesta.

### 3.1 Suosituskokonaisuus 1: Yhteistyötä julkisten työvoimapalveluiden ja yksityisten työnvälitystoimijoiden sekä palveluntuottajien välillä tulee vahvistaa

**Suositus 1.1.** Yhteistä tahtotilaa ja yhteistyötä tulee vahvistaa niin julkisen työvoimapalvelun kuin yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien kanssa.

Suomessa julkisen työvoimapalvelun ja yksityisten työnvälitystoimijoiden kanssa toteutettu yhteistyö on ollut vaihtelevaa tai hetkittäistä. Useissa vertailun kohteena olleissa maissa yhteistyön mahdollisuuksia, hyötyjä ja periaatteita on mietitty strategisesti osana palvelujärjestelmän kokonaiskehittämistä. Suomessa yhteistyöhön on suhtauduttu usein jo alkujaan kriittisesti. Muiden maiden kokemus on osoittanut, että yhteistyö yksityisten työnvälitystoimijoiden kanssa hyödyttää molempia osapuolia (esim. DWP 2014, UWV 2014).

Isossa-Britanniassa yhteistyö on juontanut juurensa 1990-luvun niin kutsutusta manpower-komissiosta ja Big Society -teemasta, joka myöhemmin on heijastunut myös julkisia palveluita täydentävien palveluiden hankintastrategiaan (ns. commissioning strategy) sekä valkoiseen kirjaan julkisista palveluista. Job Center Plus toimii aktiivisesti yhteistyössä yksityisten työnvälitystoimijoiden kanssa ohjaten asiakkaitaan ensimmäisen vuoden aikana myös näiden palvelujen piiriin.

Alankomaissa, jossa vuokra- ja osa-aikatyö on yleistä, yhteistyö julkisen ja yksityisen työnvälityssektorin kanssa on tiivistä. Käytössä on yhteisesti kirjattu toimintaperiaate (memorandum of understanding) ja lisäksi yksi toimisto, jossa on työntekijät molemmilta sektoreilta ja joka siten toimii tiedonvälittäjänä ja siltana. Vahva yhteistyö selittyy osaltaan vuokratyön suurella osuudella julkisen työnvälityksen avoimista työpaikoista. Tämä on myös edesauttanut yhteistyön kehittymistä. Yhtenä

konkreettisenä esimerkkinä ovat julkisen työvoimapalvelun tiloissaan järjestämät tapaamiset työnhakijoiden ja vuokratyöyritysten kanssa (ns. speed dating).

Myös Sveitsissä yhteistyö yksityisen työnvälityksen kanssa on erittäin aktiivista, ja toimistot ohjaavat aktiivisesti asiakkaitaan myös yksityisille työnvälitystoimijoille (esim. erikoistumisalueiden mukaan).

**Suositus 1.2.** Suomessa tulee testata ja kehittää tulosperusteista ostamista ja tulosperusteisen ostamisen erilaisia vaihtoehtoja nykylainsäädännön puitteissa. Tulosperusteisten hankintojen suunnittelun ja seuraamisen tulee olla keskitetysti johdettua.

Suomessa käytetään tällä hetkellä varsin paljon yksityisiä ja kolmannen sektorin palveluntuottajia aktiivisen työvoimapolitiikan erilaisten toimenpiteiden toteutuksessa. Pääsääntöisesti näissä maksetaan erilaisten suoritteiden eikä tulosten mukaan. Keskeiset tarkentavat suositukset ovat:

- Eri maiden kokemukset osoittavat, että tulosperusteisen hankinnan pilotoinnin yhteydessä kannattaa kokeilla *erilaisia* kohderyhmiä ja *erilaisia* tuloksellisuuden maksun tapoja ja käydä näistä myös aktiivista keskustelua palvelun tuottajien kanssa.
- Tulosperusteisen ostamisen kehittämisessä tulee käydä aktiivista vuoropuhelua palvelutarjoajien kanssa myös mahdollisista hinnoittelumalleista.
- Eri maiden kokemukset ovat lisäksi osoittaneet, että sopimusten pituuden tulee olla useampi vuosi. Iso-Britannia on keskittynyt kolmivuotisiin sopimuskausiin (asiakas voi olla palvelussa enimmillään kaksi vuotta ollen samalla pääsääntöisesti töissä palvelun aikana). Australia puolestaan aikoo uudistaa järjestelmäänsä siten, että sopimukset ovat jatkossa viiden vuoden mittaisia.

Vertailun kohteena olevissa maissa palvelujen maksut maksetaan usein vain ja ainoastaan toteutuneiden työllistymis- tai muiden tulosten mukaan. Vertaisarvioinnin aikana Suomessa on jo ryhdytty kokeilemaan tulosperusteista hankintaa. Muiden maiden kokemukset ovat osoittaneet, että tulosperusteinen hankinta on vaikea toteuttaa eikä se onnistu kerralla. Sekä Isossa-Britanniassa että Australiassa hankinnan kriteereitä, maksukriteereitä ja tuloksellisuuden seurannan indikaattoreita on kehitelty pitkään.

Australia yksityisti koko työnvälityspalvelunsa vuonna 1998. Yhtenä ongelmana on tuotu esiin, että kunnollista pilotointia ei käytännössä ollut. Tämä on osaltaan heijastunut siihen, että hankinnan tekemistä, valvontajärjestelmiä ja suorituskyvyn seurantaan käytettävää tähtiluokitusta on jouduttu jatkuvasti muuttamaan. Iso-Britannia puolestaan panosti enemmän erilaisten hankintamallien testaamiseen ja käy julkisten konsultointien avulla jatkuvaa keskustelua palveluntuottajien kanssa näistä malleista.

Hankinnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä jättämään toimenpiteiden toteutus palvelun tarjoajan päätettäväksi. Hankinnoista on saatu tuottavuushyötyjä niissä maissa, joissa on noudatettu niin kutsuttua Black Box -periaatetta. Vastaavasti ne maat, jotka ohjeistavat sekä palvelun hinnan että sisällön, eivät ole saavuttaneet yhtä hyviä tuloksia.

**Suositus 1.3.** Yksityisten toimijoiden kanssa tulee toteuttaa järjestelmällistä markkinavuoropuhelua järjestelmän kehittämiseksi ja yhteisten tavoitteiden löytämiseksi.

Vertailun kohteena olleiden maiden yksi haaste on ollut järjestelmällisen vuoropuhelun ajoittainen vähäisyys. Parhaiten tässä on onnistunut Iso-Britannia, joka on osallistanut markkinatoimijoita pilottien suunnitteluun. Tämän lisäksi palveluntuottajat osallistuvat aktiivisesti keskusteluun esimerkiksi Work Programme -ohjelman maksuperusteista ja tuovat esiin omia kokemuksiaan ja ehdotuksiaan siitä, miten maksuperusteet toimivat asiakkaiden kannalta. Australiassa vuoropuhelu on jäänyt ajoittain vähäiseksi ja toiminta on perustunut pitkälti palveluista tehtyihin tarjouskierroksiin.

Australiassa palvelujen tuottajat ovat vähitellen organisoituneet järjestelmällisemmiksi katto-organisaatioiksi. Parhailaan meneillään olevassa konsultaatiossa työvoimapalvelujen tilasta vuoden 2015 jälkeen myös palveluntuottajia kuullaan aikaisempia kierroksia aktiivisemmin. Vastaavasti vuonna 2014 on julkaistu tulevan 5-vuotiskauden keskeiset toimintaperiaatteet avointa keskustelua varten.

## 3.2 Suosituskokonaisuus 2: Työpoliittisen palvelujärjestelmän suorituskyvyn johtamisen ja mittaamisen käytäntöjä tulee uudistaa

**Suositus 2.1.** Suomessa tulisi siirtyä vahvemmin sellaiseen tulosten mittaamiseen, joka mittaa työllistymistuloksia ja perustuu eri toimijoiden väliseen vertailuun.

Vertaisarvioinnin näkökulmasta muissa maissa on menty Suomea pidemmälle siinä, millä eri tavoilla työpolitiikan tuloksellisuutta mitataan. Käytännössä tämä on tarkoittanut huomion keskittämistä työttömyysturvamenoihin syntyviin kustannuksiin ja näiden kustannusten mittaamista indikaattoreina tai työttömyyspäivien vähentämisestä. Vastaava ajattelu heijastuu vahvasti Isossa-Britanniassa, Sveitsissä, Australiassa ja Alankomaissa. Tämän lisäksi vastaavaa kehitystä näkyy myös sekä tanskalaisessa että ruotsalaisessa vaikuttavuustutkimuksessa.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että mitataan toimisto- tai yksikkökohtaisia työllistämistuloksia tai asiakasryhmää kuvaavia muita tuloksia (esim. ”siirtymistä palvelupolulla eteenpäin” tai ”sosiaalisten ongelmien vähenemistä” kuten Australiassa), erotetaan toimintaympäristötekijöitä (esim. työttömyysaste) ja käytetään erilaisia vertailuanalyysejä.

Toimintaympäristötekijöitä, joita muuta maat ovat ottaneet huomioon lineaariin regressiomalleihin perustuvissa analyyseissään, on kuvattu raportin liitteessä 1.

Keskeistä tässä kehityksessä on ollut tutkimus- ja kehitystoimintaan panostaminen. Toiminnan mittareita ei ole mietitty oman työn ohella tai vanhoja mittareita lisäämällä. Näiden maiden työpolitiikan palveluista vastaavien organisaatioiden käytössä ovat olleet vahvat erillisyksiköt tai koordinaatorakenteet, joilla on ollut käytössään riittävästi resursseja tulosten mittaamiseen.

**Suositus 2.2.** Tutkimus- ja arviointitoiminnan painoarvoa ja kokeilukulttuuria tulisi vahvistaa.

Tutkimus- ja arviointitoiminta on ollut vertailun kohteena olevissa maissa vahvasti resursoitua ja kiinteästi palvelujärjestelmän johtamiseen kytkettyä. Suomessa työpolitiikkaa tukeva tutkimus- ja kehitystoiminta on ollut hajanaista. Tutkimus- ja arviointitoimintaa toteuttaviin tai tilaaviin yksiköihin on saattanut lisäksi kiinteästi liittyä organisaation kehittämiseen tai sähköisiin palveluihin liittyviä funktioita. Tutkimus- ja arviointitoiminnan painoarvo ja läheinen asemointi nimenomaisesti kyseisten virastojen yksiköihin on varmistanut, että toiminta palvelee palvelujen johtamista ja kehittämistä välittömästi.

Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Saksassa tutkimus- ja arviointitoimintaan on oma erikoistunut tilaajayksikkönsä, jolla on oma roolinsa tuottaa palvelujärjestelmän johtamista helpottavaa tietoa. Saksassa tarkastelun kohteena olleessa Hartz-uudistuksessa niin kutsutun Hartz-komission arviointitutkimusohjelma ja ohjelman toteutusta hoitanut koordinaatorakenne varmistivat, että tiedon tuotanto palvelee välittömästi liittovaltion päätöksenteon tarpeita.

Tutkimus- ja arviointitoiminta palvelee päätöksentekoa parhaiten palvelujärjestelmän mahdollistaessa erilaisten kokeilujen tekemisen. Tällöin voidaan saada aikaan kokeiluasetelmia. Parhaat esimerkit kokeiluista löytyvät Alankomaista, Ruotsista ja ilmeisesti Saksasta, joissa analyyysien taustalla on hyvin usein kokeiluasetelma. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita Alankomaat, jossa analysoidaan sähköisten palvelujen vaikuttavuutta suhteessa työnvälittäjän tarjoaman henkilökohtaisen asiantuntija-avun vaikuttavuuteen. Tässä kokeilussa työnhakijat eivät saa asioida henkilökohtaisesti työvoimatoimistossa kuin vasta kolmen kuukauden jälkeen. Kokeiluun kuuluville henkilöille (joiden sosiaaliturvatunnus päättyy numeroon 1) tarjotaan henkilökohtaista neuvontaa kasvokkain. Meneillään olevassa kokeilussa etsitään vastauksia sähköisten palvelujen vaikuttavuuteen hyvin seikkaperäisesti.

### 3.3 Muut yksittäiset hyvät käytännöt

Tässä luvussa nostetaan esiin eräitä hyviä käytäntöjä, joista voisi olla opittavaa Suomelle. Käytäntöjen esimerkkejä löytyy maakohtaisista luvuista.

**Suositus 3.1.** Sähköisten palvelujen kehittäminen työnhakijoiden ja virkailijoiden työskentelyä ohjaaviksi työkaluiksi.

Määrätietoisimmin sähköisiä palveluita on kehittänyt Alankomaat. Maassa on tällä hetkellä käynnissä voimakas sähköisten työvoimapalveluiden kehitysvaihe, joka valmistuu vuoden 2015 alussa. Tällä hetkellä ne työttömät työnhakijat, jotka ovat oikeutettuja työttömyysturvaan työttömyysvakuutuksen kautta, voivat asioida ensimmäiset kolme kuukautta sähköisesti.

Sähköinen järjestelmä ohjaa työnhakijoita työnhaussa (CV:n luominen, työnhakuvahti jne.), ja sähköinen työpöytä ohjaa virkailijatiimiä kyseiselle tiimille määriteltyjen työnhakijoiden tilanteen seuraamisessa. Järjestelmän toiminnallisuus tekee siitä aidosti prosessia ohjaavan ja helpottavan välineen. Järjestelmä ilmoittaa, missä työnhakijat ovat suhteessa työnhakutilanteeseensa ja keihin virkailijoiden tulisi ottaa yhteyttä. Sähköisen järjestelmän kautta on saatu toteutettua ne mittavat säästötavoitteet, joita hallitus on asettanut Alankomaiden ministeriölle ja työmarkkinaviranomaiselle. Valtakunnallinen viranomainen toimii myös työttömyysturvan maksajana, mikä osaltaan selittää vahvaa panostamista sähköisiin järjestelmiin.

Alankomaiden palveluajattelu yhdistää sähköistä ja fyysistä asiointia. Maassa puhutaan "blended service" -ajattelusta, jossa sähköiset palvelukanavat toimivat paitsi palvelukanavina myös virkailijoiden työalustana.

**Suositus 3.2.** Valtakunnallisten työnantaja-asiakkuuksien haltuun ottaminen ja kehittäminen.

Ruotsissa on ollut käytössä niin kutsuttu valtakunnallisten asiakkuuksien hoitamisen malli (National Accounts), joka tarkoittaa työnantaja-asiakkaiden yhtä asiakasvastaavaa koko Ruotsin alueella. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästä yhteyspisteestä, vaan valtakunnallisille asiakkaille laaditaan asiakaskohtainen sopimus, jossa määritellään työnvälityspalveluiden yhteyshenkilöt, työvoimatarpeet ja yhteiset tavoitteet. Asiakkuussopimuksissa on siten myös yhteiskuntavastuullinen ulottuvuus, jossa määritellään niitä toimia, joilla työnantajat voivat työllistää esimerkiksi vaikeasti työllistyviä. Myös Tanska on vuoden 2014 arvioinnissaan todennut, että kunnallinen järjestelmä vaatii lisäksi valtakunnallisten työnantaja-asiakkaiden toimintamallin (Koch 2014).

**Suositus 3.3.** Sosiaalisen median valtakunnallinen hyödyntäminen osana sähköistä asiointia.

Ruotsi ja Alankomaat ovat määrätietoisesti pyrkinet luomaan strategiaa sosiaalisen median hyödyntämiseen työnvälityksessä. Tässä pyritään varmistamaan strategian luominen, henkilöstön kouluttaminen sekä Facebook- ja Twitter-keinovalikoiman ja myös yksittäisten työkalujen hyödyntäminen. Alankomaissa tämä kehitys on ollut osa sähköisen asiointin strategiaa ja sille on annettu huomattava painoarvo. Yksittäisenä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi työnhakijoille toteutettavat LinkedIn-profiilit.

**Suositus 3.4.** Vaikeasti työllistyvien henkilöiden palveluiden kehittämistä tukien rakenteiden luominen ja kehittämisen varmistaminen

Vertailun kohteena olleissa maissa vaikeimmin työllistyville tai monipalveluasiakkailla on olemassa aina selkeästi johdettu palvelukokonaisuus ja näitä palveluita kehitetään systemaattisesti. Tämä näkyy Norjassa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Australiassa.

Suomen olosuhteissa tämä voisi tarkoittaa, että varmistetaan tulevien työvoiman palvelukeskusten yhtenäinen johtamis- ja kehittämisrakenne ja resursointi valtakunnallisesti ja luodaan aktiivinen kehittämisen ja tiedonvaihdon rakenne palvelukeskusten välille.

### 3.4 Muiden maiden palvelurakenteiden kokemusten peilaaminen

Vertaisarvioinnissa on mukana myös sellaisia maita, joissa teemana ovat ensisijaisesti olleet palvelurakenteen ratkaisusta saadut kokemukset ja joissa ei ole ollut nimettyä vertaisarvioijaa. Näiden maiden kokemuksia on käyty läpi maakohtaisissa kuvauksissa, ja näiden maiden ohjausrakenteen vahvuuksia ja heikkouksia tullaan kuvaamaan vahvasti työvoimapolitiikan palvelurakennearvioinnin ohjausta käsittelevän työryhmän raportissa. Tässä käydään lyhyesti läpi eräitä kokemuksia peilaten niitä samalla suomalaiseseen asiayhteyteen.

Tanskassa työpolitiikan palvelujärjestelmään kohdistunut suurin uudistus on ollut työpolitiikan kunnallistaminen. Tanskan työmarkkinoiden tuloksellisuuteen tehtyjen ylätasen tarkastelujen perusteella mallia on pidetty perusteltuna (AMS 2014, OECD 2009). Tanskan palvelumalli on kuitenkin hyvin kuntariippuvainen ja maanlaajuinen yhteistyö hankalaa. Keskeinen ongelma lienee, että kuntavetoisissa palvelujärjestelmissä vain osalla kunnista on todellista halua, osaamista ja resursseja hoitaa työpoliittisia tehtäviä (UWV 2014, AMS 2014).

Opintomatkan aikana havaittiin myös, ettei uudistamismallin taustalla ole ollut mikään seikkaperäinen analyysi, vaan kyseessä on ollut poliittinen kompromissi, joka on mahdollistanut kuntauudistuksen toteutuksen Tanskassa. Tässä yhteydessä ei käsitellä Tanskan rahoitusmallia. Myös Alankomaissa kuntien tilanne työllisyyspalveluasioissa on hyvin vaihteleva. Ministeriön ja useampia kuntia tarkastelleiden selvitysten mukaan kuntien näkemys työttömistä on hajanainen, koordinoivat tietojärjestelmät ovat puutteellisia ja näkökulma työllistämiseen on vähäinen. Näissä maissa työttömät ovat käyttäneet ”työttömyysturvan” ja ovat sosiaaliturvan piirissä. Vastaava tilanne oli myös Sveitsissä ennen työttömyysturvavakuutuksen yhdistämistä 1990-luvun puolenvälin jälkeen (UWV 2014, SECO 2014).

Toinen ääripää vertailun kohteena olevista maista on *Ruotsi*, joka on toteuttanut merkittäviä uudistuksia vuoden 2008 tietämällä. Maahan luotiin yhtenäinen työmarkkinavirasto eräiden muiden työmarkkinainstrumentteja koskevien samanaikaisten uudistusten vuoksi. Viraston toimintaa ei sinänsä ole arvioitu. Yksi yhtenäinen virasto perustuu koko maan kattavaan yhtäläiseen palvelukonseptiajatteluun. Paikallistoimistoilla on jonkin verran liikkumavapautta erityisesti palvelujen suuntaamisessa, mutta palveluprosessit, konseptit ja instrumenttien kehittäminen on käytännössä keskitetty. Yksi virasto on tehnyt mahdolliseksi henkilöstön joustavan kehittämisen ja siirtämisen sekä valtakunnallisten toimintojen organisoimisen (esim. koko maassa toimivien työnantaja-asiakkuuksien valtakunnallinen hallinta). (AMS 2014).

Vertaisarvioijien keskeinen peilaus Suomen järjestelmää kuvattaessa on ollut työpolitiikan palvelurakenteen jäntevöittäminen ja keskittäminen. Pisimmilleen vietynä tämä on näkynyt kommentteina siitä, että Suomen tulisi siirtyä jonkinlaiseen virastomalliin eli perustaa työpolitiikan operatiivinen ohjaus johonkin toimeenpanovirastoon. Näissä kommentteissa ei oteta lainkaan kantaa siihen, mikä tai millainen sen pitäisi olla (esim. Christensen 2014). Vastaavasti muut vertaisarvioijat ovat havainneet, että palvelujärjestelmän yhtenäinen kehittäminen hyvin hajautetussa järjestelmässä on hankalaa (Neugart 2014, Eardley 2014, Walsh 2014). Tämä näkökulma nousee vahvasti esiin edellä kuvatussa suosituksessa tutkimus- ja palvelukehitystoiminnan vahvistamisesta.

Toinen esiin nostettu näkökulma liittyy maiden välisiin eroihin työttömien asiakaskuntajakaumassa. Siinä missä pitkään työttömänä olleita tai monenlaisia palvelutarpeita omaavia asiakkaita palvelevat paremmin hyvin paikalliset ratkaisut (joko kunta tai ulkoistetuissa ratkaisuisissa palveluntarjoajat), muut asiakasryhmät (ml. työnantajat) hyötyvät enemmän valtakunnallisista palveluista.

Kolmas näkökulma liittyy suomalaiseen ratkaisuun työ- ja elinkeinopolitiikan integraatiosta. Vertaisarvioijat ovat pitäneet näkökulmaa kiinnostavana. Arvioinnin käytössä ei ole ollut mitään aineistoa, jossa olisi perusteltu tätä integraatiota ja sen hyötyjä tai kuvattu työpaikkojen luomisen ja yritysten kehittämisen näkökulman esilläoloa työpolitiikan palveluissa. Vertailumaista ainoastaan Sveitsissä työvoimapaalvelut sijaitsevat useimmiten kantonien elinkeinoasioita hoitavissa viranomaisissa, mutta käytännön kytkös paikallisten toimistojen tasolla on kuitenkin vähäinen. Näkökulma on herättänyt vertaisarvioinnissa kiinnostusta. Näiden hyötyjen arviointi ja avaaminen voisi olla jatkossa tarpeellista.

Neljäntenä huomiona vertaisarvioijat toteavat, että tässä arvioinnissa vertailumaiden kohdalla ei ole ollut mahdollista syvällisesti analysoida kunkin maan työmarkkinoita säätelevien sopimuskäytäntöjen tai työlainsäädännön roolia palvelujärjestelmän tuloksellisuuden kehittämisessä. Tausta-analyysistä on kuitenkin huomattavissa, että eri maiden ratkaisut ovat tämän suhteen hyvin erilaisia ja palvelujen kehittäminen on usein ainakin osittain kytkeytynyt myös muuhun työlainsäädännön uudistamiseen. Suomen kannalta tämä voisi tarkoittaa jatkossa työlainsäädännön ja työmarkkinoita säätelevien sopimuskäytäntöjen analyysyä suhteessa palveluille asetettaviin tavoitteisiin.

# 4 Maakohtaiset osiot

## 4.1 Norja

### (Työ-, sosiaali- ja terveystalouden integraatio ja kunta-valtio-yhteistyö)

#### 4.1.1 Institutionaalinen konteksti

Norja on viimeisen vuosikymmenen aikana kohdannut paremman työmarkkinatilanteen kuin useammat muut OECD-maat. Globaali talouskriisi on kuitenkin vaikuttanut jonkin verran myös Norjaan. Tästä huolimatta sen keskeinen haaste työmarkkinoiden näkökulmasta on ollut työvoiman aktivointi, koska lähes viides työkäisistä on saanut erilaisia sairasetuuksia (ks. Duell et. al. 2009).

Hallinnolliselta toimintaympäristöltään Norja on suhteellisen samankaltainen kuin muut Pohjoismaat. Kunnilla on vahva autonomia, ja suhteellisen pieni väestömäärä on levittäytynyt varsin laajalle alueelle. Hyvinvointipolitiikka on päätetty keskitetysti, mutta käytännössä sitä sovelletaan paikallisiin tarpeisiin. Demokraattinen ja konsensushakuinen päätöksenteko on yleistä ja työmarkkinaosapuolten sopimukset varsin yleisiä. Norjan työttömyysaste on Euroopan alhaisimpia mutta sairauskorvausten saajien osuus taas Euroopan suurimpia. Norjan 430 kuntaa ovat itsenäisiä, ja niillä on täysi ohjausvalta suhteessa sosiaalipalveluihin (Social Services Act).

Norjassa työttömyyskorvaukset, sairauskorvaukset, kuntoutuskorvaukset ja vammais- ja muut eläkkeet ovat osa kansallista vakuutusjärjestelmää, joka rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden maksuilla. Työn ulkopuolinen sosiaaliturva suhteutetaan pääasiassa tuloihin, ja siitä säädetään useasti vuodessa. Työttömyysvakuutus on pakollinen, eikä itsenäisiä vakuutusrahastoja ole.

Ministeriötasolla työpolitiikasta vastaa työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö. Nyky muodossaan vuonna 2005 perustettu ministeriö vastaa työmarkkinapolitiikasta, aktiivisesta työvoimapolitiikasta, perhe-etuuksista, eläkkeistä, sosiaaliturvasta ja maahanmuutosta. Ministeriön budjetin osuus koko kansallisesta budjetista on noin 30 %. Muut ministeriöt, joilla on liittymäpintaa työpoliittisiin kysymyksiin, ovat opetusministeriö, joka ostaa koulutuksia erilaisilta koulutusorganisaatioilta, ja terveystalouden ministeriö alueellisen terveyshallinnon kautta. Niillä on myös jaettu vastuu sairauslomalla olevien asiakkaiden kuntoutuksesta.

Norjan vuoden 2005 uudistus toi yhteen silloisen työvoimapalvelun, eläkepalvelun ja kuntien sosiaalipalvelut, minkä tuloksena muodostettiin NAV-virasto (tai NAV-palvelu, jos mukaan otetaan kuntien sosiaalipalvelut). Muutosta edelsi hyvin pitkä ja perusteellinen selvitys- ja kehitysvaihe, ja muutosta on arvioitu kattavasti.

Kansallisena toimeenpanoviranomaisena NAV operoi kansallisella, alueellisella (county units/managers) ja paikallisella tasolla. NAV-virasto on vastuussa rahoituksen kanavoinnista 19 alueelliseen työ- ja hyvinvointitoimistoon, ja aluetaso vastaa rahojen käytöstä paikallisesti tulosohtauskirjeen mukaisesti. Kirje on varsin yksityiskohtainen.

Kunnallisella tasolla yksittäiset NAV-toimistot voivat olla joko valtion johtamia (selkeä enemmistö) tai kuntajohtoisia. NAV-lain lähtökohdan mukaisesti kaikissa kunnissa on vähintään yksi NAV-toimisto. Kunnalliset sosiaalipalvelut on koordinoitu toisen budjettilinjan kautta, joskin NAV vastaa myös näiden koordinoinnista.

Ministeriö asettaa virastolle keskeiset tavoitteet ja suorituskykyindikaattorit. Käytännössä NAV-virastolla on varsin paljon mahdollisuuksia vaikuttaa tuloksellisuuteen liittyviin mittareihin. Vertailuhetkellä käytössä oli 79 erilaista suorituskykyindikaattoria tasapainoisen tuloskortin eri näkökulmista. Osa indikaattoreista seuraa politiikkatason indikaattoreita, osa puolestaan palvelukanavien käyttöä ja kehittymistä. Indikaattoreita vedetään NAV-tasolla yhteen vähintään kuukausittain. Järjestelmä perustuu tasapainoisen tuloskortin pohjalta toimivaan tietojärjestelmään, joskin kuntien järjestelmissä oleva tieto haetaan kussakin toimistossa erikseen ja syötetään tietojärjestelmään manuaalisesti (NAV 2014).

## 4.1.2 Erytysteeman esittely: Sosiaali-, terveys- ja työpolitiikan integraatio

### Reformin historia

NAV-uudistuksia on ajoittain tarkasteltu politiikkasisältöjen uudistamisen näkökulmasta. Lähtökohdiltaan uudistus on ollut puhtaasti hallinnollinen eikä ole pitänyt sisällään merkittäviä politiikkauudistuksia. Kyseessä on ollut pääasiassa työvoimapolvelun ja kansallisen vakuutusviranomaisen uudistaminen. Reformi toteutettiin kahdessa vaiheessa vuosina 2001 ja 2003, jolloin hallitus nimitti ulkopuolisen asiantuntijaelimen suunnittelemaan reformia. Reformin suunnittelu sisälsi neljän erilaisen vaihtoehdon analyysin (Christensen & Laegreid 2010).

Uudistuksella oli kaksi pääasiallista argumenttia (mukaillen Christensen & Laegreid 2010, 12–22):

1. Liian moni työkäinen oli pitkäaikainen tukien saaja, ja
2. Liian moni asiakas kohtasi ”jaettua hallintoa” eikä saanut tarvitsemaansa palvelua.

Kun uudistusta ryhdyttiin toteuttamaan, yhden luukun periaate tuli keskeiseksi argumentiksi. Kuten Duell & Al. (2009, 41–50) huomauttaakin, työvoimapolvelut ja kunnat eivät aiemmin toimineet hyvin yhteen.

Malli on perustunut kuntaliiton ja NAV:n tekemään kumppanuussopimukseen, joka on asettanut yhteistyölle löyhät raamit. Käytännössä paikalliset NAV-toimistot

kohtaavat kaksi komentoketjua eli kuntien kautta tulevan paikallisen johtajuuden ja NAV:n ohjauksen. Kaksoisjohtajuus on näkynyt esimerkiksi erilaisina palkkaluokituksina ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuutena (ks. lisää OECD 2013).

Uudistuksesta tehdyt arvioinnit osoittavat, että keskeiset virkamiehet toivovat entistä vahvempaa standardisointia suhteessa kunnallisiin toimintoihin ja että kumppanuusmalli on osittain esteenä uudistuksen yhtenäiselle läpiviennille. Arviointi on osoittanut, että kyseessä on jatkuva jännite paikallisen yhteistyön ja ylhäältä tulevan ohjauksen kanssa (Christensen & Laegreid 2010, NAV 2014).

### Eri politiikkalohkojen yhteistyö

Käytännössä kunnilla on paikallisissa toimistoissa ollut vapaus tuoda erilaisia palveluita osaksi NAV-toimistoja. Tämän lisäksi useilla alueilla on lähdetty kehittämään paikallisesti erilaisia palvelukonsepteja, joilla asiakkaita voidaan auttaa. Opintomatalla toteutetuissa haastatteluissa kuvastui selkeästi yllä mainittu paikallisen tason innovoinnin ja ylhäältä tulevan ohjauksen välinen ristiriita.

Puitesopimus määrittää vain tietyt minimipalveluita, joita kuntien tulee sisällyttää NAV-toimistoihin. Halutessaan ne voivat lisätä omasta palveluvalikoimastaan myös muita palveluita. Noin viidesosa on lisännyt esimerkiksi erilaisia päihdepalveluita tai muita palveluita toimistojen yhteyteen. Monipalveluasiakkaiden näkökulmasta integroidut palvelut ovat osoittautuneet toimiviksi, valtakunnallisen ohjauksen näkökulmasta haasteeksi. Tällä hetkellä Norjassa käydään myös voimakasta keskustelua turvallisuudesta, ja NAV pyrkii kehittämään yhtenäisiä suosituksia palvelurepertuaarista (NAV 2014).

Aluetason johtajilla on myös suuri merkitys resurssien jakamisessa kunnallisten toimintojen välillä ja viikoittain videopalavereiden välityksellä tehtävässä suorituskyvyn seurannassa. Vaikka tavoitteet asetetaan NAV-tasolla, aluetason toimijoilla on suuri merkitys siinä, miten tuloksellisuuden johtaminen toimii ja miten tietyn alueen eri toimijat kykenevät toimimaan yhdessä.

Paikallisten innovaatioiden ja erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien auttamiseksi kehitettyjen paikallisten konseptien lisäksi uudistus on mahdollistanut valtakunnallisten työ- ja sosiaalipoliittisten innovaatioiden hyvin aktiivisen kehittämisen. Tämä näkyy esimerkiksi niin kutsutussa pätevytymisohjelmassa, joka on kahden vuoden laaja kuntoutus- ja palvelujakso kaikista eniten palveluja tarvitseville asiakkaille. Siihen sisältyy myös laajempi ja aktiivoiva sosiaaliturva.

### 4.1.3 Kokemukset

Julkisesti NAV-uudistus on kohdannut kritiikkiä erityisesti vuosien 2009–2010 työttömyyden nousun myötä (tosin työttömyysaste on silti alle 4 %). NAV-viraston kyvyttömyys maksaa uusille työttömille tukia riittävän nopeasti on ollut yksi keskeinen kiistanaihe uudistuksen historiassa (OECD 2013). Tämän lisäksi vuonna 2013 sattunut tapaus, jossa NAV-virkailija menetti henkensä jouduttuaan työssään väkivallan

uhriksi, aiheutti uuden keskustelun sosiaalipalveluiden integroinnin mielekkyydestä ja viraston mahdollisuudesta kehittää turvallisia palvelukonsepteja keskitetysti (NAV 2014). NAV-reformin myötä NAV on myös ollut yksi vähiten luotetuista organisaatioista Norjassa (ks. OECD 2013).

Eri palveluiden integrointi on kestänyt arviointitutkimuksen mukaan noin viisi vuotta. Silti kritiikkiä esiintyy edelleen. Idea siitä, että uudistus mahdollistaisi hallinnon kehittämisensektorirajojen yli ja yhteiskunnallisesti vaikeiden ongelmien käsittelyn ("wicked issues"), on edelleen osin toteutumatta (Christensen et al. 2013). Paikallistaso on ollut tyytyväisempi reformiin, mutta kritiikkiä keskushallinnon domiinantia kohtaan kuitenkin esiintyy (Alm Andreassen ja Reichborn-Kjennerud 2009). Parhaiten onnistumisista kertovat yksittäiset palveluinnovaatiot tai tapaukset, joita uudistus ja kumppanuuteen perustuvat toimintamallit ovat mahdollistaneet (NAV 2014).

### **Kokonaisuudessaan uudistuksen onnistumisina on nähty:**

NAV-uudistuksessa onnistuttiin toteuttamaan erittäin laaja ja monimutkainen uudistushanke suhteellisen onnistuneesti, mikä on nyt usean vuoden jälkeen edesauttanut uusien palveluiden kehittymistä. Käytännössä eri osapuolet ovat arvioiden mukaan nyt siirtymässä kohti joustavuutta ja molemminpuolista luottamusta siten, että "NAV-palvelu" alkaa hahmottumaan paremmin (Christensen et al. 2013 ja 2014 sekä NAV 2014). Tämä tarkoittaa, että molemmat osapuolet osaavat ja voivat tarjota toistensa palveluita entistä paremmin. Tulosjohtamisen malli on varsin seikka-peräinen ja tukee jossain määrin myös valtion ja kunnan yhteistyötä ja työ- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden yhteistä mittaamista, vaikka teknisiä ongelmia esiintyy edelleen.

Uudistuksen haasteena nähdään tällä hetkellä erityisesti lainsäädännössä asetetut reunaehdot siitä, että jokaisessa kunnassa on oltava vähintään yksi NAV-toimisto. Tätä ei enää tulevaisuudessa nähdä kestäväenä ratkaisuna eikä se mahdollista palvelujen kustannustehokasta organisointia (NAV 2014).

Kuntapalvelujen - erityisesti raskaampien sosiaali- ja päihdepalvelujen - lisääminen toimistoihin on lisännyt keskustelua NAV-toimistojen turvallisuudesta ja nostanut esiin tarpeen palveluiden ja työprosessien vahvemmassa standardoinnista ja ohjauksesta keskusvirastossa (NAV 2014).

Voidaan myös todeta, että kaksoisjohdettu järjestelmä sisältää lukuisia yksittäisiä päivittäisjohtamiseen liittyviä haasteita, kuten erilaiset palkkaluokat, kuntien palveluja koskevien tietojen tuottaminen NAV:n tulosohjausta tukeviin tietojärjestelmiin, NAV-toimiston johtajien kaksinkertainen neuvottelu resursseista ja niin edelleen. Nämä haasteet voisivat kuitenkin olla ominaisia mille tahansa kaksoisjohdetulle järjestelmälle.

## 4.2 Sveitsi (Suorituskyvyn johtamisen käytännöt)

### 4.2.1 Institutionaalinen konteksti

Vertailumaista Sveitsi on Norjan tapaan nauttinut alhaisesta työttömyysasteesta jatkuvasti. Maa käyttää ainoastaan keskimääräisesti resursseja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, joka keskittyy työn hakemiseen ja työttömien sijoittamiseen työpaikoihin ilman tuki-instrumentteja.

Osallistumisaste on Sveitsissä poikkeuksellisen korkea, yli 83 %. Suurin osa selittyy hyvällä työmarkkinatilanteella ja naisten aktiivisella osallistumisella työmarkkinoihin, joilla osa-aikatyöllä on suuri merkitys. Ainoastaan muutamissa osavaltioissa (kantoneissa) työttömyys on yli 4 % (OECD 2013, SECO 2014).

Sveitsin työvoimapalvelut kehittyivät nykymuotoonsa 15 vuotta sitten maahanmuuton yleistyessä. Aluksi työvoimapalveluiden toiminta oli hyvin hajanaista ja vaihteli eri osavaltioissa merkittävästi. Työttömyys on merkittävästi yleisempää ulkomaalaistaustaisten keskuudessa (kolminkertaista paikallistaustaisiin nähden) ja heikotaitoisten kohdalla (kaksinkertaista). Tämän lisäksi pitkäaikaistyöttömien osuus koko työvoimasta on Sveitsissä aina ollut suhteellisen suuri, kun otetaan huomioon miten alhainen työttömyys ja joustavat työmarkkinat maassa on (ks. Duell et al. 2009).

Sveitsi on liittovaltio, jota leimaa vahva poliittinen konsensus. Kantonien (yhteensä 26) perustuslaki ylittää liittovaltion lainsäädännön, ja kantoneilla on hyvin paljon sananvaltaa alueellisesti. Keskitetysti säädetty työvoimapolitiikka, aktiivitoimet ja julkinen työttömyysvakuutus toimeenpannaan käytännössä hajautetussa järjestelmässä (Duell et al. 2010).

Työttömyysvakuutuslaki luotiin vuonna 1996 vastaamaan lisääntyneen maahanmuuton aiheuttamiin työttömyysaasteisiin. Muutoksen tavoitteina oli siirtää vastuu kunnilta osavaltioille ja luoda työvoimapolitiikalle yhtenäistä suuntaa. Vakuutus sisälsi myös työttömyyspäivärahan rajoittamisen 150 työttömyyspäivään ja aktiivitoimen lisäämisen. Julkisen työttömyysvakuutuksen lisäksi maassa on lukuisia yksityisiä työttömyysvakuutusjärjestelmiä.

Sveitsissä liittovaltion taloudellisten asioiden osasto (SECO) on vastuussa työttömyysvakuutuksesta ja työvoimapalvelujen kehittämisestä. Kantonien tasolla työvoimapalvelut ovat vastuussa työnvälityslainsäädännöstä ja työttömyysvakuutusrahastosta. Kantonien alaisuudessa toimivat alueelliset työvoimatoimistot (saksankielinen lyhenne RAV). Tämän lisäksi kunkin kantonin alaisuudessa toimii työllisyys- ja koulutusasioiden logistinen toimisto (LAM).

Kantonien toimistot kuuluvat yleensä kantonien talousasioita hallinnoiviin osastoihin, mutta tässä yhteydessä ilmenee vaihtelua. Nämä vastaavat sekä liittovaltion työttömyysvakuutuslainsäädännön toimeenpanosta että osavaltion lainsäädännöstä

johtuvista velvollisuuksista. Kantonit myös päättävät alueellaan olevien työvoimatoimistojen määrästä itsenäisesti.

Alueelliset työvoimatoimistot keskittyvät työmarkkinoiden seuraamiseen, työnhalytykseen ja työttömyysturvan hallinnointiin. Tällä hetkellä Sveitsissä toimii 132 alueellista toimistoa. Ne tarjoavat työnhalytystä ja lähettävät työttömiä työkokeiluihin tai ohjelmiin. Kantonien alaisuudessa toimivat logistiset keskuukset hankkivat sekä koulutukset että toimenpiteet ja varmistavat niiden laadun. Yksityisillä palveluntuottajilla on suuri merkitys palveluiden tuottamisessa.

#### 4.2.2 Erityisteema: Suorituskyvyn johtamisen käytännöt

Sveitsissä suorituskyvyn johtamisen malli perustuu liittovaltion ja osavaltion väliseen kolmivuotiseen tulossopimukseen. Sveitsin kolmivuotinen tulossopimus perustuu seuraaviin periaatteisiin:

1. Ohjaus keskittyy työttömyyspäivien vähentämiseen
2. Liittovaltio asettaa yleiset tavoitteet, mutta ei anna kantoneille muuta ohjausta
3. Tulosperusteinen sopimus tehdään kolmeksi vuodeksi kerrallaan
4. Budjetti allokoidaan kantoneille työnhakuasteen ja työnhakijoiden määrän mukaan.

Tämän lisäksi tulossopimuksen liitteissä kantonit sitoutuvat liittovaltion edistämään vertaisoppimiseen ja kehittämiseen. Tulossopimuksessa on sovittu esimerkiksi siitä, että mikäli kantonin toimistot sijoittuvat eri toimistojen välisessä vertailussa heikosti, niiden tulee osallistua kehityskeskusteluihin ja toimistojen väliseen vertaisoppimiseen.

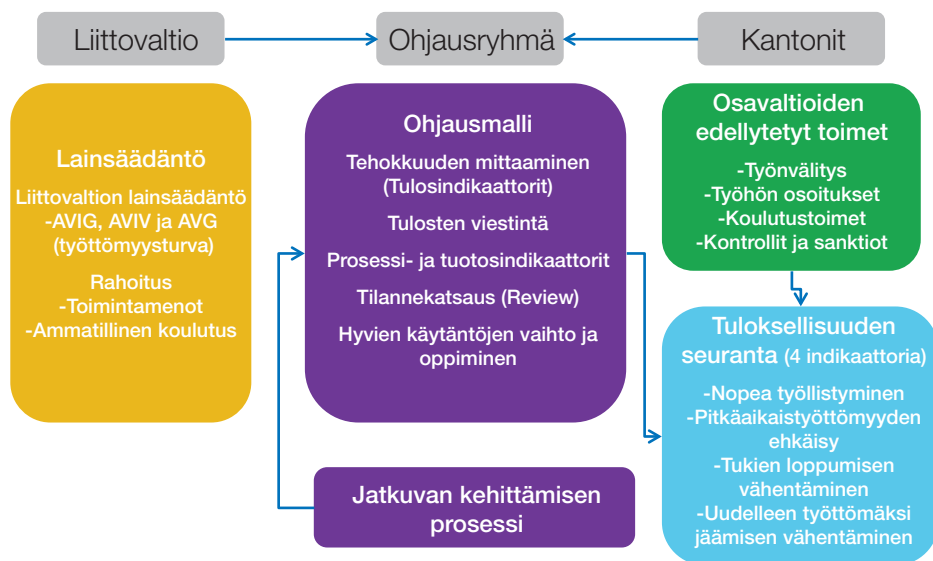
Paikallisten toimistojen kehitysvaihe sisälsi pilotoinnin kahdessa osavaltiossa vuosina 1995–1996. Arvioinnin jälkeen parlamentti päätti toteuttaa tätä lähestymistapaa noudattavan uudistuksen vuonna 1996. Tällöin linjattiin, että jokaisen kantonin tuli perustaa toimistoverkosto, joka keskittyi panos ja tuotos -indikaattoreihin. Tällöin ohjauksen muuttujina olivat:

1. Työnhakijat / asiantuntija
2. Hallintotyöntekijät / työnhakija
3. Esimiehet suhteessa asiantuntijoihin ja
4. Työnhakijahaastattelujen määrä.

Vuonna 1999 järjestelmää arviointiin, ja se muutettiin merkittävästi tulosorientoituneemmaksi. Kaikki suorite- ja tuotosindikaattorit sekä muu informaatio-ohjaus lopetettiin ja nykyinen tulossopimusjärjestelmä käynnistettiin. Nykyään esiintyy myös jonkin verran ajatuksia siitä, että SECO:n tulisi olla entistä aktiivisemmin mukana tavoitteiden neuvottelussa. Tällä hetkellä neuvottelu käydään pääasiassa poliittisella tasolla.

Tuloksellisuuden johtaminen kiteytyy jo aiemmin esitettyihin neljään indikaattoriin, jotka kaikki kuvaavat työttömyyspäivien vähenemistä (ks. kuva 6). Malli kuvaa sitä, mitä toimistojen pitäisi saavuttaa. Toiminnan organisointi ja osavaltiotasoisista palveluista päättäminen jätetään täysin toimistoille. Kantoneilla ei ole määrällistä tavoitetta, joka niiden tulisi saavuttaa, vaan ne pyrkivät parhaaseensa ja niitä verrataan sekä keskenään että toteutumien keskiarvoon (suhteellinen paremmuus). Tämän vuoksi tavoitteita ei tarkisteta vuosittain lainkaan. Suhteellinen vertailu tarkoittaa suhteellisen tehokkuuden etsintää indeksiä käyttäen.

**Kuva 6.** Kantonien hallinnon ja liittovaltion väliset sopimuskäytännöt (SECO 2014).



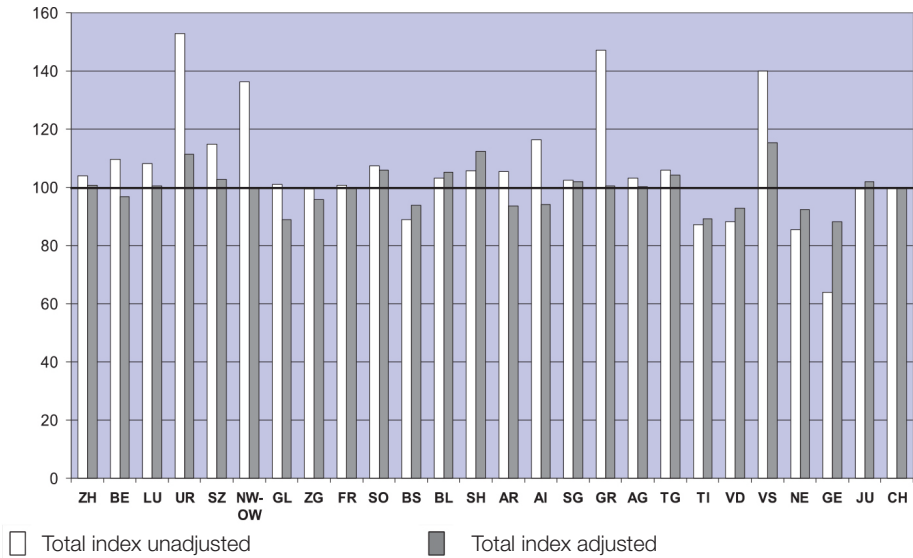
Kuvassa 6 mainitut neljä indikaattoria perustuvat suoraan maksuviranomaisen dataan, jolloin eri toimistoissa mahdollisesti käytetyt erilaiset kirjaustavat eivät vaikuta tiedon vertailtavuuteen (OECD 2013, SECO 2014).

Indikaattorit lasketaan yksinkertaisella lineaarisella regressiolla, ja siitä laskeaan ulos seuraavat toimintaympäristötekijät:

1. Työntekijät kausiluonteisilla aloilla
2. Sveitsiläisten virtaus työttömyyteen
3. Työttömyysturvan piiriin saapuvien henkilöiden suhteellinen osuus alueelliseen työvoimaan nähden
4. Paikallistoimiston kattaman alueen koko.

SECO:n esimerkki indeksin tuloksista on esitetty kuvassa 7.

**Kuva 7.** Esimerkki SECO:n tavasta viestiä eri osavaltioiden suhteellista tuloksellisuutta.



### 4.2.3 Kokemuksia

SECO:n näkökulmasta indikaattoreiden hyötyjä ovat tulorientoatio, riittävän pieni määrä ja selkeys sekä tunnettuus ja hyväksyntä. Lisäksi hyvänä näkökulmana pidetään sitä, ettei indikaattoreita voida manipuloida lainkaan. Vastaavasti haasteina ovat indikaattoreiden validiteetti ja suhde muihin indikaattoreihin. Kysymyksiä on herättänyt myös tiettyjen indikaattoreiden puute. SECO on ryhtynyt valmistelemaan tähän liittyviä indikaattoreita, joita eri kantonien esimiehet voivat halutessaan seurata. Näitä ovat esimerkiksi työttömyyden ehkäisyyn liittyvät indikaattorit ja indikaattorit sellaisille henkilöille, jotka eivät tietyllä hetkellä saa tukia.

Indikaattoreita koskeva tieto on kaikkien saatavilla sähköisessä palvelussa, ja kantonit käyttävät lisäksi jossain määrin muita liittovaltion tekemiä ja säännöllisesti päivittämiä indikaattoreita. Toimistojen johtajat voivat halutessaan analysoida indikaattoreiden toteutumista henkilötasolla. Tärkein kommunikoinnin väline on kuitenkin 2-sivuinen toimistokohtainen analyysi, jonka tulosten viestinnässä on opintomatalla kuultujen toimijoiden mielestä edelleen kehitettävää (SECO 2014).

SECO toteuttaa tämän lisäksi muiden indikaattoreiden seurantaa, jossa noudatetaan tasapainoisen tuloskortiston eri osa-alueita. Ne ovat saatavilla tietojärjestelmästä kerran kuukaudessa ja ovat kantonien tai toimiston johtajien käytössä. Tämän lisäksi suorituskyvyn arviolla ja hyvien käytäntöjen vaihtamisella on tärkeä rooli. SECO toimii näiden prosessien edistäjänä. Toimistot seuraavat tuloksellisuusindikaattoreita ja pyrkivät ottamaan oppia toisiltaan.

SECO:n näkökulmasta tulosperusteinen järjestelmä edellyttää poliittisella tasolla sitoutumista ja kärsivällisyyttä sekä ”yliohjauksen” välttämistä. Lainsäädännön näkökulmasta se edellyttää toimenpiteiden sisällön mahdollisimman väljää tuoteistamista ja teknisestä näkökulmasta vahvaa ekonometrista osaamista ja datan hyvää saatavuutta ja laatua niin alueellisesti kuin paikallisesti.

Keskeisinä onnistumisina voidaan nähdä seuraavat:

1. Tuloksellisuuden johtamisen malli on erittäin testattu, hyväksytty ja käyttökelpoinen malli tuloksellisuuden suhteelliseen vertailuun
2. Muut suorituskyvyn johtamista tukevat prosessit luovat kantonien ja liittovaltion välille oppimisprosessin, jossa liittovaltio toimii onnistuneesti palvelujärjestelmän kehittämistä tukevana edistäjänä.

Mallin tämän hetken haasteina voidaan havaita seuraavat:

1. Malliin liittyvässä kommunikaatiossa on vielä runsaasti kehitettävää. Tulosten viestintä ymmärrettävästi ja hyödyntäminen päivittäisjohtamisessa on vaihtelevaa.
2. Malli ei sisällä taloudellisia kannustimia (kuten alun perin suunniteltiin) vaan on puhtaasti pehmeä hallintakeino aiheuttaen eräänlaista ”name and shame” -efektiä ja kantonien välistä kilpailua.
3. Malli ei selitä sitä, miten suorituskyky kehittyy ajan yli tai mitkä tekijät vaikuttavat siihen. Käytännössä osavaltioilla tai alueilla voi kuitenkin olla näistä vahvat käsitykset oman intuitionsa ja omien tulostensa analyysin pohjalta.

## 4.3 Iso-Britannia (Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa)

### 4.3.1 Institutionaalinen konteksti

Ison-Britannian työmarkkinat ovat Euroopan joustavimpia ja tarjoavat heikoimman tuen työttömyyden varalle. Talouskriisien vaikutuksesta työttömyys on ollut noin 8 %:n tienoilla ja työttömyysturvan ehtoja on tiukennettu jatkuvasti. Työttömyysturvaa saa noin 60 % Ison-Britannian työttömistä. Iso-Britannia on maana laaja ja varsin moninainen; Skotlanti, Wales ja Pohjois-Irlanti ovat työmarkkinoiltaan muusta maasta selkeästi poikkeavia. Myös maan sisällä työmarkkinat ovat hyvin vaihtelevia (ks. esim. OECD).

Isolla-Britannialla on pitkä historia yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisessä niin julkisissa palveluissa kuin työvoimapalveluissa. Tämä historia on alkanut jo 1980-luvulta, kulminoituen 1990-luvulla New Dealiin ja nykyään Work Programme -tyyppiseen ohjelmaan. Perusajatuksena on ollut, että julkinen valta ostaa palvelut yksityisiltä organisaatioilta ja varmistaa tällöin palvelujen laadun.

Työ- ja eläkeasioiden osasto (DWP) toimii julkisen työnvälityksen valtakunnallisena toimijana. DWP:n alaisuudessa toimivat paikalliset toimistot (Job Center Plus). DWP:llä on eri osastoja, jotka ohjaavat JCP-verkostoa eri asioissa. Markkinaosasto vastaa yksityisten palvelujen koordinoinnista. DWP:n budjetti rahoitetaan verovaroilla, ja noin puolet 8 miljardin punnan rahoituksesta kohdistuu JCP-verkoston, josta vastaavasti puolet kohdistuu tukien rahoittamiseen ja puolet aktiivitoimiin.

JCP tarjoaa työnvälitystä ja matching-palvelua ja lähettää vuoden työttömänä olleita työnhakijoita aktiivipalveluihin eli Work Programme -ohjelmaan. Lisäksi JCP vastaa hiljattain uudistetusta universaalista tuesta (universal credit). JCP työllistää noin 70 000 asiantuntijaa 750 toimistossa, joissa kukin asiantuntija huolehtii noin 50–60 asiakkaan seurannasta. Aktiivikeinot ovat Isossa-Britanniassa suhteellisen vähäisiä ja keskittyvät edellä mainittuun työohjelmaan ja nuorisotakuuseen.

### 4.3.2 Erityisteema: Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa

Yksityisen sektorin rooli on kehittynyt ajan kuluessa. Nykyinen pääasiallinen aktiivitoimenpiteiden ohjelma, Work Programme (WP), tarjoaa aktiivipalveluita koko ohjelman aikana arviolta noin 20 prosentille JCP:n asiakkaista. Tämä tarkoittaa noin yhden miljardin punnan markkinoita yksityisille palveluntuottajille.

Yleisesti on arvioitu, että noin 60 % kaikista työvoimapalveluista tarjotaan julkiselta sektorilta ja noin 40 % on jaettu yksityisen sektorin ja voittoa tavoittelemattoman sektorin kesken (Dan Finn 2011). Nämä tilastot pitävät sisällään myös ne palvelut, joita JCP ostaa suoraan auttaakseen yksittäisiä asiakkaita. Hankintaa eteenpäin vievänä voimana on ollut hallituksen vuonna 2008 laatima hankintastrategia, jossa on määritelty yleinen strategia kaikelle palveluhankinnalle.

Vuoden 2008 hankintastrategian periaatteita ovat olleet sopimusten vähentäminen ja pitkäaikaistaminen, DWP:n valvonnan lisääminen, pää- ja alihankintaketjujen standardien kehittäminen ja keskittyminen ”Black box” -malliin eli siihen, että palvelujen tuottajat saavat itse päättää kaikki toteuttamansa toimenpiteet (ks. Finn 2011 sekä DWP 2014). Tämä tarkoitti myös sitä, että voittoa tavoittelemattomat sektorit jäivät ainoastaan alihankkijoiksi. Päähankkijana (ns. prime contractor) voi olla ainoastaan yritys.

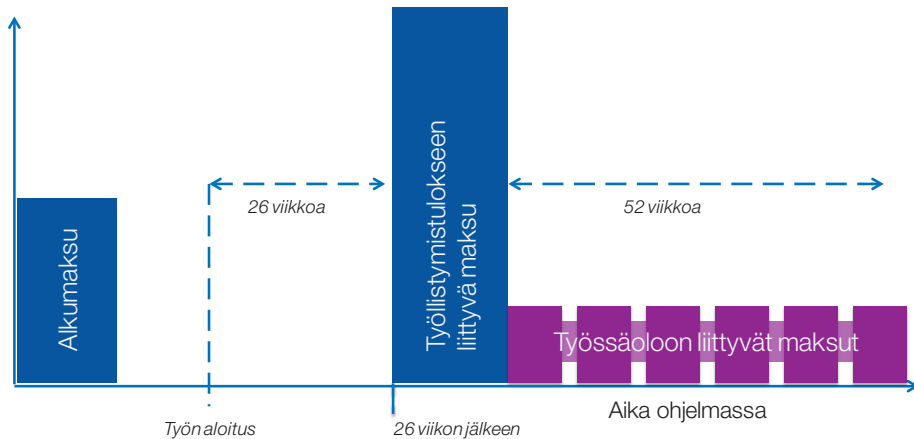
#### The Work Programme

WP käynnistettiin vuonna 2011 korvaamaan aikaisemmat eri kohderyhmille suunnitellut erillisohjelmat. WP on siis universaali aktiiviohjelma, jonka palveluntarjoajat DWP valitsee kilpailutuksen perusteella. JCP lähettää asiakkaat ohjelmaan 6–12 kuukauden työttömänä olon jälkeen (asiakkaan saaman etuuden mukaisesti). Tämä tarkoittaa käytännössä, että ohjelma keskittyy erityisesti henkilöihin, joilla on vaara jäädä pitkäaikaistyöttömiksi.

Työllistymisestä ja työssäolosta maksaminen on keskeinen osa hankintamallia. Suurin osa ohjelmaan liittyvästä rahoituksesta maksetaan palveluntuottajille kestävän

työllistämisen perusteella. Maksut ovat suurempia silloin, kun henkilö on ollut työssä kuusi kuukautta tai tämän jälkeenkin. Ohjelman alkuaikana on käytössä ollut aloitusmaksu, mikä on mahdollistanut myös pienempien alihankkijoiden taloudellisen selviytymisen. DWP on huomauttanut, ettei maksujen tarvitsisi ulottua niin pitkälle; lyhyempikin maksujen jaksotus olisi riittävä. Maksujen jaksottumista on kuvattu kuvassa 8.

**Kuva 8.** Work Programme -maksut palveluntuottajille.



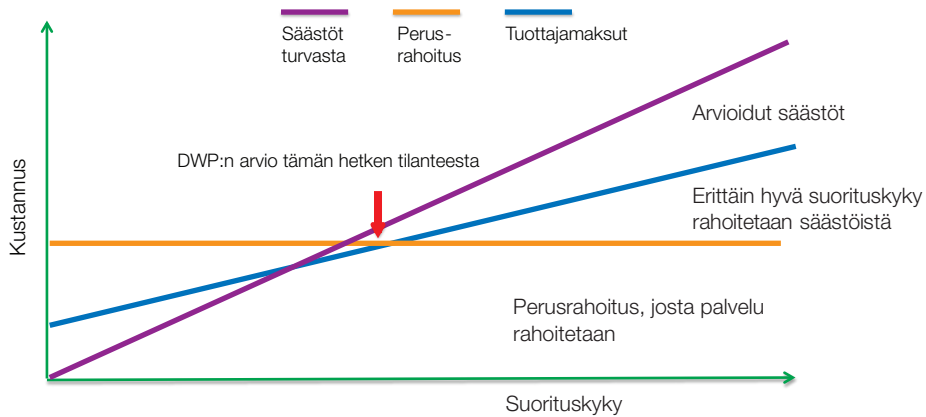
**Black box** -lähestymistapa tarkoittaa, että palveluntuottajat saavat itse täydellisen vapauden päättää palvelunsa organisoinnista. Tarjouskilpailuissa huomiota kiinnitetään laadun osalta laadunvarmistukseen, toimitusketjujen hallintaan ja vastaaviin seikkoihin, ei toimenpiteisiin.

Vuonna 2010 DWP valitsi ilmoittautumisprosessin jälkeen 18 organisaatiota, jotka olivat odotettuja tarjoajia kuhunkin sopimukseen. Kilpailutuksen perusteella tehtiin kaikkiaan noin 40 sopimusta. Sopimukset laadittiin siten, että jokaisella työssäkäyntialueella on vähintään 2 palveluntarjoajaa. Valtaosa 40 sopimuksesta on yksityisen sektorin organisaatioiden järjestämiä. Poikkeuksena annettiin kaksi sopimusta julkiselle organisaatiolle. Jokaisella työssäkäyntialueella siirretään joka vuosi 5 % markkinaosuudesta parhaiten menestyneelle toimijalle. Tätä siirto-osuutta on aiottu jatkossa kasvattaa. Jokaisen palveluntuottajan on täytettävät tiukat vähimmäislaatuvaatimukset (DWP 2014, ks. Finn 2013 tarkempaa analyysyä varten).

**AME DEL Switch** on DWP:n mukaan yksi ohjelman erityinen ominaisuus. Kyseessä on DWP:n ja valtion tekemä sopimus siitä, että osa ohjelman säästöistä voidaan sijoittaa takaisin ohjelmaan ja että erittäin hyvää suorituskykyä voidaan palkita ohjelman loppuvaiheessa. Sopimuksen logiikkaa on havainnollistettu kuvassa 9. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestelmän avulla työttömyysturvasta saavutettuja säästöjä voidaan sijoittaa järjestelmään uudelleen tuottajamaksuina ja käyttää näitä säästöjä järjestelmän kehittämiseen tai hyvin menestyneiden tuottajien

palkitsemiseen. Kuvion nuoli osoittaa myös DWP:n oman arvion siitä, mihin kohtaan kyseisellä käyrällä sijoituttiin vuoden 2013 lopulla.

**Kuva 9. Ame Del Switch**



### 4.3.3 Kokemuksia

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että WP:n ja yksityisen sektorin toiminnasta keskustellaan paljon. Sekä DWP:n auditointitoiminto että työ- ja eläkeasioiden komitea ja hallituksen tarkastajat audittoivat WP:tä jatkuvasti. Tämän lisäksi akateemikot esittävät paljon teoreettista kritiikkiä. Opintomatalla tutustuttiin tällä hetkellä meneillään olevaan arviointitutkimukseen.

DWP on pyrkinyt kehittämään ohjelmia ja niiden maksujärjestelmiä kymmenen vuoden ajan. Kaikissa ohjelmissa on ollut omat haasteensa ja ongelmansa, ja DWP katsoo, että onnistuneen tulosperusteisen maksumallin luominen vie vähintään 5 vuotta. DWP:tä on kritisoitu yleisesti paljon, ja siitä on myös laadittu runsaasti järjestelmällistä analyysia, jossa todetaan suhdanteidenkin vaikuttavan ohjelman tehokkuuteen (esim. CWPC 2013a).

Keskeisinä onnistumisina pidetään esimerkiksi seuraavia:

1. Yksityinen palvelutuotanto pystyy tarjoamaan vuoden työttömänä olleille hyvälaatuisia tuloksekkaita palveluita (DWP 2014 ja Finn 2013). Tarjolla on ollut palveluita, joita ei olisi voitu toteuttaa JCP:n omana toimintana eikä muullakaan tavalla.
2. Tulosperusteinen hankinta toimii kaikkien toimijoiden näkökulmasta varsin hyvin ja varmistaa sen, että palvelujen ostamisessa maksetaan työllistymisestä ja työssä pysymisestä. Tiukkojen kontrollien ja ammattimaisen sopimusvalvonnan myötä ulkoistamisen tyypilliset ongelmat on saatu pidettyä suhteellisen vähäisinä (DWP 2014).

3. Yksityisen palvelutuotannon tulosperusteinen ostaminen on lisäksi ylipäättään vahvistanut tulosorientaatiota työllisyyspalveluissa. Tämä on heijastunut esimerkiksi JCP:n tavoitteenasetteluun, jossa ohjauksen keskeinen tavoite on saada henkilö työhön eli pois työttömyystuolta. Tavoite on toisaalta johtanut työnhaun ehtojen vahvaan tiukentumiseen: joissakin ehdoissa vaaditaan työnhakijan fyysistä läsnäoloa työvoimatoimistossa tietyn ajan jälkeen.

Keskeisinä haasteina voidaan pitää esimerkiksi seuraavia (DWP 2014):

1. Tulosperusteisen hankinnan kehittäminen vie aikaa ja vaatii pitkäjänteistä testaamista ja työmarkkinoiden tilanteisiin sopivien vaihtoehtojen kokeilua. WP:n kehittäminen on ollut pitkä prosessi, ja maksujärjestelmässä on ajoittain esiintynyt ja väärinkäytöksiä tai ongelmakohtia.
2. Hallinnolliset kustannukset ovat varsin suuret. Tämä tarkoittaa esimerkiksi työnantajille syntyviä kustannuksia tilanteessa, joissa ne joutuvat varmentamaan eri tahoille henkilön työssäoloa, DWP:n sopimushallintaa ja kaikkia muita valtionhallinnon toteuttamia auditointeja ja seurantoja.
3. Keskeisenä haasteena on myös erikoistuneiden ja pienten toimijoiden haasteet alihankintaketjussa. Tämä näkyy erityisesti tilanteissa, joissa JCP ohjaa palvelujen piiriin ennakoitua vähemmän asiakkaita. Tällöin alihankintaketjun pienet toimijat ovat kohdanneet haasteita ja ajautuneet taloudellisiin ongelmiin.

Vuonna 2014 julkaistun OECD: arvioinnin keskeiset suositukset liittyvät universaalien työttömyysturvan aiheuttamiin haasteisiin, työn osoitusten (matches) laatuun sekä work programme kehittämiseen. WP:n osalta keskeiset suositukset koskevat rahoitustasojen nostamista, jotta ne työnhakijat, joiden etäisyys työmarkkinoista on kauempana, saavat varmasti tarvitsevansa palvelut, markkinajärjestelmän tarkistamista keskinäisen kilpailun lisäämiseksi (useampi tuottaja), insenttiivien kehittämistä paremman profiloinnin kehittämiseksi (mitä on jo tehtykin) sekä suorituskyvyn mittaamisen kehittämistä (vrt. Australian malli). (Grubb et. al. 2014).

## 4.4 Australia (Yksityisen sektorin rooli ja palvelujen laatuohjaus)

### 4.4.1 Institutionaalinen konteksti

Australia on maantieteellisesti erittäin laaja liittovaltio. Kahden viimeisimmän vuosikymmenen aikana Australian väestö on kasvanut 30 %, josta puolet tulee maahanmuutosta. Australialla on taitojen pisteytykseen perustuva maahanmuuttopolitiikka,

joka sisältää tukijärjestelmän valtiolta ja työnantajilta. Tämä asettaa tiettyjä reuna-ehtoja työvoimapolitiikalle.

Työttömyyden nousu on ollut suhteellisen vakaata. Australian keskeinen ongelma on erityisesti ei-vapaaehtoinen osa-aikatyö ja sitä tekevien osuus työvoimasta (noin 8 %). Toinen erityinen piirre työttömyydessä on 60 %:n työttömyys 15-24-vuotiaiden keskuudessa. Tämä heijastaa sitä, että koulutuksessa pysyvyys on suhteellisen alhaisella tasolla, ja sitä, että suuri osa opiskelijoista työskentelee vähintään osa-aikaisesti (esim. OECD 2013 ja OECD 2014).

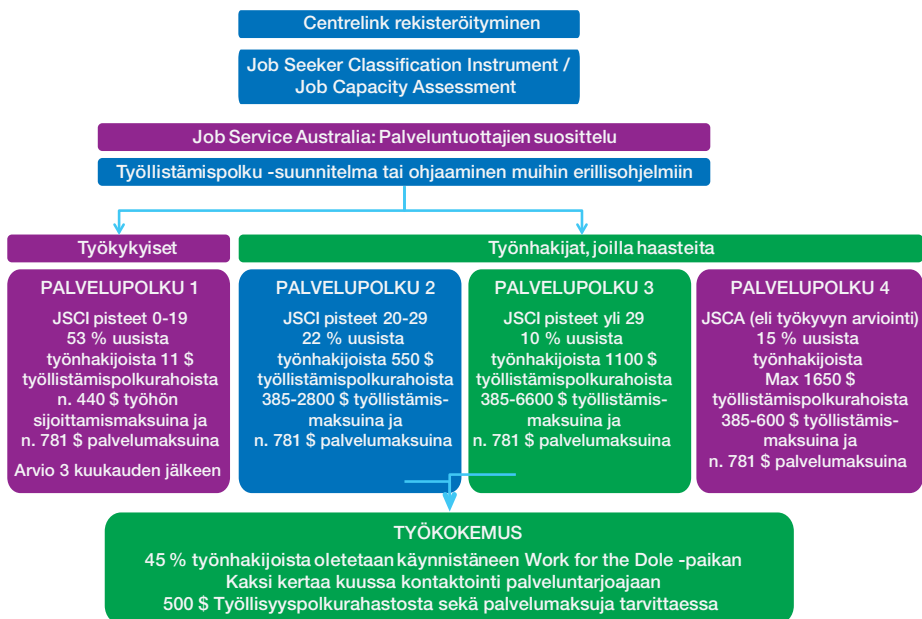
Vaikka Australia on liittovaltio, työllisyys ja sosiaaliturva päätetään kansallisella tasolla. Poliittinen toimintaympäristö on varsin muuttuva, ja ministerien vaihtuessa myös työpolitiikan ohjelmat ja palvelujärjestelmä muuttuvat. Valtioneuvoston osat toteuttavat useita arviointeja, ja eri sidosryhmät osallistuvat runsaasti erilaisiin keskusteluihin. Tämän vuoksi Australian järjestelmästä on saatu useita keskenään ristiriitaisia tuloksia.

Liittovaltion tasolla valtioneuvoston työllisyysosasto (Department of Employment, vuoteen 2013 asti Department of Education, Employment and Workplace Relations) vastaa Australian hallituksen työllisyysasioista. Tämän lisäksi osasto vastaa palveluiden kehittamisestä Australian periferia-alueilla, vammaispalveluista sekä aboriginaalien ja Torresinsalmen saarten asukkaista.

Australian nykyinen työpolitiikan palvelujärjestelmä koostuu kahdesta toimijakokonaisuudesta. Keskeisin näistä on Job Service Australia (jatkossa JSA), joka on hallituksen ”ohjelma” työnvälitykseen. JSA alkoi vuonna 1998 ”Job Network” -aloitteena, kun julkinen työvoimapalvelu lopetettiin. Vuosina 1996-1997 Australian parlamentti sääti lain, jossa työvoimapalvelun maksufunktiot yhdistettiin valtioneuvoston sosiaaliturvasta vastanneeseen organisaatioon. Tuloksena syntyi sosiaaliturvien maksusta vastaava kansallinen viranomainen Centrelink, joka tarjoaa kaiken taloudellisen tuen koko Australian alueella. Työvoimapalvelujen toteutus ulkoistettiin Job Network -palveluntuottajille.

**Centrelink** on hallituksen palveluosaston alainen, varsin suuri virasto, joka vastaa kaikesta sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyvästä maksuliikenteestä. Centrelink hallinnoi Job Seeker Classification Instrument -kyselyä ja toteuttaa haastattelut kaikille työttömäksi jääville. Centrelinkillä on joka puolella maata alueellisia toimistoja, jotka vastaavat käytännössä jokaisen työttömän haastatteluista. JSCI-haastattelun jälkeen työnhakijat pisteytetään ja luokitellaan yhteen neljästä JSA:n palvelupolusta. Asiakkaalla on tämän jälkeen mahdollisuus valita palvelupolkuunsa liittyvät palveluntarjoajat, missä Centrelinkin suosituksella tosin on usein varsin merkittävä painoarvo (esim. Finn 2013, Eardley 2014). Palveluprosessi ja palvelujen polutus voidaan nähdä alla olevasta kuviosta.

Kuva 10. Australian nykyisen järjestelmän palvelupolut ja niihin liittyvät maksut.



#### 4.4.2 Yksityisen palvelutuotannon rooli ja laatuohjaus

##### Historia

Yksityisellä palvelutuotannolla on Australiassa suuri merkitys. Rooli vahvistui 1990-luvun puolivälissä pääasiassa poliittisen paineen seurauksena. Tätä aikaa edelsi pitkä vasemmistovoittoisten hallitusten jakso. Job Network kehittyi kolmen sopimuskauden aikana. Vuosina 1998–2000 kehitettiin palveluntuottajia vertaileva laatukontrolli ja tähtiluokitus. Vuosien 2000–2003 kierroksella kiinnitettiin entistä enemmän huomiota tarjousvaiheessa kuvattuihin palvelustandardeihin, ja sama kehitys vaatimusten tiukentamisesta on jatkunut sittemmin (ks. tarkemmin Fowkes 2011 tai Finn 2013).

Job Networkin suorituskyky kehittyi ajan myötä, ja seurantatietojen perusteella se onnistui tuottamaan samat työllisyystulokset puolet pienemmillä kustannuksilla kuin sitä edeltänyt järjestelmä. Ensimmäinen selkeä suorituskyvyn parannus tapahtui vuonna 2000, jolloin huonosti suoriutuneet palveluntuottajat poistettiin sopimusmenettelyn piiristä. Suorituskyky oli parhaimmillaan 2000-luvun puolivälissä ja vastaavasti kohtasi jonkin verran haasteita taantuman aikana. Keskeistä oli, että palveluntuottajille annettiin vapaus kehittää uusia palvelumalleja ja palveluntuottajat osasivat räätälöidä uusia tapoja työnhakijoiden motivointiin ja jatkuvaan tukemiseen (ks. tarkemmin esim. OECD 2013 ja OECD 2014).

Julkisen auditoinnin jälkeen hallitus ilmoitti laajasta uudistuksesta, jossa Job Network, aiemmin erillinen Work for the Dole sekä kaksi erityisesti vaikeasti työllistyville

suunnattua ohjelmaa sulautettiin yhdeksi kokonaisuudeksi, Job Service Australiaksi (historiasta enemmän esim. Fowkes 2011). JSA:ssa on kuitenkin samat keskeiset periaatteet.

### JSA ja palvelujen hankinta ja maksukäytäntö

Työllisyysosasto vastaa ulkoistetun työvoimapalvelun hankinnasta ja valvonnasta. JSA:n ensimmäiset tarjouskilpailut käynnistettiin vuonna 2009. Tarjouskilpailut perustuvat 116 määriteltyyn työssäkäyntialueeseen. Ensimmäinen tarjouskierros johti 141 johtavan tarjoajan ja 48 alihankkijan työskentelemiseen yli 2 000 työllisyyspisteessä (tai toimistossa). Tällä hetkellä palveluntarjoajilla on noin 2 500 palvelupistettä. Karkeasti on arvioitu, että eri palveluntarjoajilla työskentelee työnvälityksen piirissä noin 10 000 työntekijää. Kutenkin työntekijää kohden arvioidaan olevan 100–160 työnhakijaa (DoE 2014).

Suurin osa palvelusopimuksista on voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla ja selkeä vähemmistö yrityksillä. Markkinaosuudella mitattuna suhde on pysynyt suunnilleen samana (Finn 2011).

Australian järjestelmän keskeiset ominaisuudet ovat suunnilleen samat kuin Isonsa-Britanniassa. Tulospohjainen maksujärjestelmä on tässä yhteydessä keskeinen. Palvelun tuottajat saavat maksun ainoastaan tietyistä lopputuloksista. Australian järjestelmä on Ison-Britannian järjestelmää yksityiskohtaisempi: se koostuu tulomaksujen lisäksi neljännesvuosittain maksettavista osallistumismaksuista ja palvelumaksuista, joilla korvataan tiettyjä minimipalveluita (esim. työttömyyssuunnitelman tekeminen ja tietty määrä haastatteluja). Näillä maksuilla varmistetaan palveluntuottajien investointi työnhakuun. Suurin osa maksuista syntyy kuitenkin silloin, kun työnhakijat ovat olleet töissä tietyn aikaa. Niiden työntekijöiden kohdalla, jotka saavat JSCI:ssä heikoimmat pisteet ja ovat kauimpana työmarkkinoista, maksut muodostuvat esimerkiksi sosiaalisten tai terveydellisten esteiden poistamisesta (nämä määritellään Centrelinkin tekemällä jatkotestillä).

Maksuja on siis käytännössä kahdenlaisia: polulla etenemisestä (pathway) ja sijoittamisesta (placement) saatavia maksuja. Sopimusten hallinnoijat auditoivat kaikki maksut. Maksujärjestelmä on varsin monimutkainen, ja sitä on muutettu osin edestakaisin JSA:n historian aikana. Yhdessä vaiheessa maksujärjestelmä sisälsi esimerkiksi JSA -palveluntarjoajan välittämän ja muusta syystä toteutuneen työllistämisen erottelun, mutta tämä kriteeri ei nykyään ole käytössä järjestelmän monimutkaisuuden takia (Eardley 2014).

### Laatuohjaus

JSA:ssa suorituskyvyn johtamisen viitekehys muodostuu tuottajien suorituskyvyn jatkuvasta tarkkailusta ja mittaamisesta. Viitekehys on luotu tarjoamaan mahdollisimman hyvänlaatuisia palveluita ja varmistamaan erityisesti vaikeimmin työllistävien aseman turvaamisen (ks. tarkemmin esim. Finn 2011).

Suorituskykyä mitataan seuraavilla indikaattoreilla (DoE 2014):

1. KPI 1 Tehokkuus - keskimääräinen aika, joka palveluntarjoajalta menee tietyn henkilön työllistämiseen suhteessa muihin työnhakijoihin

2. KPI 2 Vaikuttavuus – sellaisten osallistujien suhteellinen osuus, joiden sijoitukset ja tulokset on saavutettu (mukaan luettuna sosiaaliset tulokset palvelulinja 4:n asiakkailta).

Laatuohjauksen välineenä käytetään niin kutsuttua tähtiluokitusta (Star ratings), jolla mitataan jokaisen palvelupisteen suhteellista kykyä työllistää asiakkaitaan. Metodia on kehitetty kymmenen vuoden aikana pitkäjänteisesti. Luokitus on laskettu pääasiassa työhön sijoitusten ja jatkuvaa työllistymistä kuvaavien tulosten perusteella (13 viikkoa töissä, 26 viikkoa töissä). Samat muuttujat ovat käytössä myös maksumallissa. Tähtiluokitusta laskettaessa pienemmän painoarvon saa sekä helpommin työllistyvien että 14 viikon työllisyystuloksen saavuttavien siirtyminen pois tuelta. Taulukossa 8 esitetyt maksujen prosenttiosuudet vastaavat varsin hyvin tähtiluokituksessa käytettyjä painoarvoja (OECD 2013, Finn 2011, DoE 2014). Analyysi perustuu lineaariseen regressiomalliin. Jokaiselle JSA-tilanteelle lasketaan oma sijoittuminen keskiarvon ylä- tai alapuolelle. Palvelupistekohtaista lukua laskettaessa otetaan huomioon kyseisen palvelupisteen toimintaympäristö, ja laskennassa huomioidaan useita toimintaympäristötekijöitä (ks. Liite 1).

**Taulukko 8.** Australian palvelujärjestelmässä tulosten painoarvo ja eri tulosten osuus maksuista.

Suorituskykymittari	Painoarvo JSA-tähtiluokitusmallissa (samalla maksun painoarvo)			
	Palvelupolku 4 (40 %)	Palvelupolku 3 (30 %)	Palvelupolku 2 (20 %)	Palvelupolku 1 (10 %)
Tulokset 13 viikon jälkeen	20	02	20	10
Pölyllä etenemisen tulokset 13 viikon jälkeen	10	10	10	5
13 viikon jälkeiset lisätulokset		15	15	10
Nopeus, jolla päästiin 13 viikon jälkeisiin tuloksiin		5	5	
<b>Tulokset 13 viikon jälkeen</b>	<b>45 %</b>	<b>50 %</b>	<b>50 %</b>	<b>25 %</b>
Täydetyt tulokset 26 viikon jälkeen	20	30	30	10
Pölyllä etenemisen tulokset 26 viikon jälkeen	10	10	10	5
<b>Tulokset 26 viikon jälkeen</b>	<b>30 %</b>	<b>40 %</b>	<b>40 %</b>	<b>15 %</b>
Sosiaaliset tulokset (esteiden poisto)	15 %			
Sijoittumiset	10	10	10	30
Työhön sijoittamisen nopeus				10
<b>Sijoittumistulokset</b>	<b>10 %</b>	<b>10 %</b>	<b>10 %</b>	<b>40 %</b>
Poissa tukien piiristä				15
Nopeus asiakkaan saamiseen pois tukien piiristä				5
<b>"Tuelta pois" -tulokset</b>				<b>10 %</b>

Tietyn palveluntarjoajan yleinen JSA-tähtiluokitus lasketaan yhdistämällä yksittäisten palvelupolkujen tulokset. Tämän pohjalta lasketaan kansallinen suorituskyvyn keskiarvo. Ne palvelupisteet, joiden suorituskyky on 40 % yli keskiarvon, saavat viisi tähteä. Ne, joiden suorituskyky on 50 % alle keskiarvon, saavat vain yhden tähden. Tämä tarkoittaa, että viiden tähden palveluntarjoaja kykenee työllistämään asiakaitaan kolme kertaa paremmin kuin yhden tähden palveluntarjoaja. Lisäksi tähtiluokitus voidaan laskea jokaiselle palvelupolulle erikseen.

Tähtiluokitukset julkaistaan kuukausittain, ja asiakkaat käyttävät niitä valitessaan palveluntarjoajaa. Palveluntarjoajat saavat viikoittaiset tilastot jokaisesta palvelupisteestään. Tämän lisäksi tähtiluokituksilla on suuri merkitys kolmivuotisten sopimusten saamisessa. Heikoimmin pärjänneet eivät käytännössä voi saada uusia sopimuksia. Tämän lisäksi laaja tietoaaineisto tarjoaa myös laajan näkymän koko työvoimapaalvelun suorituskykyyn (Finn 2011 ja 2013).

Nykyinen tähtiluokitus on käytössä vuosina 2012–2015. On syytä huomata, että tähtiluokitus analysoi suorituskykyä kolmen vuoden aikana (laskentaan käytettävä data ei siis ole yhdeltä hetkeltä vaan kolmelta vuodelta). Täten siis esimerkiksi joulukuun 2013 data perustuu tammikuun 2011 ja joulukuun 2013 välisen ajan suorituskykyyn.

Edellä kuvattujen indikaattorien lisäksi työllisyysosastolla on yleinen laatuindikaattori, jota ei ole suoranaisesti määritelty. Sitä valvovat työllisyysosaston sopimusmanagerit, ja se perustuu palvelusopimuksissa määriteltyjen laatuvaatimusten täyttämiseen.

### 4.4.3 Kokemuksia

#### **Yksityisen palvelutuotannon rooli ylipäättään**

Yksityisen sektorin hyödyntämisellä on pitkät perinteet, ja sen tuloksellisuudesta on keskusteltu pitkään. Järjestelmän kehityksestä on olemassa todisteita (OECD 2013) mutta myös kriittisiä huomioita (Considine 2011 ja 2013). Pakollisessa universaalissa järjestelmässä ei ole ollut mahdollista hyödyntää satunnaistettua kontrolliryhmää, minkä vuoksi todellista analyysiä suorituskyvystä ei ole. Suorituskyky on jonkin verran alisteinen yleiselle taloustilanteelle, mutta kehitys on ollut edellisiin järjestelmiin verrattuna positiivinen (Considine 2013 ja Eardley 2014). On myös syytä huomata, että Australian hallitus on pitänyt suurimman osan raakadatasta itsellään, eikä tutkijoilla ole käytännössä pääsyä hallituksen tilastoihin (Davidson 2010, Eardley 2014).

Järjestelmä luotiin vastaamaan Australian maantieteelliseen haasteeseen ja siihen, että hyvin erilaisissa työmarkkinaympäristöissä pystyttäisiin toimimaan hyvin paikallisesti. Palveluntuottajien näkökulmasta JSA on suurten volyymien ja huonojen voittomarginaalien liiketoimintaa. Sen säännöt ovat todella monimutkaiset ja sopimukset yksipuolisia. Tämän dynamiikan ymmärtäminen on myös tärkeää, koska se asettaa joitakin rajoituksia sille, kuinka paljon palveluntarjoajat

todellisuudessa pystyvät räätälöimään palvelujaan yksilöllisesti (ks. Fowkes 2011 ja Considine 2014).

Järjestelmän alkuvaiheen ongelmia olivat erityisesti vaikeimpien asiakkaiden saama heikko palvelutaso ja yksittäistapaukset, joissa järjestelmän joustavuutta käytettiin voiton tavoitteluun ja manipulointiin. Job Networkin toisen kierroksen lisääntyneet kontrollivaatimukset poistivat osan näistä ongelmista, mutta lisäsivät transaktiokustannuksia (OECD 2013).

Toinen esitetty kriittinen näkökulma liittyy henkilöstön rooliin. Työnvälityspalvelujen ulkoistaminen johti välittömästi työnvälityksen perustehtävissä toimivien asiantuntijoiden palkkojen alenemiseen ja työehtojen heikkenemiseen (Finn 2011, Fowkes 2011).

Hyötyinä on puolestaan nähty, että tulosperusteinen järjestelmä tarjoaa suuren potentiaalin innovaatioihin, joustavuuteen ja tehokkuudesta aiheutuviin säästöihin. Jatkuvien uudistusten ja kehitystoimien jälkeen viranomaiset ovat pyrkineet luomaan maksujärjestelmän, joka korostaa kilpailua, painottaa työllistymistä, vähentää asiakkaiden jäämistä palveluihin jne. Tätä on toteutettu lisäämällä raportointivelvollisuuksia ja seurantaa. Onkin sanottu, että valvonnasta ja tarkastuksesta on tullut yksi keskeinen osa palveluntarjoajien työtä, mikä ajoittain heijastuu myös siihen, kuinka paljon palvelun asiantuntijat ehtivät olla tekemisissä työnhakijoiden kanssa (Finn 2011, Nous 2014 ja OECD 2013). Tämän lisäksi australialaiset keräävät jatkuvasti työntekijöiden ja työnantajien mielipiteitä järjestelmästä määrällisillä kyselyillä.

Yhtenä yksittäisenä haasteena on myös koettu eräiden voittoja tavoittelemattoman sektorin organisaatioiden tapa vähätellä työntekijöiden sanktioita tai saattaa heitä avoimille työmarkkinoille ja täyttää sopimusvelvoitteet. Ilmiötä on Australiassa kutsuttu termillä mission-drift, joka viittaa työllistymistulosten merkityksen vähentämiseen.

Kaikkiaan Australian keskeisiä onnistumisia ovat olleet seuraavat (Eardley 2014):

1. Job Network ja Job Service Australia ovat saavuttaneet saman työllistämislöputuloksen edeltävää järjestelmää alhaisemmilla kustannuksilla. Koska vertailuasetelmaa ei ole, ei myöskään ole näyttöä tuloksellisuudesta samassa kohderyhmässä ja taloustilanteessa. Järjestelmä on Australiassa lähtökohtaisesti hyväksytty ja toimiva, eikä siirtymisestä muunlaiseen järjestelmään ole enää keskusteltu.
2. Suorituskyvyn johtamisjärjestelmää on kehitetty yli kymmenen vuoden ajan järjestelmällisesti, ja sen tuottama tieto on erittäin yksityiskohtaista ja helposti hyödynnettävissä. Asiakkaat ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä, ja heidän mahdollisuutensa valita palveluntuottaja on nähty myös tärkeäksi.

Keskeisinä haasteina ovat seuraavat (Eardley 2014):

1. Järjestelmä vaatii resurssien sääntelyä erityisesti asiakasrajapinnassa. Tämä johtaa jossain määrin osaoptimointiin koko työnhakijakohortissa, ja palveluntuottajat saattavat edelleen ajoittain keskittyä niin kutsuttuihin helpompiin asiakkaisiin, vaikka on tehty erityisiä järjestelyjä panostuksen lisäämiseksi vaikeimmin työllistettävien palveluihin.
2. Järjestelmän hallinnollinen taakka on edelleen ongelma. Järjestelmä vaatii varsin paljon tiedonkeruuta ja työllistymistulosten todentamista sekä hallinnolta (Centrelink, Department of Employment) että palveluntuottajilta. Palveluntuottajien vuosittainen hallinnollinen taakka on arviolta noin 1,5 miljoonaa dollaria. Hallinnon kustannuksia ei ole arvioitu.
3. Järjestelmän ulkoistaminen on johtanut asiantuntijatyöntekijöiden palkan alenemiseen ja työehtojen huononemiseen. Tämä on puolestaan heijastunut suureen vaihtuvuuteen joidenkin palveluntuottajien henkilöstössä. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole suoraan heijastunut palveluntuottajien suorituskykyyn tähtiluokituksella mitattuna.

### Tulevaisuus vuoden 2015 jälkeen

Arviointihetkellä Australiassa on meneillään julkinen konsultaatio työpoliittisen palvelujärjestelmän edelleen kehittämiseksi vuoden 2015 jälkeen. Konsultaation tuloksena on syntynyt tiettyjä uudistuksia ja linjauksia. Vuosien 2015–2016 aikana työllisyyspalveluihin tullaan sijoittamaan noin 5 miljardia dollaria, ja uusi tarjouskierros nykyisten JSA-sopimusten korvaamiseksi käynnistyy heinäkuussa 2015. Tällöin voi myös olla, että palveluntuottajien nimi muuttuu. Vuoden 2015 jälkeen uusi malli toimii vammaisten työllistämisen ja eräiden muiden ohjelmien rinnalla.

Centrelink toimii edelleen maksuviranomaisena ja asiakasohjauksen toteuttajana, mutta Work for the Dole -tuki tulee jatkumaan. Palvelujen polutus muuttuu siten, että yksi palvelulinjoista poistuu ja yhdistyy toiseen, työnhaun ehdot ja suunnitelmat tiukkenevat ja uusia sähköisiä palveluita kehitetään. Palvelujen tuottajien näkökulmasta uusi malli pitää sisällään kolme asiaa:

- Palveluntuottajat (Employment Providers) toimivat edelleen palvelun tuottajina ja vastaavat työnvälityksestä.
- Luodaan Work for the Dole -koordinaattorijärjestelmä. Valtion rahoittamat koordinaattorit etsivät niin kutsuttuja välityömarkkinapaikkoja, joihin ihmiset voivat saada erillistä tukea.
- Uudistukseen kuuluu uutena työkaluna uusien yritysten rahoitusjärjestely, jolla pyritään luomaan uusia yrityksiä.

Järjestelmän erityispiirteitä ovat entistä voimakkaampi painotus työllistämistulosten pysyvyyteen, hallinnollinen perusmaksu kaikkien työntekijöiden osalta ja

kaikilta palveluntuottajilta vaadittava kapasiteetti tarjota kaikkia palveluita alueelleen. Tämän lisäksi palveluntuottajilla on käytössään myös uusia tuki-instrumentteja työllistämisen tueksi. Sopimuskausi tulee olemaan viisivuotinen aiemman kolmen vuoden asemasta, ja hallinnollisia kustannuksia pyritään pienentämään. Maksut tarkistetaan sopimuskauden puolessavälissä (DoE 2014).

Uudet kansalliset Work For the Dole -koordinaattorit etsivät sellaisia työpaikkoja, joita muut palveluntuottajat eivät löydä, ja tarjoavat välityömarkkinapaikkoja muistuttavia paikkoja.

## 4.5 Saksa (Tutkimustiedon hyödyntäminen Hartz-reformeissa)

### 4.5.1 Institutionaalinen konteksti

Saksa on yksi niistä harvoista eurooppalaisista valtioista, jotka ovat onnistuneet parantamaan työllisyyskehitystään huolimatta vuonna 2008 alkaneesta finanssikriisistä ja sen taloudellisista vaikutuksista. Esimerkiksi vuoden 2013 kesällä Saksan työttömyysaste oli 5,2 %, mikä on selvästi alhaisempi kuin vuosina ennen finanssikriisiä. Vuonna 2007 työttömyysaste oli Saksassa vielä 8,7 % ja vuotta aiemmin 10,3 %. Vuoden 2014 alkupuolella Saksan työttömyysaste on pysynyt 5,2 %:n lukeissa (Eurostat 2014).

Saksan merkittävän hyvän työllisyyskehityksen katsotaan usein perustuvan massiivisiin työmarkkinauudistuksiin ja reformeihin, joita liittovaltio on toteuttanut hyvinkin rohkeasti. Erityisesti näiden niin kutsuttujen Hartz -reformien ajoitus juuri ennen finanssikriisiä on mahdollisesti myötävaikuttanut maan nopeaan selviytymiseen kriisistä ja kilpailukyvyn kasvuun (Schmöller 2013). Saksan talous onkin hyötynyt merkittävästi kansallisten yritysten kilpailukyvyn kasvusta koko 2000-luvulla. Tämän on mahdollistanut erityisesti maltillinen palkkakehitys. Toisaalta Saksan menestyksen on katsottu olevan seurausta palkkaneuvottelujen hajauttamisesta sekä säännellyistä työnantajakustannuksista (Akyol et al. 2013; Fitzenberger et al. 2014). Muun muassa Akyol et al. ovat tutkimuksessaan keränneet synteetin kaikista Hartz-reformeista tehdyistä arvioinneista ja päätyneet siihen, että ainoastaan yksi reformi oli todellisuudessa onnistunut.

Saksan suurin työllisyyspalveluiden tarjoaja on Saksan liittotasavallan työvoimamahallinto eli Bundesagentur für Arbeit (BA). Päätoimiston ohella sen toiminta on jakautunut kymmeneen alueelliseen johtokuntaan, 176 työvoimatoimistoon ja noin 610 sivukonttoriin. BA on toiminnaltaan itsenäinen ja asettuu liittovaltion työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön alaisuuteen. Itsenäistä hallintoa johtaa johtokunta, jonka keskeisinä tehtävinä on ajaa BA:n toimintoja sekä luoda ja kehittää

sen strategiset suuntaviivaukset. Johtokuntaan palkataan kolme jäsentä viiden vuoden määräajaksi.

Ennen vuoden 2005 reformeja BA oli maan ainoa julkinen työvoimapalveluiden tarjoaja. Nykyään paikallishallinnot toimivat läheisessä yhteistyössä BA:n kanssa. Paikallishallintojen ohella BA toimii yhteistyössä muun muassa Saksan julkisten sairausvakuutusrahastojen kanssa työttömyystilastojen saralla sekä työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön ja työharjoitteluja tarjoavien yritysten kanssa.

BA:n missio ja tavoitteet ovat sekoitus taloudellisia sekä työllisyys- ja sosiaalipoliittisia päämääriä. Toimijalla on neljä toimintatavoitetta, joista ensimmäinen on ohjaamisen ja työmarkkinoille integroimisen jatkuva kehittäminen. Muina tavoitteina ovat asiakastyytyväisyyden lisääminen, työntekijöiden potentiaalin hyödyntäminen ja taloudellisuuden ja tehokkuuden huomioiminen kaiken toiminnan kulmakivenä. BA:n keskeisimpiä tehtäviä ovat muun muassa työnvälityspalveluiden tarjoaminen, ohjaaminen, vaikeasti työllistettävien henkilöiden kuten kehitysvammaisten tukeminen ja työttömyyskorvausten ja sosiaaliturvan jakaminen. BA tarjoaa lisäksi perinteistä työneuvontaa, ammatillista orientoimista ja muuta henkilökohtaista neuvontaa erityisesti nuorille. BA luo myös työllisyyteen liittyvää tilastotietoa.

Alueellisten johtokuntien tehtävänä on valvoa työvoimapolitiikan toteutusta alueellisella tasolla. Lisäksi alueelliset johtokunnat kontrolloivat hierarkiassa alapuolellaan sijaitsevia työvoimatoimistoja. Työvoimatoimistot toimivat ja toteuttavat BA:n vastuutehtäviä paikallistasolla.

Organisaation ohjausmalli käynnistyy suunnitteluvaiheella, joka loppuu yleensä kesällä toiminnallisten poliittisten tavoitteiden soveltamisella neuvottelukunnassa. Poliittiset tavoitteet käännetään sitoviksi tavoiteindikaattoreiksi, jotka asetetaan vuosittain alkuvuodesta. Nämä indikaattorit muodostavat pohjan kaikkien kolmen hierarkiataason johdon kesken (päätoimisto, alueelliset johtokunnat ja paikalliset työvoimatoimistot) tehtäville tavoitesopimuksille. Päätoimiston tehtävänä on muotoilla ohjeelliset arvot kaikille vaikutusmittareille ottaen huomioon keskipitkän aikavälin toiminnalliset tavoitteet ja suhdannekehitys. Kaikki alueelliset johtokunnat ja paikalliset työvoimatoimistot ovat edustettuina rakenteellisia, organisatorisia tai menettelytapoihin liittyviä seikkoja käsittelevissä keskusteluissa. Ne voivat myös antaa kehitysehdotuksia.

Muodostettavat työvoimapoliittiset tavoitteet ovat kahdenlaisia. Operationaaliset tavoitteet kertovat operationaalisesta orientaatiosta sekä BA:n menestyksestä vastaavilla politiikan aloilla. Työntekijöihin kohdistuvat tavoitteet vaikuttavat BA:n henkilöstön tuottavuuteen ja taitoihin, esimerkiksi korkean taitotason ylläpitoon.

Vaikuttavuusarviointi tehdään kuukausittaisten tavoitetasojen arvioinnilla ja levitetään raportointisysteemin kautta. Ohjausmallia tukee suorituskeskeinen kannustinjärjestelmä, joka lisää johdon sitoutuneisuutta ja kehityskannustimia. Operationaaliset tavoitteet ja kuukausittaiset kehitysraportit muodostavatkin pohjan säännölliselle dialogille kaikilla organisaatiotasoilla. Analyysi keskittyy erityisesti heikkouksiin ja sellaisiin tavoitteisiin, jotka ovat jäädä tavoittamatta. Lähtökohta on

tulevaisuuteen katsova siinä mielessä, että se keskittyy tapoihin, joilla nämä tavoitteet voitaisiin vielä saavuttaa, eikä epäonnistumiseen johtaviin syihin. Dialogien tulokset tarkistetaan neljännesvuosittain, ja relevantti data ja analyysit julkaistaan kuukausittain.

#### 4.5.2 Erityisteeman esittely: Tutkimustiedon hyödyntäminen Hartz-reformien yhteydessä

Hartz-reformien toteuttamisen motivaationa oli maassa pitkään vallinnut työttömyys. Edellisen kerran merkittäviä muutoksia työmarkkinajärjestelmiin oli tehty Saksan liittovaltion perustamisen yhteydessä, joten järjestelmien modernisointiin ja tehostamiseen nähtiin myös yleisesti tarvetta. Tähän uudistamistyöhön perustettiin vuonna 2002 niin kutsuttu Hartz-komissio, jota johti Peter Hartz. Komissio asetti kokonaisuudessaan neljä uutta lakia (Hartz I-IV), jotka tulivat voimaan kolmessa aallossa vuosina 2003–2005.

Vaikutusten arviointikulttuuri Saksassa on melko vahva ja systemaattinen sekä instituutiiveton. Akateemisella tutkimuksella on ollut perinteisesti keskeinen rooli arviointien toteuttamisessa. Tästä huolimatta Hartz-reformien yhteydessä toteutettiin Saksassa ensimmäistä kertaa suuren mittakaavan arviointi, jossa parlamentti antoi suoran velvoitteen arvioinnille. Reformiin onkin liittynyt suhteellisen suuri määrä tutkimusinvestointeja (yli 20 instituutiota ja yhteensä yli 100 hengen henkilöstö). Reformin alussa muodostettiin arviointisuunnitelma, jota on muuttettu prosessin edetessä.

Perusajatuksena on ollut arvioida reformeja kattavasti. Arvioinnit ovat keskittyneet niin aktiivisiin mittareihin ja yksittäisiin reformin osiin kuin Saksan työmarkkinapalvelurakenteen kokonaisvaltaiseen suorituskykyyn. Joitain erityisiä instrumentteja on jätetty ulkopuolelle. Työllisyys ja osallistuminen työmarkkinoille ovat olleet usein arviointien lopullisena arviointikohteena. Tutkijoiden näkökulmasta arviointeja on kritisoitu siitä, että ainoastaan kaksi ”todellista” tutkijaa on ollut osallisena: Günther Schmid ja Werner Jann. Erikoista arviointien osallistujajoukossa on myös se, että yhtään ekonomistia ei ole ollut osallisena. Arviointien löydöksiä on hyödynnetty virallisissa raporteissa parlamentille reformien aikana (Neugart 2014).

Hartz-reformeja siis pidetään etenkin valtion virkamiesten näkemyksissä syynä Saksan nykyiseen menestykseen. Tehokkaina ja vaikuttavina pidettyjä erityisiä reformien mittareita ja mekanismeja ovat koulutus, integraatiotuet ja erityisesti Ich AG -itsetyöllistymistuki (Räisänen et al. 2012). Tutkimukset, joissa löydettiin positiivisia vaikutuksia, on Neugart et al. (2013) mukaan lakkautettu vuosina 2007–2008. Tämä on johtanut käsitykseen, että arviointien ja tutkimuksen todellinen vaikutus on saattanut olla melko rajattu, joskin ne ovat tarjonneet lisänäkemyksiä aitoon implementaatioon.

Yleisesti erilaisten metodien, koulukuntien (RWI+ISG+ZEW), työpajojen ja jaetun suunnittelemisen yhdistäminen on johtanut päätelmään, että muodostetut

yhteistyörakenteet ovat nykyään keskeinen osa Saksan työmarkkinatutkimusta. Projektissa hyödynnettiin ensimmäistä kertaa monimenetelmäistä huipputason tutkimusta työvoimapolitiikan toteuttamisen välineenä. Tutkimusohjelma sisälsi lisäksi niin mikro- kuin makrotason arviointia, joissa myös hyödynnettiin monimenetelmäistä lähtökohtaa. Arvioinnit koordinoi ulkoistettu tarjoaja (tri Bruno Kaltenborn, ERPC), joka tuki yhteistyötä ja hallinnoi arviointia (Neugart 2014).

### 4.5.3 Kokemuksia

Systemaattinen arvioinnin suunnitteleminen osana reformia on osoittautunut Saksassa hyväksi käytännöksi. Hartz-reformien yhteydessä ensi kertaa laajassa mittakaavassa toteutetut parlamentin velvoittamat arvioinnit ovat vaikuttaneet positiivisesti niin prosessioppimiseen reformin aikana kuin työmarkkinatutkimusyhteisön kehittymiseen maassa. Kokonaisuudessaan arvioinnit ovat vaikuttaneet arviointikulttuuriin Saksassa. Onnistumisena näissä arvioinneissa voidaan mainita myös se, että ulkopuolisen hallinnollisen tuen käyttäminen tutkimuksen koordinoinnissa, tutkimusyhteistyön verkostoimisessa ja tulosten raportoinnissa yhtenäisessä muodossa on tukenut arviointien toteuttamista.

Haasteena Saksassa ja toteutetuissa arvioinneissa on ollut datan saatavuus, sillä esimerkiksi reformien kohteet ovat toisinaan olleet vastahakoisia jakamaan informaatiota. Datan saatavuus on kuitenkin yleinen ongelma kaikenlaisessa suuren mittakaavan arvioinnissa. Mahdollisena epäonnistumisena voidaan arviointien yhteydessä todeta myös, että reformien positiivisia vaikutuksia on saatettu korostaa liian vahvasti arviointitulosten kommunikoinnissa eteenpäin. Näitä arviointituloksia on käytetty poliittisessa suunnittelussa jossain määrin. Hartz-reformeja edeltäneet reformit on myös jossain määrin unohdettu kokonaiskuvan hahmottamisessa (Neugart 2014).

## 4.6 Alankomaat (Yksityisen sektorin rooli sekä sähköiset palvelut)

### 4.6.1 Institutionaalinen konteksti

Alankomaiden työmarkkinoiden institutionaalinen konteksti on perinteisesti jakanut monia piirteitä Tanskan kanssa. Esimerkiksi niin kutsutulla joustoturva-järjestelmällä, joka on yhdistelmä työmarkkinoiden joustavuutta (esim. minimipalkkojen tai irtisanomisaikojen puuttuminen) ja turvaa (esim. korkea työttömyysturva), on ollut jalansijansa myös Alankomaissa. Samoin työmarkkinaosapuolten merkitys lainsäädännön luomisessa on ollut keskeinen. Tanskasta poiketen Alankomaissa

on työmarkkinaosapuolten roolia kuitenkin vähennetty tietoisesti, sillä kolmikantainen yhteistyö nähtiin tehottomana eikä järjestelmässä kyetty kompromisseihin. Nykyään työmarkkinaosapuolilla on neuvoa-antava rooli neuvottelukuntien kautta (Houwing 2011).

Varsinainen julkisia työvoimapalveluja järjestävä taho Alankomaissa on Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) eli suoraan suomennettuna työttömien vakuutuskassa. Viranomainen on kansallinen ja vastuussa niin työttömyysturvan jakamisesta, työnvälityspalveluista, työttömyystilastojen keräämisestä kuin työvoimapolitiikan yleisestä toteuttamisesta. Sen toimintaa ohjaa sosiaali- ja työministeriö. Kuntien ja UWV:n ohella yksityisellä sektorilla on hyvin merkittävä rooli Alankomaiden palvelutarjonnassa; työnhakijoilta vaaditaan muun muassa osallistumista niin kutsuttuun speed dating -tapahtumaan yksityisten työvoimapalvelutuottajien kanssa. Kuten kolmikantainen yhteistyö myös tällainen kokonaisvaltainen yksityistäminen koettiin maassa tehottomaksi, ja palvelutarjontaa on jälleen pyritty tuomaan enemmän julkisen sektorin hallinnoitavaksi (de Koning 2009). Suurimpia yksityisen sektorin työvoimatoimijoita Alankomaissa ovat muun muassa Manpower, Adecco ja Randstad (Houwing 2011).

Käytännön tasolla UWV:n tehtäviä hoitaa UWV Werkbedrijf, joka on organisaation osasto. Osaston palveluntarjonta on edelleen keskitetty 30 alueelliseen sijaintiin. Nykyinen UWV on syntynyt vasta vastikään UWV:n ja julkista työvoimahallintoa myös hoitaneen CWI:n yhdistyttyä ja tulee siten lähivuosina kokemaan vielä muutoksia organisaation kehittyessä. Organisaation kehityksestä kertoo myös se, että työntekijöiden määrä on kymmenessä vuodessa vähentynyt yli 8 000 ihmisellä ja vähennyslinjan uskotaan jatkuvan tulevaisuudessa. Nyt työntekijöitä on noin 19 200 ja näistä yli puolet toimii osa-aikaisena.

Viime vuosina Werkbedrijf on investoinut merkittävästi online-palvelujen kehittämiseen. Työnhakupalvelun lisäksi muun muassa rekisteröinti työnhakijaksi ja työttömyysturvahakemukset tehdään täysin sähköisten palveluiden kautta. Työnhakijat myös luovat verkkoon sähköisen työkansion, jonka kautta he voivat hakea töitä ja hallita kaikkia toimiaan julkisessa työvoimahallinnossa (UWV, 2014).

#### 4.6.2 Erytysteeman esittely: Yksityiset palveluntarjoajat ja sähköiset palvelut

Alankomaat on ollut melko rohkea toteuttamaan erilaisia työvoimapolitiittisia kokeiluja viime vuosina. Yksi merkittävimmistä hankkeista on ollut työvoimapolitiittisten palvelujen yksityistäminen kokonaisuudessaan. Yksityistäminen aiheutti kuitenkin useita ennakoimattomia haasteita, ja julkisen sektorin merkitystä onkin jälleen kasvatettu. Viime aikoina Alankomaissa on satsattu huomattavasti sähköisten palveluiden kehittämiseen, ja tässä yhteydessä on toteutettu erilaisia kokeita.

## Yksityiset palveluntarjoajat

Työvoimapolitiittisten palvelujen yksityistämisen taustalla oli pitkälti ajatus siitä, että julkisen sektorin puuttuessa toimintaan mahdollisimman vähän markkinat tekisivät tehtävänsä. Näkemys korostaa myös yleistä ajatusmallin muutosta julkisen sektorin roolista. Yksityistetyssä järjestelmässä julkisen sektorin tehtävänä olisi pääasiassa rahoittaa toimintaa. Markkina-argumentin ohella yksityistämispäätökseen vaikutti pettymys julkisen sektorin vetämään sopeuttamispolitiikkaan 1970- ja 1980-luvuilla (de Koning 2009). Yksityisen sektorin ilmestyminen samoihin aikoihin markkinoille korosti yksityisten toimijoiden joustavuutta suhteessa julkiseen sektoriin ja nosti paineita uusia julkista palvelurakennetta (Finn 2008).

Uusi yksityistämistä koskeva lainsäädäntö (SUWI) velvoitti UWV:n ostamaan palvelunsa yksityisiltä tarjoajilta ja lisäksi kuntia ulkoistamaan jopa 70 % kuntoutuspalveluista. Tästä 70 %:n säännöstä luovuttiin vuonna 2006. Sosiaali- ja työministeriö ei osallistunut ulkoistamisiin vaan pyrki toteuttamaan minimaalisen julkisen puuttumisen periaatetta. Ulkoistettavat palvelut kattoivat hyvin pitkälti koko palvelutarjonnan arvioinneista koulutuksiin ja työharjoitteluihin.

Yksityistämispolitiikan ensivaiheessa jokaiselle kunnalle ja UWV:lle asetettiin tietty budjetti tarvittavien palvelujen ostamiseen. Tämä budjetti oli tarkoitettu ainoastaan ostotoimenpiteisiin ja tuli palauttaa, jos viranomaiselle jäi ylijäämää (Finn 2008). Hinnanasettaminen oli vapaata tarjouskilpailuissa, joita järjestettiin kuusitoista kierrosta vuosien 2002 ja 2008 välillä. Tarjouksien kriteerit vaihtelivat sen mukaan, mille erityisryhmälle palveluita etsittiin. Sopimuksia kutsuttiin myös ”no cure, no pay” -ohjelmiksi, sillä koko palkkasumman saadakseen palveluntarjoajan tuli täyttää tavoitekriteerit.

Yksityistämispolitiikan ja tarjouskilpailukäytännön huomattiin pian tuovan mukanaan useita haasteita. Vapaa hinnanasettaminen tarjouskilpailuissa yhdistettynä vähäiseen sääntelyyn johti hintakilpailuun, mikä osaltaan vähensi laadun painoarvoa palveluissa (de Koning 2009). Esimerkiksi vuonna 2007 keskimääräinen sopimushinta oli 2 800 ja 3 500 euron välillä, kun se vuonna 1998 oli 3 500 euroa ja vuonna 2003 vielä 4 700 euroa. Koska palveluja etsittiin yleensä erityisryhmittäin, valitut palveluntarjoajat olivat myös yleensä hyvin pieniä; yli 60 % työllisti alle 10 henkilöä. Lisäksi ”no cure, no pay” -maksurakenne johti siihen, että yksityiset palveluntarjoajat panostivat usein helposti työllistettäviin työttömiin saaden toiminnan näyttämään tehokkaalta ja taaten siten maksun. Julkisen sektorin näkökulmasta työllistämistoimenpiteet olisi kuitenkin tulleet priorisoida vaikeasti työllistettäville (de Koning, 2009). Ongelmia aiheutti myös asymmetrisen informaation määrä ja julkisen vallan kyvyttömyys valvoa palveluntarjoajaa. Jo pelkästään tarjouskilpailujen ylläpitäminen aiheutti merkittäviä kustannuksia julkiselle sektorille.

Vuonna 2012 hallitus teki osana yleistä säästöohjelmaa leikkauksen aktiivipalveluiden ostamiseen. Tämän muutoksen yhteydessä budjetti rajoitettiin ainoastaan vammaisuuksia saaviin ja työttömien ostopalvelut poistuivat lähes kokonaan.

Vuonna 2014 budjetti on noin 100 miljoonaa euroa, josta valtaosa on erilaisia uudelleenintegroitukursseja (IRO tai UWV:n) sekä pienempi osa koulutusta tai sosiaalista aktivointia. Uudelleenintegroinnin sisältö on suhteellisen tarkkaan määriteltyä, ja hankinnan kriteereinä ovat tekniset vaatimukset ja kokemus. Tulospohjainen hankinta tarkoittaa Alankomaissa sitä, että 60 % maksuista tulee suoritteista (koska palvelut on määritelty) ja 40 % maksuista tuloksesta. Prosentit eroavat hieman muiden palveluiden osalta. Sopimusvalvonnassa ja vertailussa tarkastellaan hintaa, palveluntarjoajien hylkäämiä asiakasmääriä sekä niiden henkilöiden määriä, joita palveluntarjoaja ei saanut työmarkkinoille edellisvuonna. Järjestelmän nähdään nykyään suosivan suurempia palveluntarjoajia (UWV 2014).

Sekä palvelutuottajat että UWV pitävät nykyistä prosessia varsin onnistuneena. Monimutkaisista vertailuvaatimuksista sekä vuoden sopimusajasta johtuu, että hankinta vie varsin paljon aikaa. Järjestelmän vertailukriteerit ohjaavat palvelujen tuottajia puuttumaan erityisesti niihin henkilöihin, joilla on pisin matka avoimille työmarkkinoille, koska heidän tulospohjainen maksusuutensa ja yksikköhintansa ovat suurempia (UWV 2014).

### **Sähköiset palvelut (UWV 2014)**

Alankomaiden julkisen työvoimahallinnon yhtenä pääperiaatteena on tarjota palvelut sähköistä kanavaa pitkin aina kun mahdollista ja henkilökohtaista kanavaa pitkin vain kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen tai kun se on aivan välttämätöntä. Sähköisen kanavan tavoitteena on kattaa 90 % kaikista interaktioista. Yleensä henkilökohtaista kasvokkain toteutettavaa palvelua tarjotaankin ainoastaan erityisille ryhmille ja asiakkaille, joilla ei ole tietoteknisiä taitoja. Alankomaiden järjestelmä asettaa paljon vastuuta työttömille itselleen sähköisiä palveluita hyödyntämällä. Toisaalta sähköisten järjestelmien hyödyntäminen vastaa nykyaikaiseen palvelukysyntään. Sähköisten palveluiden hyväksikäyttö helpottaa myös organisaation resurssipaineita (UWV, 2011).

Sähköisen kanavan kehittämiseksi otettiin vuonna 2010 käyttöön TOPWEB-ohjelma, jonka tarkoituksena on tulla kokonaisvaltaiseksi palvelukanavaksi vuoden 2014 aikana. Ohjelman toteuttaminen on jaettu kolmeen vaiheeseen, joiden myötä yhä enemmän palveluita on siirretty sähköisiksi.

UWV käyttää pääasiassa neljää mittaria sähköisen kanavan toiminnallisuuden arvioinnissa. Näitä ovat teknologia (suorituskyky ja saatavuus), asiakaskäyttäytyminen (arvo asiakkaille), organisaatio (tehokkuus ja toimivuus) ja monikanavaisuus (sähköinen kanava suhteessa muihin palvelukanaviin). Asiakaskäyttäytymistä mitataan online-analyysillä. UWV kerää anonymia dataa asiakkaiden käyttäytymisestä sivustolla ja tekee siten päätelmiä muun muassa asiakkaiden kannalta tärkeimmistä sivuista ja heidän sivustolla käyttämästään ajasta.

Kaikki työpaikat ja ansioluettelot ovat näkyvillä UWV:n ylläpitämässä Werk.nl-palvelussa. Rekisteröitymisen jälkeen järjestetään ensimmäisen kolmen kuukauden aikana työpaja ja lyhyitä rekrytointitilaisuuksia pääasiassa vuokratyötoimistojen kanssa.

UWV:n sähköiset palvelut koostuvat seuraavista periaatteista:

- Vain sähköinen rekisteröinti (Werk.nl)
- Ensimmäinen kolme kuukautta ainoastaan sähköistä palvelua
- 3-12 kuukautta: Henkilökohtainen palvelu 10 % työttömyystukea saaville
- 12 kuukautta: Soveltuva työ on otettava vastaan, muuten jatketaan sähköistä valmennusta.

Intensiiviset palvelut niille, joilla todetaan olevan pisin matka työmarkkinoille, toteutetaan yllä mainittuina ostopalveluina.

Sähköisiä palveluita kehitetään jatkuvasti, ja järjestelmät ovat aina käytössä. Digid-tunnistus takaa työnhakijan tiedon turvallisuuden. Työnantajilla ja vuokra-työyriyksillä on suora pääsy ansioluetteloihin tietyn turvakoodin osalta. Työnantajien ei tarvitse rekisteröityä käyttääkseen portaalia.

Työnvälityksen asiantuntijat ja työnhakijat kommunikoiivat järjestelmässä ”werkmap”-rajapinnan kautta, joka on työnhakijan henkilökohtainen ”näkökulma järjestelmään”. UWV edistää työnhakua tarjoamalla digitaalista työmarkkinatietoutta, ehdottamalla paikkoja sekä tarjoamalla esimerkiksi e-kursseja työnhakuun. Työnhakijoille tarjotaan erilaisia työehdotuksia, ja ne työnhakijat, joilla ei ole digitaalisia valmiuksia, saavat asiaan liittyvää koulutusta paikallisissa toimistoissa.

Muita sähköisiä palveluita ovat asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista kertova video, vuorovaikutteinen CV:n laadintaohjelma ja digitaalinen rekisteröinnin poistuminen asiakkaan saadessa töitä. Edellisten lisäksi palveluista löytyy webinaareja (palvelujen esittely, video ikääntyneille tai videoita työnantajille), video-opastus sivustoille ja tietoa koulutusmahdollisuuksista.

Virkailijoiden näkökulmasta sähköinen järjestelmä toimii myös työnhakijoiden aktiivisuuden selvittämisessä. Tietulle virkailijatiimille nimetyt työnhakijat näkyvät yhteisessä näkymässä, ja järjestelmä kertoo, mihin työnhakijoihin on otettava yhteyttä (tiedut värikoodit kertovat tarvittavasta aktiivisuuden asteesta).

Arviointihetkellä werk.nl-palvelun kävijämäärät ja käyttäjämäärät olivat jatkuvasti nousussa. Henkilökohtainen Werkmap-näkökulma koetaan onnistuneeksi. Samoin ansioluetteloiden määrä ja laatu on ollut nousussa, niin myös asiakastytyväisyys vähitellen. Vuoden 2012 jälkeen erityisesti ansioluetteloiden etsintä on nousut työnantajien keskuudessa 365 %, mikä kertoo siitä, että erityisesti työnantajat ovat ryhtyneet aktiivisesti käyttämään palveluita.

### 4.6.3 Kokemuksia

Alankomaat on ollut työvoimapolitiikassaan varsin kokeilunhaluinen. 2010-luvun valtiontalouden tasapainotus on johtanut palveluiden paradigman muutokseen, vaikka palvelut olisivatkin toimineet aiemmin hyvin. Työttömyys on ollut nousussa, ja tätä kautta paine palveluiden sähköistämiseen on ollut suuri.

Huolimatta alkuvaikeuksista ja käyttäjien kritiikistä sähköisiä palveluita kohtaan on kokemus ollut ilmeisen positiivinen. Media on suhtautunut kriittisesti sähköisten järjestelmien vakauteen sekä matching-funktioiden toimivuuteen.

Keskeinen oppi Alankomaiden sähköisen asiointin kehittämisestä on ollut se, että dynaamista sähköistä järjestelmää kehittämällä on mahdollista sähköistää työnvälityksen prosessi. Tämä edellyttää kuitenkin merkittävää panostamista sähköisten järjestelmien kehittämiseen, erityisesti dynaamisen sivuston luomiseen, tunnistautumiseen ja jatkuvuuden varmistamiseen.

Toinen merkittävä onnistuminen maassa liittyy palvelujärjestelmän kehittämisorientaatioon ja siihen, kuinka suorituskyvyn johtamisen ja tutkimustiedon hyödyntämisen funktiot on organisoitu kiinteäksi osaksi UWV:n toimintaa. UWV rakentaa jatkuvasti ehdotuksia ministeriöille palvelujen organisoinniksi.

Palvelurakenteita ei tässä arvioinnissa tarkasteltu kuntatasolla merkittävästi kahdesta syystä. Ensinnäkin työttömyysturvan eri muotoja koskeva säännöstö on muuttumassa vuonna 2015, mikä saattaa heijastua kuntien toimintaan. Toiseksi asiakkaiden siirryttyä työttömyysturvalta kunnallisen sosiaaliturvan tai muiden etuuksien piiriin on kuntatason palvelurakenne hyvin heterogeeninen ja riippuvainen kunnan käytössä olevista resursseista (UWV 2014).

## 4.7 Ruotsi (Erytisryhmät ja tutkimustiedon hyödyntäminen palvelurakenteen suunnittelemisessa)

### 4.7.1 Institutionaalinen konteksti

Vuoden 2013 loppupuolella Ruotsissa oli noin 382 000 työtöntä, mikä vastaa 7,5 % työvoimasta (SCB 2013). Finanssikriisin myötä työttömien määrä kasvoi Ruotsissa merkittävästi johtaen myös erilaisten työmarkkinaohjelmien laajentumiseen. Esimerkiksi vuonna 2008 näissä ohjelmissa oli osallistujia vielä vain noin 87 000, kun vuoteen 2010 mennessä luku oli kasvanut 185 000:een. Työllisyysohjelmat ja vuoden 2010 jälkeen hieman parantunut globaali taloustilanne ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että vuoden 2010 lopussa työttömyysluvut lähtivät hienoiseen laskuun (Räisänen et al. 2012). Työttömyyden lasku on ollut kuitenkin käytännössä olematonta; esimerkiksi vuosien 2012 ja 2013 välillä laskua oli 0,1 prosenttiyksikköä.

Pitkäaikaistyöttömiä on työttömistä noin kolmannes. Finanssikriisin vaikutukset näkyvätkin Ruotsissa erityisen vahvasti pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Ennen finanssikriisiä pitkäaikaistyöttömien määrä oli noin 1,4 % työvoimasta, kun taas vuoden 2010 lopussa vastaava luku oli 3,0 %. Vielä merkittävämpää erossa on se, että kun ennen finanssikriisiä vallinnut pitkäaikaistyöttömien määrä (noin neljännes kaikista työttömistä) on yksi kaikkien aikojen alhaisimmista pitkäaikaistyöttömyyden

luvuista, niin vuoden 2010 lopussa luku oli puolestaan yksi historian korkeimmista. Vuoden 2010 jälkeen pitkäaikaistyöttömyys on laskenut, joskin vaatimattomasti. Ruotsin tilastoissa pitkäaikaistyöttömäksi luetaan henkilö, joka on ollut työttömänä enemmän kuin kuusi kuukautta. Määrittämällä pitkäaikaistyöttömyys vähintään 12 kuukauden jaksoksi (kuten useissa kansainvälisissä tilastoissa tehdään) pitkäaikaisyöttömiä olisi alle 20 % kaikista työttömistä (SCB 2013).

Pidemmillä aikavälillä katsottuna Ruotsi on nauttinut jo pidempään positiivisesta työvoiman tarjonnan kasvusta. Erityisen vahvaa kehitys oli 2000-luvun jälkipuolella, joskin kehitys on ollut vahvaa 1990-luvun lopusta lähtien. Työvoiman kasvuun ovat vaikuttaneet työmarkkinatoimenpiteiden ohella työikäisten nuorten määrän kasvu. Koska syntyvyys on Ruotsissa kuitenkin pientä, kasvu on perustunut työperäiseen maahanmuuttoon.

Työllistämispolitiikasta vastaa Ruotsissa julkinen työvoimapalvelu Arbetsförmedlingen (AF). Institutionaalinen rakenne työvoimapolitiikan saralla on muuttunut merkittävästi lyhyessä ajassa. Nykyinen viranomaisen perustettiin vuonna 2008, kun edeltävä kansallinen työmarkkinahallinto, joka muodostui läänien työmarkkinahallituksia ohjaavasta kansallisesta työmarkkinahallituksesta ja paikallisista työvoimatoimistoista, organisoitiin uudelleen (Räisänen et al. 2012). Ruotsin julkisen työvoimapalvelun keskittäminen lyhyessä ajassa perustui yhdenmukaisuusargumenttiin. Uusiminen sisälsi niin organisaatiojärjestelyjä kuin organisaatiosuunnittelijan palkkaamisen tutkijayhteisöstä. Ensimmäinen pääjohtaja toimi pestissä vain neljä kuukautta, mikä johti muutossuunnitelman uusimiseen.

AF:n tärkeimpänä tehtävänä on työntekijöiden ja työnantajien välittäminen yhteen. Yleisemmin organisaatio on vastuussa työvoimapolitiikan operaatioista. AF vastaa myös niistä työttömyysetuuksista, jonka rahoittaminen toteutuu työttömyysvakuutusten kautta. Valtion palveluiden rahoitukseen kuluu noin 7,75 miljardia euroa vuodessa (Arbetsförmedlingen online 2014).

AF on kansallinen viranomaisen, jonka pääkonttori sijaitsee Tukholmassa. Kansallisena toimijana AF on melko nopea järjestäytymään uudelleen poliittisten tavoitteiden ympärille. Se mahdollistaa myös kansallisten asiakkuuspäällikköjen ja tilien koordinoimisen tavalla, jota hajautettu järjestelmä ei mahdollista. Toinen esimerkki hyödyistä on keskitetty mahdollisuus kehittää sähköisiä palveluita. Muutoin AF on sijoittunut ympäri maata; paikallisia työvoimatoimistoja on 320, ja ne on järjestetty 11 markkina-alueen ympärille. Yksi näistä alueista on kansallinen ja sisältää kolme funktiota: Kundtjänst (asiakaspalvelu), Kultur Media (kulttuuri ja media) sekä Internet. Viranomaisesta vastaa pääjohtaja. Operationaaliset toiminnot on sijoitettu organisaation tuotanto-osastolle, mikä johtaa 11 markkina-alueella. Keskitetyllä viranomaisella on koordinointiyksikkö ja uusi tuotannon valvontayksikkö, jotka huolehtivat palveluiden maanlaajuisesta koordinoinnista. Organisaatiokaavio havainnollistaa organisaation pääpiirteet.

AF:n toimintaa koskevat kokonaisvaltaiset poliittiset tavoitteet asettaa hallitus antamalla määrärahakirjeen vuosittain loppuvuodesta. Tämän määrärahakirjeen

ohjeistuksen perusteella AF:n johtokunta asettaa sisäiset ohjeistukset, jotka myös allokoivat resurssit yksityiskohtaisesti ja priorisoivat tavoitteet. Jokaiselle organisaatiotasolle asetetaan omat tavoitteet. Hallituksen määrärahakirje on melko yksityiskohtainen verrattuna useaan muuhun kansallisen tason viranomaiseen. Tavoitteet jaetaan hyödyntämällä tasapainotettua tuloskorttia, jolla voidaan paneutua yksittäisten työntekijöiden tasolle. Se sisältää myös reaaliaikaisen raportointijärjestelmän.

Organisaation suoritusta, ja siten työntekijöiden suoritusta, tarkkaillaan säännöllisesti. Jokainen henkilöstön jäsen tapaa työvoimatoimiston johtajan kaksi kertaa kuussa ”performance review” -keskustelussa, jossa käydään läpi kyseisen toimipisteen tai tiimin tilanne. Työvoimatoimiston johto tapaa tämän jälkeen kerran kuussa työmarkkina-alueen johtajan. Työmarkkina-alueiden johdolla taas on ollut tapana käydä keskustelua suoritustasosta pääjohtajan kanssa kolmesta viiteen kertaan vuodessa. Tämä on korvattu lähihistoriassa tuotantojohtajan keskustelulla pääjohtajan kanssa.

#### 4.7.2 Erityisteeman esittely: Erityisryhmät ja näytön käyttäminen palvelurakenteen suunnittelemisessa

Ruotsalainen työvoimapolitiikka on perinteisesti keskittynyt niiden työttömien työllistämiseen, jotka ovat kauimpana työllistymisestä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen keskittyminen on johtanut useiden kohdistettujen ohjelmien ja toimenpiteiden kehittämiseen. Iältään vanhempien työttömien työllistämiseen taas ei ole 2000-luvulla ollut erityisiä aktiivisia työmarkkinapoliittisia ohjelmia, mutta useat tällaiset ohjelmat vaikuttavat heihin kuitenkin epäsuorasti (Anxo 2012). Pitkäaikaistyökyyttömissä naiset ovat yliedustettuina lähes 70 %:n osuudella. Hieman alle puolella pitkäaikaistyökyyttömistä on toisen asteen koulutus, ja noin 70 % on 35–54-vuotiaita (Räisänen et al. 2012). Työttömyysturva on viime vuosina jaettu yhä enemmän työkyvyttömyyseläkkeen tai sairauslomarahnan muodossa.

Ruotsissa toimii vapaaehtoinen oikeudellinen yhdistys FINSAM, jonka työhön osallistuvat kunnat, SF-kassa, Arbetsförmedlingen ja erinäisiä terveydenhuollon palveluntarjoajia. Taho on vastuussa muun muassa sairauslomalla olevista. Toiminnasta ei ole keskitettyä sopimusta, vaan sopimukset tehdään aina paikallisella tasolla. FINSAM rahoitetaan jaetulla rahoituksella neljältä kansalliselta organisaatiolta ja toimii nyt 222 kunnassa. Osa FINSAMeista toimii laajemmilla alueilla. Tavallisesti FINSAMissa on palkattuna muutamia henkilöitä, jotka vastaavat palveluiden koordinoinnista ja asiakkaiden ohjaamisesta palveluihin. Asiakkaat tulevat sosiaalivakuutuksen puolelta.

Maahanmuuttajat on Ruotsissa nostettu erityisryhmänä keskiöön vasta vuonna 2010. Tämän tarpeen tiedostamiseen johti huomio siitä, että maassa oli paljon työikäisiä maahanmuuttajia, joilla oli vaikeuksia löytää työpaikka. Näiden ryhmien työllistämällä on siten myös merkittäviä työllisyys- ja talousvaikutuksia. Maahanmuuttajiin kohdistetuilla reformeilla on pyritty vaikuttamaan erityisesti juuri maahan

saapuneisiin maahanmuuttajiin (maahantulosta alle kolme vuotta). Täten aikaisia toimenpiteitä on korostettu.

AF tarjoaa erityisryhmille useita erilaisia ohjelmia. Kenties vaikuttavimpia näistä ovat työ- ja kehittämistakuu ja työtakuu nuorille. Tarjolla on muun muassa aloitustason työohjelmia sekä ”uuden alun” työohjelmia. Näistä jälkimmäinen on kohdistettu erityisesti pitkäaikaistyöttömille. Lisäksi ne asiakkaat, jotka osallistuvat työharjoitteluun julkisella tai yksityisellä työnantajalla, ovat oikeutettuja saamaan tukea, joka maksetaan sosiaalivakuutuksesta. Tällainen työharjoittelu voi kestää enimmillään kuusi kuukautta. Noin 70 % viime vuosina työmarkkinaohjelmiin osallistuneista työttömistä on kuulunut työ- ja kehittämistakuun tai nuorten työtakuun piiriin. Ohjelmat on suunniteltu rikkomaan pitkiä työttömyyskausia (Räisänen et al. 2012).

Päästäkseen työ- ja kehitystakuuseen henkilön tulee olla vähintään 25-vuotias ja hänen on tullut olla vähintään 300 päivää työttömyysvakuutuksen piirissä. Niiden työttömien, joille ei kuulu korvauksia työttömyysvakuutuksesta, tulee olla vähintään 14 kuukautta työttömänä ja/tai osallistujana työllistämishjelmissä. Eri vaiheista koostuvan takuuhjelman piirissä olevat henkilöt osallistuvat työharjoitteluun ja työssä kuntoutukseen. Tarkoituksena on lisätä niitä kykyjä, joita työtön tarvitsee työllistyäkseen ja siirtyäkseen työelämään. Työ- ja kehitystakuun ja nuorten työtakuun tavoitteena on aina löytää lopullisia ratkaisuja.

Nuorten työtakuun edellytyksenä nuorelta vaaditaan usein osallistumista työelämään tutustumisohjelmaan. Lisäksi työtakuu on tarkoitettu ainoastaan alle 25 -vuotiaille nuorille. Nuorten työtakuu aloitettiin vuonna 2007, ja sen keskeisenä tavoitteena on työ- ja kehittämistakuun tavoin löytää työttömälle nuorelle työpaikka tai vaihtoehtoisesti koulutuspaikka mahdollisimman nopeasti. Vuoden 2013 loppupuolella nuorisotyöttömyysaste oli Ruotsissa 22,6 %, mikä osaltaan kertoo tarpeesta nuorille osoitettuihin ohjelmiin.

Erityisryhmille tarkoitettujen ohjelmien kuten työ- ja kehitystakuun ovat saaneet osakseen kritiikkiä. Ruotsin kansallinen tarkastusvirasto (Riksrevisionen) totesi vuoden 2009 arvioissaan, että työ- ja kehitysohjelmassa on riski henkilöiden lukkiutumisesta järjestelmään, sillä ohjelmaan osallistumisen kesto ei rajoiteta millään tavalla. Virasto kritisoi lisäksi ohjelman ohjausta. Haasteena on ohjelman tuottama suuri hallinnollinen taakka julkiselle työvoimapalvelulle (AF) ja hankaluudet ohjelman asemoimisessa ja priorisoinnissa muiden työllistämishjelmien rinnalla. Takuuohjelmalla ei toistaiseksi ole myöskään ollut tehokasta seurantajärjestelmää, joka antaisi luotettavaa tietoa takuun menestyksestä ja kehityskohteista. Kokonaisuudessaan tarkastusviraston arviointi takuuhjelmasta on melko negatiivinen. Nuorisotakuun arviointi vuodelta 2011 osoitti toisaalta, että takuuseen osallistuneet nuoret kykenivät löytämään työpaikan nopeammin kuin ohjelman ulkopuolella olleet kontrollihenkilöt. Pitkän aikavälin vaikutuksia ei kuitenkaan löydetty (ILO 2013).

Ruotsissa työpolitiikkaan liittyvää arviointia ja valvontaa toteuttaa työministeriön alainen työpolitiikan arviointi-instituutti (IFAU). Instituutti tekee myös tutkimusta

työmarkkinoiden toiminnasta yleisesti. Toinen tärkeä toimija on mainittu kansallinen tarkastusvirasto. Kyseinen virasto toimii parlamentin alaisena ja on vastuussa hallituspolitiikan valvonnasta. AF:llä on lisäksi pitkä perinne tuottaa itse analyysijä analyysiyksikössään. Arviointeja toteutetaan lähes kaikista omista avainohjelmista. Analyysiyksikkö tuottaa myös keskitettyjä kyselyjä työnhakijoille ja säännöllisiä kyselyjä työnantajille kattaen noin 2300 työnantajaa. Lisäksi yksikkö tarjoaa (mahdollisesti alueittaisia) ennusteita työllisyystilanteesta. Analyysiyksikkö pyrkii käyttämään satunnaistettuja kontrolloituja kokeita arvioinneissaan silloin kun ne ovat mahdollisia. Tähänastiset kokemukset ovat olleet melko positiivisia, ja yleinen kiinnostus niitä ja arviointeja kohtaan on kasvussa.

Työmarkkinoiden monitorointi on Ruotsissa perinteikästä. Suurin osa arvioinneista keskittyy ohjelman jälkeisiin vaikutuksiin (Månsson 2012). Ruotsalaisia toimijoita on myös perinteisesti pidetty laadultaan hyvinä arvioimaan ohjelmia ja erilaisia toimenpiteitä. Arviointeja ovat toteuttaneet niin tutkijat kuin konsultitkin. Kuten muistakin Pohjoismaista myös Ruotsista puuttuu kuitenkin institutionaalisen ja palvelureformien vakiintunut arviointikulttuuri. Jännitettä arviointeihin aiheuttaa myös se, että poliittinen kiinnostus työpolitiikkaa kohtaan ja melko intensiivinen ohjaus työministeriön suunnalta johtavat arviointien luonteen poliittisuuteen.

### 4.7.3 Kokemuksia

Ruotsi kuului arvioinnissa toissijaisiin maihin ilman nimettyä vertaisarvioijaa.

Käytännössä ruotsalaisen palvelurakenteen uudistaminen vuonna 2008 yhtenäiseksi valtion virastoksi oli poliittinen uudistus, jota dominoi vahvasti argumentti yhtenäisestä ja yhtäläisestä palvelusta. Valtakunnallinen virastorakenne on mahdollistanut Ruotsissa keskitetyn tuotannon johdon (production manager), mikä tarkoittaa alueellisten resurssien tasapainottamista ja alueellisten työmarkkina-alueiden painoarvon pienentämistä. Tämän lisäksi valtakunnallinen virastorakenne on mahdollistanut esimerkiksi valtakunnallisten asiakkuuksien hoitamisen toimintamallin. Tämä syntyi työnantaja-asiakkaiden palvelustrategian ja asiakaskyselyn pohjalta. Valtakunnalliset asiakkuudet ovat tiimejä, jotka palvelevat tiettyä työnantajaa eri puolilla Ruotsia. Yhdellä työnantajalla on lähtökohtaisesti vain yksi kontaktihenkilö, ja paikallista työnantajayhteistyötä nostetaan laajemmiksi sopimusrakenteiksi.

Sopimukset työnantajien kanssa perustuvat yhteiseen periaatteelliseen sopimukseen, ja niihin sisältyy esimerkiksi tavoitteita nuorten työllistämisestä. Näiden sopimusten puitteissa organisoidaan esimerkiksi työntekijätapaamisia ja rekrytointimessuja tai tarjotaan sähköistä rekrytointia ja työnetsintäpäiviä tietyille työnantaja-asiakkaalle tai saman toimialan työnantaja-asiakkaiden muodostamalle ryhmälle.

Toinen näkökulma, jossa valtakunnallinen keskitetty virastorakenne on ollut onnistunut, on kattava arviointi- ja palvelukehitystoiminta, joka on suoraan kytköksissä viraston tietojärjestelmiin. Arvioinnilla on vahva johdon tuki, ja arviointia ja palvelukehitystä johtavat toimijat ovat edustettuna viraston johtoryhmässä (huom. 11 työmarkkina-alueita

edustaa vain 1 henkilö). Ruotsalaista palvelu-uudistusta ei sinänsä suoraan arvioitu Ruotsissa. Ruotsalainen arviointiperinne painottaa aktiivisen työvoimapolitiikan seikkaperäistä interventiotutkimusta, joita työmarkkinavirasto on jatkuvasti hyödyntänyt ja joiden perusteella työpoliittikan painopisteitä on myös muutettu voimallisesti.

Analyysi- ja arviointiyksikkö nosti tämän hetken keskeisiksi kehittämissivioiksi työnhakijoiden rekisteritiedon paremman hyödyntämisen nykyisen asiakastytyväisyyden asemasta, työnantajanäkökulman kartoittamisen kehittämisen, vertailuasetelmaan perustuvan arviointikulttuurin kehittämisen ja alueellisten työmarkkinaennusteiden laatimisen. Opintomatkan aikana tuli kuitenkin esiin, että aktiivisesta arviointikulttuurista huolimatta virastossa koetaan useiden päätösten olevan kuitenkin pääasiassa poliittisia, ja arviointien hyödyntämiseen suhtauduttiin siten josain määrin skeptisesti. (AMS 2014)

## 4.8 Itävalta (Työmarkkinayhteistyön rooli julkisissa työvoimapalveluissa)

### 4.8.1 Institutionaalinen konteksti

Työttömyysaste on ollut Itävallassa perinteisesti matala ja erityisesti viime vuosina Euroopan matalimpia. Keväällä 2014 työttömyysaste oli noin 4,9 % (Eurostat 2014). Itävaltalainen työvoimapolitiikka keskittyy vahvasti täystyöllisyyden tavoittamiseen ja työmarkkinoiden toiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Maan työ-, sosi-aali- ja kuluttajansuoja-asioihin erikoistunut ministeriö ja julkisesta työvoimahallinnosta annettu laki (AMSG) on järjestetty tukemaan tätä tavoitetta ja takaamaan työn tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen (AMS 2011). Työttömyyden ja erityisesti pitkäai-kaistyöttömyyden kitkemisen ohella Itävalta on onnistunut merkittävän hyvin nuorisotyöttömyyden ennaltaehkäisemisessä. Esimerkiksi kesällä 2013, kun Euroopan nuorisotyöttömyys oli keskimäärin 23,3 %, Itävallan vastaava luku oli vain 8,6 %. Itävallan ohella ainoastaan Saksa ja Alankomaat ovat kyenneet pitämään nuorisotyötömyyden alle 10 prosentissa (Eurostat 2013).

Täystyöllisyyden ohella Itävallassa on nostettu keskiöön köyhyiden vähentäminen ja ennaltaehkäisy. Tällä tarkoitetaan muun muassa sellaisten mittareiden huomioimista kuin riski köyhtyä, aineellinen puute ja työttömät kotitaloudet. Nämä mitarit huomioiden Itävallan julkinen työvoimahallinto kertoo panostavansa työvoimapalvelujen tarjoamiseen erityisesti niille kotitalouksille, joiden jäsenet ovat olleet pisimpään poissa työmarkkinoilta. Lisäksi panostetaan työelämän laatuun.

Itävalta on liittotasavalta, mikä vaikuttaa myös sen lainsäädäntöön keskeisesti. Itävaltalan ja sen työvoimapolitiikkaan viitataan usein ”yksimielisyyden yhteiskuntana” tai ”työmarkkinayhteistyöjärjestelmänä” (Sozialpartnerschaft), mikä juontaa

juurensa maan perinteisiin luoda uutta lainsäädäntöä työmarkkinaosapuolten kolmikantaisella yhteistyöllä.

Itävallan julkista työvoimapalvelua on vuodesta 1994 hoitanut Arbeitsmarktservice (AMS), joka on julkisen lain alla toimiva palveluyritys. AMS toteuttaa työvoimapolitiikkaa ja on työvoimapalveluiden johtava tarjoaja. Organisaation tehtävät on määritelty julkisesta työvoimahallinnosta annetussa laissa. Sen päätehtäviin kuuluu muun muassa tarjota työnvälityspalvelua, auttaa työhön palaamisessa, parantaa työmarkkinoiden läpinäkyvyyttä ja tarjota tukea työttömyyden varalle. AMS vastaa lisäksi ulkomaista työvoimaa koskevan säädöksen toteuttamisesta (ulkomaisten työntekijöiden pääsy työmarkkinoille).

AMS on jakautunut yhteen liittovaltiotasoiseen, yhdeksään alueelliseen ja sataan paikalliseen organisaatioon. Liittovaltion toimisto johtaa ja kontrolloi toimintaympäristöä ja strategioita. Se päättää AMS:n työvoimapolitiittisista ohjelmista ja luo perustavat säädökset organisaatiota, henkilökuntaa, tutkimusta, tilastotietoa ja varustelua koskevissa asioissa. AMS:n hallitus takaa, että ympäri Itävaltaa sovelletaan yhdenmukaisia käytäntöjä. Yhdeksän alueellista toimistoa on jaettu provinssittain. Aluetoimistot muuntavat työvoimapolitiittiset tavoitteet alueellisen tason tavoitteiksi ja asettavat niille viitekehykset. Lisäksi alueelliset toimistot tekevät tutkimusta, valvovat työmarkkinoita omassa provinssissaan ja tukevat paikallisten organisaatioiden toimintaa.

Seututasolla toimivat paikalliset työvoimatoimistot tarjoavat työvoimapalveluja niin työntekijöille kuin työnantajille. Paikalliset toimistot määrittelevät myös käytännöt politiikan toteuttamiseksi paikallistasolla, mutta niiden odotetaan täyttävän liittovaltiotason asettamia tavoitteita. Paikallistoimiston johto johtaa päivittäisiä toimia ja konsultoi tarvittaessa neuvoa-antavaa komiteaa, jossa on kuusi jäsentä kolmelta eri portaalta.

Itävaltalaisen työvoimajärjestelmän erikoisuus on, että kolmiportaisuuden (liittovaltiotaso ja alueellinen ja paikallinen taso) ohella työntekijöiden, työnantajien ja hallinnon edustuksen yhteistyöstä kaikilla kolmella portaalla on säädetty lailla (PES Monitor 2008). Työnantajien ja työntekijäjärjestöjen (mm. kauppakamari, Itävallan ammattiliittojen keskusliitto, Itävallan teollisuusliitto) edustajat ovat edustettuina kaikilla tasoilla ja ovat mukana suunnittelemassa työvoimapolitiikkaa ja valvomassa AMS:n hallintotapaa (AMS 2014). Vaikka työmarkkinaosapuolilla on vähemmän valtaa paikallistasolla, niillä on veto-oikeuksia esimerkiksi EU:n ulkopuolelta tulevan työvoiman palkkausta koskevissa asioissa (Weishaupt 2011, Lechner 2014).

Neuvoa-antava komitea on AMS:n keskeinen päätöstoimielin, jolla on myös todellista poliittista valtaa. Neuvoa-antava komitea kääntää ministeriön ohjenuorat toiminnallisiksi tavoitteiksi, neuvoa ministeriötä tärkeissä päätöksissä, hyväksyy ja irtisanoo kaikki AMS:n hallituksen jäsenet sekä kaikki alemman tason johtajat ja jakaa budjetin. Itse budjetin asettaa ministeriö. Neuvoa-antavaa komiteaa konsultoidaan yleensä myös ennen kuin ministeriö julkaisee laajat työmarkkinatavoitteensa, vaikka se ei olekaan velvoitettu tekemään niin (ks. keskustelu Konle-Seidl 2005, Weishaupt 2011).

Itävallan ohjausmalli on kokonaisuudessaan melko monimutkainen. Suunnitteluvaihe alkaa ensimmäisen vuosittaisen tavoite-ehdotuksen antamisella tammikuussa.

Tämä tavoite perustuu keskipitkän aikavälin suunnitteluasiakirjaan ja keskipitkän aikavälin taloudelliseen ennusteeseen. Työmarkkinaosapuolten ja hallituksen muodostama hallintoneuvosto päättää lopulliset tavoitteet ja toiminnalliset indikaattorit. Ensimmäisen budjettiluonnoksen pohjalta AMS:n hallitus ja alueelliset johtoryhmät voivat siten määrittellä, miten tavoitteet ja taloudelliset resurssit jaetaan alueittain. Hallintoneuvoston tulee hyväksyä tavoitteiden jakamista ja budjettia koskeva päätös.

AMS:lla on kahdeksan työmarkkinoihin liittyvää vuotuista tavoitetta. Jokainen alueellinen toimisto voi lisätä yhden tavoitteen, niin myös paikalliset toimistot. Yhteisiä tavoitteita valvotaan ja tarkkaillaan neljännesvuosittain. Viime vuosina tavoitteina ovat olleet muun muassa pitkäaikaistyöttömien siirtäminen työelämään, vanhojen työntekijöiden siirtäminen takaisin työelämään kuuden kuukauden sisällä työttömyyden alusta, siirtyminen työelämään harjoittelun jälkeen ja avointen työpaikkojen tehokas täyttäminen. Keskeisiä työkaluja ovat tietovarasto ja tasapainotettu tuloskortti, joka sisältää noin 25 indikaattoria. Nämä indikaattorit liittyvät asiakkaisiin ja henkilöstön tyytyväisyyteen sekä itse toiminnan ja prosessien tuloksiin.

#### 4.8.2 Erityisteeman esittely: Työmarkkinaosapuolten/ kolmikantayhteistyön rooli

Työmarkkinaosapuolten roolista Itävallan työpoliittisessa järjestelmässä on tehty hyvin vähän tutkimusta. Tätä selittää osaltaan se, että järjestelmä on hyvin vahvasti osa itävaltalaisista mentaliteetteista. Erityisesti englanninkielistä kirjallisuutta on hyvin vähän, mikä liittyy järjestelmän vahvaan itävaltalais-saksalaiseen perustaan (Mosley et al. 1998). AMS:n uudelleen käynnistämisen jälkeen hallinnon kolmikantainen järjestelmä on juurtunut syvään, ja kaikki osapuolet ovat toivottaneet sen tervetulleeksi. Työmarkkinaosapuolet nähdään tasavertaisina, ja heidän panostaan arvostetaan ja pyydetään aktiivisesti mukaan päätöksentekoon.

Harvoissa tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että erilaisten työmarkkinaosapuolten väliset keskusteluerot ovat enemmänkin järjestelmää koskevia painotuseroja kuin ristiriitoja (Lechner 1993 & 2014). Kaikki työmarkkinaosapuolet tapaavat sanoa, että integroitu hallinto on ollut keskeinen tekijä AMS:n oikeutuksen ja toiminnallisen menestyksen takaamisessa. Keskeinen elementti on, että päätöksissä tavoitellaan aina kompromissia, joka on kaikkien hyväksymä ja jossa kaikki osapuolet havaitsevat omat vastuunsa selvästi. Tämä työmarkkinayhteistyön kulttuuri ei ainoastaan sisäistä konflikteja vaan myös vähentää sen todennäköisyyttä, että vain tietyn sektorin tai vastaavan eturyhmän tavoitteita edistetään (Weishaupt 2011; Lechner 2014).

Sosiaalisen dialogin luonteen johdosta näyttää, että järjestelmää pidetään Itävallassa yleisesti maalle hyvänä ja hyödyllisenä. Jotkin tutkimukset nostavat esiin, että myös suurin osa työmarkkina-asiantuntijoista pitää järjestelmää kokonaisuudessaan hyödyllisenä (AMS 2013).

## 4.9 Tanska (Työvoimapalveluiden kunnallistaminen)

### 4.9.1 Institutionaalinen konteksti

Tanskan työttömyysaste (noin 6,5 %) on selvästi alhaisempi kuin Euroopassa keskimäärin ja kaksi prosenttiyksikköä alhaisempi kuin Suomessa. Vaikka työttömyysaste on huomattavasti alhaisempi kuin useimmissa muissa Euroopan valtioissa, se on kuitenkin noussut finanssikriisin seurauksena. Esimerkiksi vuosina 2006–2008 Tanskassa oli työttömiä vain alle 4 % työvoimasta. Vuoden 2008 jälkeen työttömien määrä on kaksinkertaistunut, mikä tarkoittaa noin 88 400 tanskalaisen menettäneen työnsä. Finanssikriisi on vaikuttanut erityisesti miehiin, sillä kriisistä eniten kärsineet sektorit ovat olleet miesvaltaisilla aloilla kuten raskaassa teollisuudessa, rakennusteollisuudessa ja palvelusektorilla. Pahimpien taantumavuosien jälkeen sukupuolittunut työttömyyskehitys on kuitenkin jo tasoittunut (Statistics Denmark 2013).

Finanssikriisi on lisännyt myös pitkäaikaistyöttömien määrää Tanskassa merkittävästi. Siinä missä muutamia vuosia sitten Tanskan työpolitiikan painopiste oli vielä työvoimapulaan vastaamisessa esimerkiksi maahanmuuttoa kasvattamalla, viime vuosina poliittisessa suunnittelussa on keskitytty pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen. Maassa otettiin käyttöön muun muassa eräänlainen hätäsuunnitelma, jota työvoimatoimistot nyt toteuttavat. Hätäsuunnitelmasta tekivät keskeisen tärkeän erityisesti lainsäädännölliset muutokset työttömyysturvan pituuteen. Muutosten myötä 30 000 ihmistä oli menettämässä oikeutensa tukeen. Kelpoisuutta työttömyysturvaan lyhennettiin neljästä vuodesta kahteen vuoteen (AMS Denmark 2013).

Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna Tanskan työmarkkinoiden tulevaisuuden haasteet jatkuvat samankaltaisina kuin kaikissa muissakin kehittyneissä valtioissa. Väestönkehityksen johdosta Tanskassakin joudutaan jälleen etsimään ratkaisuja työvoiman huomattavaan vähenemiseen. Tanskan tilastoviranomaisen (Statistics Denmark 2013) mukaan jokaista viittä eläköityvää työntekijää kohtaan markkinoille astuu nyt ainoastaan neljä uutta työntekijää. Ongelmaan on tartuttu muun muassa eläkeiän nostamisella.

Tanskan nykyinen työvoimapoliittinen järjestelmä perustuu rakenteelliseen reformiin, joka toteutettiin vuonna 2007. Muutoksen keskeisimpiä tavoitteita olivat tehokkuuden lisääminen, hajautetun julkisen sektorin vahvistaminen ja yleisesti hyvinvoinnin lisääminen Tanskassa. Muutos koski paikallista ja alueellista hallintoa, ja sen aikana maan kuntien määrä laski 271:stä 98:aan. Samalla 14 läänin järjestettiin uudelleen viideksi hallinnolliseksi alueeksi. Pääasiallinen vastuu työvoimapalveluista on kunnilla, joita hallinnoivat vaaleilla valitut poliitikot (AMS Denmark 2013).

Julkisten työvoimapalveluiden rakenteen muokkaaminen oli keskeinen osa tätä laajempaa kunnallisreformia. Ennen vuotta 2007 työvoimapalvelut kuuluivat

kahden erillisen järjestelmän alle, joissa työttömyysvakuutukseen oikeutettuja ja sen ulkopuolisia työttömiä koskevat vastuutehtävät oli erotettu kansalliselle ja kunnalliselle tasolle. Reformissa vastuu vakuutuksenalaisista työttömistä siirtyi kansalliselta tasolta kunnallistasolle. Nykyään kaikki työvoimapalvelut toteutetaan kuntatasolla niin kansalaisille kuin yrityksille. Tanskalainen työvoimapolitiikka jakautuu kuitenkin kokonaisuudessaan kolmelle tasolle: kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle. Kansallinen taso näkyy työvoimapoliittisten päätavoitteiden asettamisessa. Päätavoitteet asettaa hallitus, joskin jokaisella kunnallisella työvoimatoimistolla on mahdollisuus asettaa itsenäisesti pienempiä tavoitteita ja arvioida saavutettuja tuloksia.

Tärkeimmät toimijat ovat kansallisella tasolla työministeriö sekä kansallinen työmarkkinaviranomainen Arbejdsmarkedstyrelsen (AMS), joka käytännössä vastaa ministeriön tehtävien toteuttamisesta. Paikallisia työvoimatoimistoja on 91. Lisäksi neljä työmarkkina-aluetta vastaa markkinoiden ja työvoimatoimistojen suoritus-tason valvonnasta ja seurannasta tasaisin väliajoin. Työvoimatoimistot arvioivat omaa toimintaansa kerran vuodessa toiminnantarkastuksen pohjalta. Lisäksi työvoimatoimistot käyttävät arvioinnin apuna benchmark-työkalua ([www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)) vertaillakseen itseään järjestelmällisesti muihin samankaltaisen toimintaympäristön omaaviin toimistoihin.

Tanskan hallinnollinen järjestelmä on yleisesti ottaen melko hajautettu. Kansallisen ja kunnallisen työvoimajärjestelmän yhdistämisellä tavoitellaankin yhteistyön kehittymistä työvoimapoliittisten vastuiden ja muiden kunnallisten vastuutehtävien välillä. Paikallistasolla toimiminen tarjoaa työvoimapoliittisille toimijoille myös paremman mahdollisuuden läheiseen yhteistyöhön paikallisten yritysten ja koulutustarjoajien kanssa. Uuden institutionaalisen rakenteen ohella reformi on sisältänyt johtamis- ja suunnittelumallien uusimista (AMS Denmark 2013).

Tanskan AMS:n ja Euroopan komission (2013) raportin mukaan AMS on omaksumun näyttöön perustuvan tulosohtausnäkökulman operaatioissaan viime vuosina. Julkiset työvoimapalvelut valitaan sen perusteella, mikä on odotettavissa oleva korrelaatio panostuksen ja saavutettavan positiivisen työvoimapoliittisen tuloksen välillä. Ihannetilanteessa alkavat projektit ja ohjelmat perustuvat aina tutkimuksiin ja näyttöön. AMS voi myös toteuttaa malliprojekteja eli satunnaistettuja kontrolloituja kokeita oppiakseen uusia metodeja. OECD:n tutkimuksessa todetaan, että muihin maihin verrattuna Tanskassa on paikallistasolle annettu enemmän itsemääräämisoikeuksia julkisia työvoimapalveluita koskeissa asioissa. OECD:n mukaan tällainen suurempi joustavuus paikallistasolla johtaa yleensä parempaan suorituskykyyn ja lopputulokseen.

AMS itse nimeää kolme mahdollista oppia järjestelmästänsä. Ensinnäkin Tanskan malli asettaa muutamia selkeitä suoritusavoitteita kansallisella tasolla. Tavoitteet tehdään toiminnallisiksi ja ympäristöön sopiviksi. Toiseksi varmistamalla eri sidosryhmien välinen dialogi eri alan toimijat on helpompi sitouttaa asetettuihin tavoitteisiin. Näihin keskeisiin sidosryhmiin kuuluvat työmarkkinaosapuolet ja poliitikot

kaikilla kolmella tasolla (paikallinen, alueellinen ja kansallinen). Kolmanneksi hajautetun järjestelmän seurantaan tarvitaan järjestelmällisiä prosesseja.

Huomionarvoista on, että Tanskassa, kuten myös muun muassa Norjassa, työmarkkinaosapuolilla on hyvin merkittävä rooli työpolitiikan suunnittelussa. Yksi työmarkkinaosapuolten ja valtion yhteistyön saavutuksista Tanskassa onkin työmarkkinoiden joustavuus, jossa yksimielisyydellä ja sopimuksilla on suurempi merkitys kuin lainsäädännöllä. Työmarkkinaosapuolten oletetaan kykenevän sopimaan palkka- ja työsuhteasioista ilman valtion puuttumista peliin. Malli on vuosikymmenten aikana synnyttänyt maassa niin kutsutun flexicurity-järjestelmän, jossa ihmiset siirtyvät jatkuvasti työttömyyden ja työllisyyden välillä. Tanskassa ei ole irtisanomisaikoja tai minimipalkkoja, mikä helpottaa esimerkiksi yritysten sopeutumista muuttuviin taloudellisiin tilanteisiin. Vastaavasti työttömyysturva on suhteellisen korkea ja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan investoidaan suhteellisen paljon (Hendelowitz 2008).

#### 4.9.2 Erityisteeman esittely: Kunnalliset reformit

Opintomatalla todettiin, että kunnallinen reformi oli osin poliittinen kompromissi, jossa työvoimapolitiikka (kuntien tarve työkaluille) toimi argumenttina reformin toteuttamiselle. Toteamus on kontrastissa yleisemmän ajattelun ja argumentoinnin kanssa, jonka mukaan reformin motivaationa oli nimenomaan julkisen työvoimahalinnon tehostaminen (Toivonen et al. 2013). Reformilla ei ollutkaan alkuun vahvaa parlamentaarista tukea, minkä johdosta kunnille annettiin alkuvaiheessa kompromissina kuusi kuukautta aikaa etsiä itsenäisesti kumppaneita kuntaliitoksiin. Vaihtoehtona annettiin kansallisen tason toteuttamat pakkoliitokset. Nämä kuntaliitokset edustivat reformin rakenteellista osaa. Funktionaalista osaa reformista edustivat eri tasojen (kansallinen, alueellinen, kunnallinen) tehtävien uudelleenjärjestely (Blom-Hansen 2012).

Keskusteluista huolimatta järjestelmän onnistumisista on hyvin vähän näyttöä. Esimerkiksi yksittäisten aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden onnistumiset eivät välttämättä suoranaisesti palaudu palvelurakenteen reformiin vaan ennemmin näiden toimenpiteiden näyttöön perustuvaan suunnittelumalliin (AMS Denmark 2013). Tanskassa tunnutaan kuitenkin olevan yleisesti tyytyväisiä kuntien vastuuasemaan ja uuteen järjestelmään. Reformi on yksinkertaistanut vastuujakoa työvoimapolitiittisista seikoista erityisesti asiakkaan näkökulmasta.

Kunnallistaso on kuitenkin kohdannut viime vuosina ongelmia riittämättömien resurssien ja kasvavien aktiivisen työmarkkinapolitiikan kustannusten johdosta työttömyyden lisääntyttyä (Mikkonen & Eskonen 2013). Valtio rahoittaa kuntia ja kattaa 50 % projektikustannuksista työnvälitystoimistoissa (Raivio & Harju 2013). Kunnissa resurssit tapaavat kuitenkin usein mennä ennemmin koulutukseen ja terveydenhoitoon kuin työllistämistoimenpiteisiin.

Eräänä hajautetun järjestelmän haasteena on nähty myös kansallisen tason etäännyminen työllisyysasioista (Toivonen et al. 2013). Etäännyminen voi aiheuttaa ongelmia, sillä laajemman mittakaavan poliittinen suunnittelu, ohjaaminen ja tavoitteenasettelu kuuluvat edelleen kansalliselle tasolle. Eri päätöksentekotasojen tiiviin yhteistyön vahvistamisen painoarvo kasvaa merkittävästi.

Haasteita saattaa aiheuttaa myös työnvälitystoimistojen pieni koko ja suuri määrä. Ongelmia voi aiheuttaa esimerkiksi paikallisilta toimistoilta vaadittava tietämys ja kyky palvella erityisesti korkeasti koulutettuja työttömiä yhdessä korkean teknologiatason yritysten kanssa. Näitä kysymyksiä tulee käsittelemään tulossa oleva raportti Carsten Koch -asiantuntijaryhmältä, joka asetettiin tutkimaan Tanskan työvoimapalvelujen reformia. Asiantuntijaryhmä on lisäksi käsitellyt kysymyksiä muun muassa siitä, miten löytää toimenpiteitä, jotka nopeuttavat siirtymää työttömyydestä pysyvästi työelämään, miten varmistaa henkilökohtainen aktivointi menettämättä työnottamisvalmiutta ja miten vahvistaa yritysten ja julkisen työvoimamahallinnon yhteistyötä (AMS Denmark 2014).

Vuonna 2014 julkaistussa Kochin raportissa esitettiin järjestelmän perusvastuun säilyttämistä mutta muilta osin järjestelmän laajempaa uudistamista. Selvityksessä annetaan 39 suositusta työpolitiikan kehittämiseksi jaettuina kolmeen teemaan: A. Uusien yksilöllisten työnhakukeinojen kehittäminen ja työn haun vahvistaminen, B. Kohdennettujen koulutusten käytön lisääminen sekä C. yritys- ja työnantajayhteistyön vahvistaminen, jolla tarkoitetaan erityisesti toimistojen vahvempaa tarvetta luoda työmarkkinakontakteja, virkailijoiden osaamisen vahvistamista, työnantaja-asiakkuuksien kehittämistä, kuntien elinkeinotoimen ja keskusten välisen yhteistyön lisäämistä, valtakunnallista työnantaja-asiakkuuden toimintamallin luomista ja valtakunnallisten laajojen potentiaalisten työllistämiskohteiden kartoitusta. Raportissa luodaan siis uudelleen valtakunnallisen tason koordinaatiomekanismeja koko Tanskan alueella toimiville työnantajille ja pyritään vahvistamaan toimistojen varsin vähäiseksi jäänyttä työmarkkinafokusta (Koch 2014, s. 9-).

# 5 Arvioinnin toteutus

Arvioinnin toteutustapa on perustunut Työpolitiikan palvelurakenne -hankkeen sisäisen oppimisprosessin tukemiseen arvioinnin keinoin. Useat tässä arvioinnissa esiintyvät teemat näkyvät käytännössä palvelurakennearviointien työryhmien työssä tai työryhmien suosituksissa.

Arvioinnin kysymyksinä ovat olleet seuraavat viisi teemaa:

1. Millaiset ovat selvityksen kohteena olevien maiden kokemukset (onnistumiset ja haasteet) maakohtaisesta erityisteemasta? (ks. synteesi ja maakohtaiset osiot).
2. Millainen on erityisteemaan liittyvä kunkin maan työpolitiikan palvelujärjestelmän organisointi- ja ohjausmalli? (ks. synteesi ja maakohtaiset osiot)
3. Mitkä ovat suomalaisen järjestelmän aiemmin todetut haasteet ja kipupisteet selvityksen kohteena oleviin erityisteemoihin ja toissijaisiin teemoihin liittyen? (nostettu esiin palvelurakennearvioinnissa)
4. Mitä erityisteemaan ja toissijaisiin teemoihin liittyvistä ratkaisuista ja kokemuksista voidaan oppia Suomen tilanteen kannalta? (ks. suositukset)
5. Millaisia suosituksia voidaan antaa suomalaiselle työvoimapolitiikan palvelujärjestelmälle? (ks. suositukset)

Arvioinnin toteutus on perustunut kaikkiaan 9 eri maan vertailuun. Maihin liittyvä aineisto vaihtelee maittain työntensiivisyyden mukaan.

Arvioinnin toteutus on perustunut joissakin vertailumaissa olleeseen paikalliseen asiantuntijaan. Näitä asiantuntijoita on ollut Norjassa, Isossa-Britanniassa, Sveitsissä, Australiassa ja Saksassa. Toissijaisissa maissa (Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Itävalta) lähtökohtana on ollut koordinaattorin tekemä lyhyt kirjallisuuskatsaus ja palvelurakennearvioinnin asiantuntijoiden toteuttamat opintomatkat. Opintomatkoja on arvioinnin aikana toteutettu Norjaan, Isoon-Britanniaan, Alankomaihin, Ruotsiin ja Sveitsiin. Palvelurakennearviointi osallistui lisäksi Tanskaan suuntauneeseen opintomatkaan, jolta saadut materiaalit ovat olleet vertaisarvioijien käytössä.

Kullekin maalle on ollut nimettynä yksi erityisteema tai useamman erityisteeman muodostama kokonaisuus. Vertaisarvioijat ja eri maiden teemat on kuvattu seuraavassa taulukossa:

**Taulukko 9. Maakohtaiset vertaisarvioijat ja erityisteemat.**

Maa	Erityisteema
Norja (Prof. Tom Christensen)	Työvoima-, sosiaali- ja terveyspolitiikan (ja palvelujen) integrointi Valtio-kunta-yhteistyö ja työnjako
Iso-Britannia (Dr. Ken Walsh)	Yksityisen sektorin ja yhteiskunnallisten yritysten rooli palvelutuotannossa
Australia (Dr. Tony Eardley)	Yksityisen sektorin rooli palvelutuotannossa ja laatuohjaus
Saksa (Prof. Michael Neugart)	Aktiivisen työpolitiikan suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen uudistaminen ja siihen liittyvä arviointitiedon hyödyntäminen
Sveitsi (Dr. Christoph Hilbert)	Palvelurakenteen ohjaus, suoriutumisen/vaikeuttavuuden arviointikäytännöt ja kolmikantayhteistyö
Toissijaiset maat	Tanska: Työvoimapalvelujen kunnallistamisen arvioinnit Ruotsi: Työvoimapalvelujen tuotannon ja rakenteen ratkaisut Alankomaat: Sähköiset palvelut ja yksityisten palvelujen yhteistyö Itävalta: Palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö

Työn toteutuksesta, kaikista tuotoksista sekä tämän raportin tuottamisesta on vastannut Owl Group Oy.

Menetelmällisesti vertaisarvioinnin alussa laadittiin englanninkielinen kuvaus Suomen työvoimapalvelujen nykytilanteesta. Vertaisarvioijat ovat tuottaneet kuvausta vertailun kohteena olevien maiden palvelujärjestelmän haasteista ja onnistumisista. Näitä kokemuksia on peilattu videodialogissa työ- ja elinkeinoministeriön ja vertaisarvioijien kesken. Opintomatkojen jälkeen on joidenkin maiden osalta toteutettu suosituksiin liittyvää tarkentavaa videokonsultaatiota. Toteutetut opintomatkat ja vertaisarvioijat on mainittu arvioinnin lähdeluettelossa.

Kutakin maata koskeva taustakatsaus on keskittynyt kunkin maan työpolitiikan ohjausjärjestelmään ja erityisteemaa koskevaan kirjallisuuteen.

# Lähteet

Accenture (2013). Delivering Employment Services for the Future: Rethinking the Role of the Public Employment Service <http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/Accenture-Delivering-Employment-Services-for-the-Future-Report.pdf>.

Akyol, M., Neugart, M. Pichler, S. (2013). Were the Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market? *Economic Affairs* 1(33), 35-47.

Askim, J. T. Christensen, A.L. Fimreite & P. Laegreid (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform, *International Journal of Public Administration*, 32 (12): 1006-1025.

AMS Denmark (2013). Peer PES Paper; AMS: Host Country PES Issues Paper. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

AMS Denmark (2014). Online.

Anxo, Dominique (2012). EEO Review: Employment policies to promote active ageing, 2012.

Arbetsförmedlingen (2014). Online.

Arnkil, R., Spangar T. & Jokinen E., (2012). Kansainvälisen kartoituksen sanomaa Suomen työ- ja työllisyyspolitiikalle ja palveluille heikossa työmarkkina-asetmassa olevien suhteen. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 3/2012.

Australian Government, The Future of Employment Services in Australia, a Discussion Paper, May 2008, p. 4, p. 7

Blom-Hansen, Jens (2012). Local Government in Denmark and the 2007 municipal reform. Rethinking local government: Essays on municipal reform, ed. Antti Moisio. VATT Publications.

Bundesagentur für Arbeit (2007-2013). About Us, Benefits. Online.

Bundesagentur für Arbeit (2010). Actively out of the Crisis. 2010 Annual Report. Bundesagentur für Arbeit.

Bundesagentur für Arbeit (2013). The Labour Market in December and the Year 2012. Bundesagentur für Arbeit.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2006). Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Des Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Langfassung. Berlin, 20. Dezember 2006.

Cabinet Office. (2011). Open Public Services White paper. <https://www.gov.uk/government/publications/open-public-services-white-paper>

Christensen, T. & Laegreid, P (2010). Reforming Norway's welfare administration. Statkontoret: publication: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/Om%20offentlig%20sektor/Om-offentlig-sektor-3.pdf> (visited 14.6.2013).

Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise, Laegreid, Per. (2013). Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway.

CPWC. (2010b). Work Programme providers and contracting arrangements. HC 718. Paril 2011.

CWPC. (2010). Management and Administration of Contracted Employment Programmes. Ordered by the House of Commons 3.3.2010. HC 101. London: The Stationery Office Limited.

CWPC. (2013a). Can the Work Programme work for all user groups? House of Commons. 21 May 2013.

Dan Finn, (2008). The British “welfare market”. Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands.

Davidson, P. (2010). Did Work First Work? Australian Bulletin of Labour, 36:4.

De Koning, Jaap (2009). Reforms in Dutch Active Labour Policy During the Last 20 Years: An Evaluation. SEOR Working Paper no. 2009/2.

Department of Employment, Australia. (2012a). The report of the Advisory Panel on Employment Services Administration and Accountability.

Department of Employment, Australia. (2012b). Findings and recommendations from the Audit of Provider Brokered Outcomes.

Department for Work and Pensions, (2012). Commercial Strategy 2012-2015. Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, (2012). The Work Programme. Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, (2013). Jobseeker’s allowance (JSA). Department for Work and Pensions (online).

Department for Work and Pensions, (2013). Jobseeker’s allowance; help while you look for work. Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, (2013). National Insurance. Department for Work and Pensions (online).

Department for Work and Pensions, (2013). What we do. Department for Work and Pensions (online).

Department for Work and Pensions, (2014). DWP Commissioning Strategy 2014. DWP. July 2014. <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-commissioning-strategy-2014>

Deutscher Bundestag. (2006). Drucksache 16/505. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Duell, Nicola & Sing Shruti & Tergeist Peter (2009). Activation Policies in Norway. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 78.

Duell, Nicola; Tergeist, Peter; Bazant Ursula; Cimper, Sylvie. (2010). Activation Policies in Switzerland. OECD. DELSA/ELSA/WD/SEM(2010)12

Eardley, Tony. (2014). Peer review material on Australia. Unpublished.

Ecorys. (2012). PES performance measurement systems and geographical labour mobility. Final Report. European Commission, DG EMPL, C4: Rotterdam, London, 15 May 2012

Ellen Murray, (2011). Support for transfer visit: PES and E-services. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Esser, Ingrid; Ferrarini, Tommy; Nelsin Kenneth; Palme Joakim & Sjöberg, Ola. (2013). Unemployment Benefits in EU Member States. European Commission.

European Commission (2012), Performance management in Public Employment Services, Brussels, Author: Alex Nunn

Eurostat (2013, 2014). Unemployment statistics. Online.

Finn, D. (2011). Job Services Australia: design and implementation lesson for the British context. DWP Research report.

Finn, Dan (2008). The British “welfare market”. Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands.

Finn, Dan (2011). Sub-Contracting in Public Employment Services. Review of research findings and literature on recent trends and business models. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Fitzenberger, B & Dustmann, Christian & Schönberg Uta & Spitz-Oener, A. (2014). ... Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany’s Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 28, Number 1—Winter 2014—Pages 167–188

Fowkes, L. (2011). Rethinking Australia’s Employment Service. Whitlam Insitute.

Government of the Netherlands, online. <http://www.government.nl/ministries/szw>.

Grubb, D. & Lagenbucher, K. (2014). Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom OECD: Paris.

Hendeliowitz, Jan (2008). Danish Employment Policy; National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery. Employment region Copenhagen & Zealand, The Danish National Labour Market Authority.

Hester Houwing, (2011). F.I.S. Flexicurity integrated services. Desk Analysis in the Netherlands. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Houwing, Hester (2011). F.I.S. Flexicurity integrated services. Desk Analysis in the Netherlands. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

International Labour Organization (ILO), (2013). Youth guarantees: a response to the youth employment crisis? ILO.

Jaap de Koning, (2009). Reforms in Dutch Active Labour Policy During the Last 20 Years: An Evaluation. SEOR Working Paper no. 2009/2.

Jacobi, L. Kluge J. (2007). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 1, 45-64.

Koch, K. (2014). Veje til job - en arbejdsmarkedsindsats med mening. Ekspertgruppen om undredning af den aktive beskaeftigelsesindsats.

Konle-Seidl R (2005) Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB Forschungsbericht 9/2005. IAB, Nuremberg

Mäkipää K., (2010). Työvoiman aktivointipolitiikka ja välityömarkkinat Euroopassa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ison-Britannian, Alankomaiden ja Saksan aktivointipolitiikasta ja välityömarkkinoista. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma.

Månsson, Jonas (2012). The Institution and the Infrastructure for Labour Market Policy Evaluation in Sweden. Peer Review on "Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analyses". Mutual Learning Programme 2012, ICF GHK Consulting and GERGE-EI.

Mikkonen, Tuula & Eskonen, Tommi (2013). Tanskan työllisyshoidon malli ja joustoturma-ajattelu. Työllisyshoito Tanskan malliin. Matkaraportti opintomatkasta Tanskaan 15.-17.5.2013, toim. Härkönen, Ene.

Mosley, H. (2011), "Decentralisation of Public Employment Services", European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Mosley, Hugh; Keller, Tiziana & Speckesses, Stefan (1998). The role of the social partners in the design and implementation of active measures. Employment and Training Papers.

National Audit Office, (2008). Department for Work and Pensions; The roll-out of the Jobcentre Plus Office network. National Audit Office, ordered by House of Commons.

National Audit Office, (2013). Department for Work and Pensions; Responding to Change in Jobcentres. National Audit Office.

OECD. (2014). Employment and Skills Strategies: Australia. OECD: Paris.

OECD. (2013). Employment Outlook 2013. OECD: Paris.

Office for National Statistics, (2013). Labour Market Statistics, October 2013. Office for National Statistics, (online).

PES-Monitor. (2013). [www.pesmonitor.eu](http://www.pesmonitor.eu), visited 1.10.2013

Räisänen H., (2012). Mikä on julkisen työvoimapalvelun rooli? Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2012.

Räisänen, Heikki; Alatalo, Johanna; Krüger Henriksen, Kristian; Israelsson, Torbjörn & Klinger, Sabine (2012). Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland. Publications of the Ministry of Employment and the Economy.

Raivio, Helka & Harju, Leena (2013). Yhden luukun periaate ja palvelutarvearviointi. Työllisyshoito Tanskan malliin. Matkaraportti opintomatkasta Tanskaan 15.-17.5.2013, toim. Ene Härkönen.

Schelling, Werner (2010). Success through Cooperation: The Austrian Public Employment Service and its Partners. Workshop "Public Private Partnership in Employment Services and Management of Job Data". Seoul, 2-3. joulukuuta 2010.

Schmöller, Michaela (2013). Näkökulma Saksan ”työllisyysihmeeseen”: työmarkkinatoteumat ja hyvinvointi työmarkkinoiden muutoksen jälkeen. BoF Online, Suomen Pankki.

SECO. (2006). Wirkungsorientierte Steuerung RAV/LAM/KAST. Memo dated 24.2.2011.

SECO. (2011). PowerPoint-presentation on performance steering (the source of the pictures).

Senate. (2009). DEEWR tender process to award employment services contracts. Report from the Senate, Education, Employment and Workplace Relations Legislation Committee, Parliament House, Canberra

Statistics Denmark (2013). Labour, Earnings and Income. Statistical Yearbook 2013.

Statistiska centralbyrån (2013). Arbetskraftsundersökningen 3:e kvartalet 2013 - Tema: Risker för långtidsarbetslöshet. AM110 Arbetskraftsundersökningen. Kvartal -Tema.

Statistiska centralbyrån (2013). Registerbaserad arbetsmarknads- och lönesummestatistik 2012. AM30 Registerbaserad arbetsmarknads- och lönesummestatistik.

The Swedish National Audit Office (SNAO), Riksrevisionen (2009). The Job and Development Guarantee programme - A quarantine of a job? SNAO.

Toivonen, Mari; Itänen, Mika; Stén, Terhi; Onnela, Kirsi & Peltomaa, Ilkka (2013). Kunnan kokemukset työvoimapalveluiden uudistamisesta. Työllisyysneuvojan Tanskan malliin. Matkaraportti opintomatkasta Tanskaan 15.-17.5.2013, ed. Härkönen, Ene.

UWV - Werkbedrijf (2011). Peer country Comments Paper (Input into Peer Review on Integrated multi-channeling). The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

UWV - Werkbedrijf (2013). Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES). The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

UWV - Werkbedrijf (2011). Peer country Comments Paper (Input into Peer Review on Integrated multi-channeling). The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

UWV -Werkbedrijf (2013). Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES). The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

UWV (2014). Online. [http://www.uwv.nl/OverUWV/english/about\\_UWV/index.aspx](http://www.uwv.nl/OverUWV/english/about_UWV/index.aspx).

Weishaupt, Timo (2011). Governing Public Employment Services: Recent Trends in Social Partnership and Privatization. Joint OECD/University of Maryland International Conference “Labor Activation in a Time of High Unemployment”. Pariisi, 14-15. marraskuuta 2011.

Weishaupt, Timo (2011). Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe. Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN.

## Opintomatkat ja videokonsultaatiot

AMS. (2014). Presentations and discussions during the study trip in Stockholm (AMS), 2014.

SECO. (2014). Presentations and discussions during the study trip in Zürich (SECO, Canton Aargau sekä paikallinen toimisto), 2014.

DWP. (2014). Department of Work and Pensions. Workshop and discussions during the study trip in London (DWP, Ingeus), 2014.

NAV. (2014). Workshop and discussions during the study trip to Oslo and Rygge.

UWV. (2014). UWV Werkbedrijf presentations held during the study trip in Hague and Amsterdam (UWV, Yksityisten työnvälitystoimijoiden liitto sekä Työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö), 2014.

Walsh, Kenneth. (2014). Materials produced for peer-review, 2 videoconsultations with the Ministry of Employment and Economy in Finland.

Eardley, Tony. (2014). Materials produced for peer-review, 2 videoconsultations with the Ministry of Employment and Economy in Finland.

Neugart, Michael. (2014). Materials produced for peer-review and a video-lecture with the Ministry of Employment and Economy in Finland.

Christensen, Tom. (2014). Materials produced for peer-review and a video-interview with the Ministry of Employment and Economy in Finland.

Hilbert, Christopher. (2014). Materials produced for peer-review and a video-interview with the Ministry of Employment and Economy in Finland.

## Australian suorituskymälissä käytetyt toimintaympäristötekijät

Job Seeker Characteristics	Description
Age	Age at commencement.
Age of Youngest Child	The age of the youngest dependent child.
Allowance Type	Allowance type at commencement.
Culturally and Linguistically Diverse	Country of birth – two groups of medium and high level of disadvantage.
Community Development Employment Projects program Participant	Has participated on a Community Development Employment Projects program project while in Stream Services.
Days Available	The number of days which the provider has had to place the job seeker.
Disability	Identification of any disability through the Job Seeker Classification Instrument.
Drought Force	Has participated on a Drought Force project while in Stream Services.
Earn or Learn	Identified as 'Earn or Learn' job seekers.
Education Level	Highest education level (from current registration record).
Ex Offender	Identified as having had a custodial sentence.
Flow	Identified as being an active job seeker at the start of the Job Services Australia contract period.
Gender	Gender.
Indigenous	Job seeker is Indigenous.
Indigenous Metro	Job seeker is Indigenous and is being assisted by a Metropolitan located site.
Long Term Income Support	Proportion of the preceding 10 years the job seeker was on income support (or from the age of 15 if they are under 25).
Mature Age Volunteer	Identified as being aged 55+ and undertaking voluntary work.
Pre Release Prisoner	Has participated in a pre-release prisoner project.
Transient	Number of moves to different postcodes and different Employment Service Areas during period of assistance.
Unemployment Duration	Unemployment duration at commencement.
Unstable Accommodation	Identified as having unstable accommodation through the Job Seeker Classification Instrument.
Work Capacity Hours	The number of hours per week available for work as identified by the Job Capacity Assessment.

Labour Market Characteristics	Description
Employment Growth	The employment growth rate of the job seeker's Australian Bureau of Statistics Statistical Region.
Industry Share	Industry share of employment by 19 Industry Types based on Australian Bureau of Statistics Statistical Regions.
Jobs Available	The monthly average number of jobs available to be filled in an Employment Service Area while the job seeker was in assistance. It is calculated by dividing the number of jobs on Australian Job Search by the number of active Job Services Australia job seekers.
Metro Employment Service Area	Job seeker is being assisted by a Metropolitan located site.
Statistical Local Area Size	Job seeker lives in a Statistical Local Area which has an area of 2,000 or more square kilometres.
Unemployment Rate	The unemployment rate of the job seeker's Australian Bureau of Statistics Statistical Local Area.

Star Rating	Star Percentages
5 Stars	40% or more above the average.
4 Stars	Between 20% and 39% above the average.
3 Stars	Between 19% above and 19% below the average.
2 Stars	Between 20% and 49% below the average.
1 Star	50% or more below the average.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b> Olli Oosi, Owl Group Oy	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> Oktober 2014 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Internationell peer review av servicestrukturerna inom arbetspolitiken	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Den internationella peer review som utförts är en del av projektet Utvärdering av servicestrukturen inom arbetspolitiken, som samordnas av arbets- och näringsministeriet. Det är en utvärdering baserad på en jämförande analys med det primära syftet att producera idéer för utvärderingen av servicestrukturen inom arbetspolitiken i fråga om utvalda länder och utvärderingsteman. De länder som granskades var Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien, Australien, Tyskland, Österrike, Schweiz och Nederländerna. Länderna har en sinsemellan olika orientering i arbetspolitiken beroende på varje lands egna historiska utgångspunkter för uppbyggandet av servicesystemet. Det politiska beslutsfattandet har ofta haft en rätt stor betydelse i skapandet av de arbetspolitiska servicesystemen. De olika valen förklaras också av frågor som gäller t.ex. anställningstryggheten och finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa samt av arbetsmarknadens struktur, den administrativa strukturen och region- och samhällsstrukturen. De centrala rekommendationerna i utvärderingen är till sin natur strategiska och de baserar sig på de olika ländernas erfarenheter av hur utvärderingsteman har utvecklats. Vid utarbetandet av rekommendationerna har förts dialog mellan de sakkunniga inom servicestrukturutvärderingen, jämförelseländernas myndigheter samt utvärderarna.</p> <p>I utvärderingen rekommenderas först och främst att samarbetet stärks mellan den offentliga arbetskraftsservicen och de privata arbetsförmedlingsaktörerna och serviceproducenterna: 1) Den gemensamma ambitionen och samarbetet bör stärkas mellan den offentliga arbetskraftsservicen och de privata arbetsförmedlingsaktörerna och serviceproducenterna, 2) i Finland bör testas och utvecklas resultatbaserad upphandling och olika alternativ för resultatbaserad upphandling inom ramen för den nuvarande lagstiftningen, 3) med de privata aktörerna bör föras en systematisk marknadsdialog i syfte att utveckla systemet och hitta gemensamma mål.</p> <p>I utvärderingens andra rekommendationshelhet föreslås det att praxis i mätningen av det arbetspolitiska servicesystemets prestationsförmåga och ledningen av det ändras: 1) i Finland bör man övergå till att i högre grad mäta sysselsättningsresultaten och jämföra serviceenheternas prestationsförmåga, 2) forsknings- och utvärderingsverksamhetens vikt och experimentkulturen bör stärkas.</p> <p>I utvärderingen lyfts dessutom fram olika slag av god praxis, som Finland kan lära sig av. Sådan praxis är utveckling av e-tjänsterna till ett verktyg som kraftigare styr betjäningen av den arbetssökande och tjänstemännens arbete, utveckling av ett koncept för riksomfattande arbetsgivarkundrelationer, stärkande av ett riksomfattande utnyttjande av sociala medier samt säkerställande av strukturerna för utveckling av servicen för svårssystemen.</p>	
Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Jarkko Tonttila, tfn 029 506 0069	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> arbetspolitik, arbetskraftspolitik, servicestrukturer, internationell jämförelse, offentlig arbetskraftsservice	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkajulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
<b>ISBN 978-952-227-895-1</b>	<b>ISBN 978-952-227-896-8</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 95	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 22 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Olli Oosi, Owal Group Oy	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> October 2014 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> International Peer Review of Labour Policy Service Structures	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>The international Peer Review is a part of the Labour Policy Service Structure Evaluation coordinated by the Ministry of Employment and the Economy. The review is based on benchmarking, and its primary objective has been to produce ideas with regard to the countries and evaluation methods selected for the Labour Policy Service Structure Evaluation. The countries included in the review have been Sweden, Norway, Denmark, Great Britain, Australia, Germany, Austria, Switzerland and the Netherlands.</p> <p>Each of the reviewed countries has an individual approach to labour policy due to their own historical starting points for building a national service system. Political decision-making has often played a very significant role in the creation of service systems. Different types of choices have been made based on issues related to employment protection and unemployment security, as well as the local labour market structure, administrative structure and regional and community structures.</p> <p>The key recommendations listed in the review are strategic by nature, and they are based on experiences by different countries on developing and the resulting development of the review's themes. The recommendations were drawn up on the basis of dialogue between the experts involved in the service structure evaluation project, officials from the selected countries and actors carrying out the peer review.</p> <p>The review first recommends that cooperation between public employment services, private recruitment agents and service providers be reinforced: 1) A common desire to act and cooperation between public employment services, private recruitment agents and services providers must be reinforced; 2) Finland must test and develop performance-based acquisitions and different options for performance-based acquisitions that comply with current legislation; 3) Systematic market dialogue should be carried out with private sector actors in order to develop the system and to find shared objectives.</p> <p>The review's second recommendation entity lists a reform to practices for managing and measuring the labour policy service system's performance: 1) Finland should make a stronger commitment to conducting employment performance measurements and service unit performance comparisons; 2) The importance of research and assessment activities and a culture of testing should be reinforced.</p> <p>The review also highlights individual good practices that Finland could learn from. These include development of online services into tools that guide services for jobseekers and the work of officials more effectively, development of a national employer-client action model, an improvement to the effective utilisation of social media nationally and verification of development structures for services intended for persons, who are difficult to employ.</p> <p>MEE contact person: Employment and Entrepreneurship Department/Jarkko Tonttila, tel. +358 29 506 0069</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> labour policy, employment policy, service structures, international comparison, public employment services	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3554 <b>ISBN</b> 978-952-227-895-1	<b>Verkkojulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3562 <b>ISBN</b> 978-952-227-896-8
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 95	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish <b>Hinta   Pris   Price</b> 22 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi

Arviointiraportti luo informatiivisen katsauksen yhdeksän OECD-maan työpoliittisiin toimintaympäristöihin ja palvelurakenteisiin sekä esittää kiinnostavia kysymyksiä ja oppimisen paikkoja Suomen palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Vertaisarvioinnin kohdemaina ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Australia, Saksa, Itävalta, Sveitsi sekä Alankomaat. Kutakin maata tarkastellaan oman erityisteeman kautta.

Kansainvälinen vertaisarviointi tuottaa selkeitä kehityssuuntia työpolitiikan palvelurakenteiden kehittämiseksi Suomessa sekä yksittäisiä hyviä käytäntöjä, joista Suomi voisi ottaa oppia. Arvioinnin tuottamat havainnot ja suositukset ovat jalostuneet pääasiassa vertaisarvioitsijoiden, kohdemaiden viranomaisten ja suomalaisten asiantuntijoiden vuorovaikutuksen kautta.

Tätä julkaisua myy:  
Netmarket  
Edita Publishing Oy  
[www.edita.fi/netmarket](http://www.edita.fi/netmarket)  
[asiakaspalvelu.publishing@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi)  
Puhelin 020 450 05  
Faksi 020 450 2380

Painettu  
ISSN 1797-3554  
ISBN 978-952-227-895-1

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-896-8



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY