

2014

# Työpoliittisten palveluiden kehittämistarpeet kansainvälisen vertailun valossa



# Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan työvoimapolitiikan palvelurakennearvioinnin kansainvälisen vertaisarvioinnin pohjalta sitä, miten työvoimapolitiikan palvelumalleja on kehitetty vertailun kohteena olevissa maissa ja millaisia vaihtoehtoisia näkökulmia ne voisivat nostaa suomalaiseseen keskusteluun. Artikkelin tyyli on vapaamuotoinen. Artikkelin lopusta löytyvät sen laatimisessa käytetyt lähteet.

Artikkelissa tarkastellaan eri maissa tehtyjä politiikka- ja palvelumallivalintoja kriittisesti ja erilaisia kehittämisenäkökulmia esiin nostaen. Artikkelin aineisto perustuu kansainvälisessä vertaisarvioinnissa kerättyyn aineistoon sekä Ruotsiin, Norjaan, Isoon-Britanniaan, Alankomaihin ja Sveitsiin suuntautuneisiin opintomatkoihin.

Artikkelissa tarkastellaan ensisijaisesti palvelumallien kehittämistä. Kaikkia tarkastelun kohteena olevia maita yhdistää havainto siitä, ettei missään niissä ole palvelumallien kehittämiseen näkyvästi kytkeytynyt työn tekemisen muutosten ennakkointia tai analyysiä.

# Työvoimapalveluiden kehittämisen regiimit, uudistuksia eteenpäin vievät tekijät ja haasteet

## Tarkastelun kohteena olevien maiden työvoimapalveluiden kehittämisen regiimit

Työvoimapalvelujen kehityksen näkökulmasta tarkastelun kohteena olevat maat jakaantuvat erilaisiin valtiotyyppeihin. Pohjoismaat näyttävät lähtökohtaisesti hyvinvointivaltioina, joissa työttömyysturva on perinteisesti hyvä ja sekä aktiivisella että passiivisella työttömyysturvalla on tärkeä rooli. Ruotsin ja Suomen työttömyyden rakenteet ja maantieteellinen laajuus ovat samaa luokkaa. Norjassa puolestaan keskeisiä ongelmia ovat olleet työvoimapula ja sairausetuuksia saavien henkilöiden ja monipalveluasiakkaiden määrä. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion regiimistä huolimatta työvoimapalvelut on näissä maissa organisoitu hyvin eri tavoin.

Norjassa kyse on ollut sekä hallinnollisesta uudistamisesta että sosiaali- ja terveystalouden integraatiosta, joka on mahdollistanut laajojen, jopa "aktiivista kansalaispalkkaa" muistuttavien aktivointiohjelmien laadinnan. Norjan resurssit ovat mahdollistaneet laajat aktiivitoimet erityisesti vaikeimmassa asemassa oleville. Suomessa vastaavan tyyppinen lähestymistapa ei

välttämättä olisi kestävä. Lähinaapurimme Ruotsi on puolestaan organisoinut työvoimapalvelunsa yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi. Työvoimapalvelujen kehitystä on ohjannut "yhtenäisen tai yhtäläisen palvelukokemuksen varmistaminen". Aktiivisen työvoimapolitiikan rooli on ollut merkittävä. Tanskalainen työvoimapalvelujen kehittäminen on kytkeytynyt Tanskan työmarkkinatoimintamallin kehittämiseen, ja työvoimapalvelut on siirretty kuntatasolle.

Toisena kehitysregiiminä ovat olleet maat, joissa palvelujen yksilöllisyys ja räätälöinti ovat palvelumallien kehittämisen perusta. Tämä näkyy vahvimmin Isossa-Britanniassa ja Australiassa. Näissä maissa työhön liittyvä turva on useilla eri tekijöillä selkeästi alhaisempi. Molemmissa maissa järjestösektorilla ja muilla organisaatioilla on ollut merkittävä julkista sektoria täydentävä rooli erilaisissa työllistymistä tukevilla palveluilla. Julkisten työvoimapalvelujen eri toimijoiden kanssa tekemällä yhteistyöllä on pitkät perinteet, ja yhteistyön kehittymisen myötä yksityisen sektorin (laajasti ymmärrettynä) merkitys työllisyyspalvelujen tukemisessa on näissä maissa vahvistunut ja johtanut tiettyjen palveluiden systemaattiseen hankkimiseen yksityiseltä sektorilta. Pisimmälle kehitys on mennyt

Australiassa, jossa vuoden 1998 jälkeen koko työvoimapalvelujen verkosto on ostettu yksityiseltä sektorilta järjestöjen ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden roolin ollessa edelleen vahva. Näissä maissa muutos koetaan usein pitkäjänteisen kehityksen tuloksena eikä esimerkiksi poliittisena arvovalintana, kuten voisi helposti ennakoita kuvitella.

Kolmantena – tämän artikkelin ulkopuolelle rajattuna – kehitysregiiminä voidaan nähdä saksankielisten maiden Itävallan ja Saksan kehitys. Niissä palvelumallien kehittäminen on samanaikaisesti kytkeytynyt osaksi työpolitiikan sisällöllisiä reformeja.

Tarkastelussa oli lisäksi mukana kaksi muista poikkeavaa maata. Sveitsi oli 1990-luvulle saakka lähes täyden työllisyyden valtio, joka on joutunut ”keksimään työpolitiikan” 1990-luvulla. Työttömyysturvalainsäädäntö uudistettiin vuonna 1996, minkä jälkeen kaikki työttömät ovat olleet vakuutuksen piirissä kahden vuoden ajan. Eri osavaltioiden hajanaista toimintaa työvoimapolitiikassa on saatu yhtenäistettyä yhteisen strategisen tavoitteenasettelun ja tulosten mittaamisen avulla. Maan kehittämisparadigmassa korostuu ”nopea työllistyminen”, joka näkyy työpolitiikan tavoitteenasettelussa ja yksilölliseen asiakasohjaukseen tehdyissä panostuksissa.

Alankomaat on puolestaan maa, jonka työpolitiikan painopiste muistuttaa hyvin paljon tanskalaista joustoturvaa, jossa työttömyysvakuutus kattaa työttömyysturvan suhteellisen lyhyen aikaa. Hollantilaisessa palvelumallien kehittämisessä korostuu kokeilukulttuuri, jossa yhdistyvät vahva yhteistyö yksityisen työnvälityssektorin kanssa ja julkisten työvoimapalvelujen varsin kokonaisvaltainen sähköistäminen. Sähköistäminen perustuu ensisijassa säästötavoitteisiin, mutta työvoimaviranomaiset ovat havainneet digitalisoitumisen merkityksen myös työnvälityksessä ja työnhaussa.

## Työvoimapalveluiden uudistuksia eteenpäin vievät tekijät ja uudistusten haasteet

Suomessa työvoimapalvelut uudistettiin hiljattain. Tähän uudistukseen kytkeytyivät läheisesti ajatukset asiakkaiden monikanavaisesta palvelusta, prosessimaisesta ajattelusta, työvoimapolitiikassa käytettyjen instrumenttien selkeyttämisestä ja myös palveluverkoston kehittämisestä. Uudistuksessa korostuu yhtä aikaa sekä prosessorientaatio että työvoimapalvelujen eräänlainen tuotteistaminen. Toimistoverkon näkökulmasta kehitys on tarkoittanut siirtymistä suurempiin palveluita tarjoaviin organisaatioihin, TE-toimistoihin.

Tätä uudistusta edelsi 2000-luvun työvoimapalvelujen kehittäminen erityisesti rakennetyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn. Tällöin luotiin Työvoiman palvelukeskuskonsepti, joka yhdisti saman virtuaaliorganisaation alle työvoimapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja työttömyysetuuksia maksavan tahon, Kelan, palvelut. Toimintamallin uudistus koordinoitiin työmarkkinatukiudistuksen kanssa, jolloin kunnat tulivat osavastuuseen työmarkkinatuen kustannuksista pitkään työttömänä olleille. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on kiitellyt tämäntyyppisiä rahoitusvastuisiin kohdistuvia uudistuksia, jotka luovat institutionaalisia kannusteita palvelumallien kehittämiseen.

Työvoimapalvelujen toimintamallin kehittämisen jatkuvuudessa on ollut pahimpia puutteita aluehallinnon tasolla. 1990-luvulla työvoimapalvelut olivat osa TE-keskusta, joka sittemmin aluehallinnon uudistuksessa sulautui osaksi ELY-keskusta. Työvoimapalveluiden ja työmarkkinoiden kehittämisen näkökulmasta aluehallinnon taso on työvoimapolitiittisen koulutusten hankintaa lukuun ottamatta ollut pääasiassa hallinnollinen infrastruktuuri ilman suoraa asiakaskontaktia tai palvelumallien kehittämiseen liittyviä vastuita.

Edellä kuvattujen uudistusten lisäksi työvoimapalvelujen toimintamallien kehittäminen on lähtenyt kahdesta impulssista:

työvoimapalvelujen sisäisestä uudistamisen tarpeesta tai yleisestä hallinnon kehittämisestä. Yleisessä hallinnon kehittämisessä erilaisten uudistusten määrä on ollut kohtuullisen suuri, ja osa niistä on vetänyt eri suuntiin. Kansainvälisessä arvioinnissa on sivuttu muiden maiden palvelumallien reformipolitiikkaa. Siinä missä suomalainen julkisten palvelumallien uudistaminen kamppailee palvelujärjestelmän sisältä kumpuavien kehittämistarpeiden ja yleisten hallintouudistusten välisissä ristipaineissa, ovat palvelujen toimintamallien uudistamisen tarpeet muissa maissa kytkeytyneet osin toisenlaisiin asioihin. Näitä näkökulmia on tiivistetty taulukossa 1.

Tarkastelun kohteena olleissa maissa työvoimapalvelujen palvelumallien perustelut ovat olleet erilaisia. Palvelumallien kytkeytyminen työmarkkinoiden kehittämiseen kokonaisvaltaisesti on ollut suhteellisen vähäistä. Muiden julkisten palvelujen kehittämisimpulssien merkitys on voinut olla suuri. Esimerkkeinä näistä voidaan mainita Hollannin julkisten palvelujen henkilöstömenojen vähentämistavoitteet tai Ison-Britannian pyrkimys avata julkisia palveluita markkinoille, mikä on osaltaan tukenut yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Toinen merkittävä kehittämisimpulssi on poliittisen ohjauksen synnyttämä paine uudistuksiin. Tästä esimerkkeinä voidaan mainita Tanskan kuntauudistukseen kytkeytynyt työvoimapalvelujen toimintamallin kehittäminen tai Australian palvelujen yksityistämistä koskenut alkuperäinen laajempi keskustelu 1990-luvulla.

Tarkastelussa nousee esiin lohdullinen havainto siitä, että tarkastelun kohteen olevissa maissa työvoimapalvelujen uudistamisen kytkeytyminen muuhun hallinnolliseen uudistamiseen tai työmarkkinareformeihin on ollut suhteellisen vähäistä. Toisaalta voidaan kysyä myös, millaisia mahdollisuuksia "pelkän" työvoimapalvelujen palvelumallin kehittäminen tuo, vai tulisiko samalla tarkastella myös muita työpolitiikan käytännön toteutukseen liittyviä osa-alueita.

Maa	Työvoimapalvelujen toimintamallin muutokset 2000-luvulla	Muutosta edistävät tekijät	Tieto tuloksellisuudesta	Kytkeytyminen muihin uudistuksiin
<b>Ruotsi</b>	2008 työvoimapalvelujen keskittäminen valtakunnalliseksi virastoksi. Aktiivisen työvoimapolitiikan sisältöjen monipuolinen uudistaminen.	Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu eri puolilla maata ja yhtenäisen palvelukokemuksen turvaaminen.	Ei arvioitu. Arvioinnit kohdistuvat yksittäisiin instrumentteihin.	Ei kytkeytymistä muihin uudistuksiin.
<b>Norja</b>	2005 alkanut laaja uudistusprosessi, jossa sosiaali- ja työvoimapalvelut koottiin sekä valtakunnallisesti yhteen virastoon sekä kuntien ja valtion yhteisiin paikallistoimistoihin (sis. monikanavaisuus).	Sairauspäivärahan saajien määrän pienentäminen ja monipalveluasiakkaiden parempi palvelu.	Arvioitu.  Uudistus on palvellut hyvin vaikeimmassa asemassa olevia asiakkaita.	Ei kytkeytymistä muihin uudistuksiin, hallinnollinen.
<b>Tanska</b>	2000-luvulla toteutetun kuntareformin tueksi toteutettu työvoimapalvelujen kunnallistaminen ja työvoimapalvelujen ja monien muiden palvelujen yhtenäistäminen.	Hallinnollis-poliittinen kompromissi. Osin monipalveluasiakkaiden parempi huomioiminen.	Arvioitu eri tavoin. Tulokset ristiriitaisia.	Kytkeytynyt osittain myös työttömyysturvaa n liittyviin uudistuksiin ja joustoturvamalliin .
<b>Iso-Britannia</b>	Julkisen työvoimapalveluverkoston modernisointi ja yhtenäistäminen 2000-luvulla. Erityispalvelujen systemaattinen ostaminen. Palvelumallien innovointi palvelutuottajien toimesta.	Palvelujen parhaan mahdollisen laadun varmistaminen ja kustannusten vähentäminen.	Arvioitu. Tulokset kohtuullisen hyviä.	Jonkin verran kytkeytymistä, esim. universaalien työttömyysturvaet uuden luominen.
<b>Australia</b>	1998 alkanen työvoimapalvelujen yksityistämisregiimin jatkuva kehittäminen.	Maan eri osissa vallitsevaan paikalliseen toimintakontekstiin sopeuttaminen.	Arvioitu. Tulokset varovaisen myönteisiä.	Kytkeytyminen: hallinto täydentää palveluja erillisillä ohjelmilla.
<b>Alankomaat</b>	Työttömyysturvaltaan vakuutettujen järjestelmän kehittämisen ja sähköisten palvelujen merkittävä lisääminen. Vain 10 % asiakkaista saa palvelua kasvotusten.	Kustannussäästöt.	Arviointi käytännössä menossa.  Tulokset osoittavat säästöjä työttömyysturvan kustannuksissa.	Löyhä kytkeytyminen, alisteista poliittiselle ohjaukselle.
<b>Sveitsi</b>	Yhtenäisen työttömyysvakuutuksen luominen ja siirtyminen tuloksellisuuden mittaamisen perusteella tapahtuvaan ohjaamiseen.	Pyrkimys saada itsenäiset osavaltiot ohjaamaan aktiivista työvoimapolitiikkaansa samaan suuntaan.	Arvioitu usein. Varsin tuloksellinen.	Ei kytkentää.

# Kysymykset Suomelle

## Onko suuri kaunista vai voiko olla muita vaihtoehtoja?

Suomalaisessa keskustelussa työvoimapalvelujen palvelumallien kehittämisestä vallitsee yhtä aikaa suuruuden ja niukkuuden ekonomia. Tämä tarkoittaa sitä, että keskeisiä muutosta edistäviä tekijöitä ovat sekä niukkojen resurssien yhdistäminen suuriksi kokonaisuuksiksi että tätä kautta tapahtuva "pakottaminen" palvelujen uudistamiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeen esiin nostamat argumentit näkyvät myös eräissä muissa tarkastelun kohteena olevissa maissa.

Selvimmän säästötarpeet näkyvät Alankomaissa. Siellä työpolitiikka on jo vuosikymmenten ajan ollut varsin kokeilevaa. Työpoliittisessa palvelujärjestelmässä kokeiluilla on ollut suuri merkitys. 2000-luvulla kokeilut ovat liittyneet palvelujen ulkoistamiseen ja 2010-luvulla erityisesti palvelujen sähköistämiseen. Hollannissa on työvoimapalveluista vastaa itsenäinen julkinen virasto, jonka vastuulla on myös työttömyysturvan maksu. Etuuskien umpeutumisen jälkeen asiakkaat siirtyvät kuntien palveluihin mutta voivat vielä kuulua valtion rahoittamiin erillisiin ohjelmiin. Näitä ohjelmia tullaan kokoamaan yhteisen lainsäädännön alle vuonna 2015. Ulkoistettujen aktiivitoimien osalta hallitus päätti vuonna 2012 osana säästötoimiaan lopettaa ulkoistetut aktiivitoimet vakuutetuille. Muille kuin työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluville, kunnan palveluissa oleville toimijoille valtio hankkii palveluja tulosperusteisesti.

Merkittävämpi säästötoimista johtuva muutos on ollut vuonna 2012 alkanut ja 2015 täydessä toiminnassaan aloittava sähköisten palvelujen toimintamalli. Sähköiset palvelut ovat Alankomaissa ensisijaisia. Hollantilaiset kutsuvat sähköisiä palveluitaan termillä *blended service*. Ajatuksena on, että sähköinen palvelu ohjaa sekä työnhakijan että työvoimavirkailijan prosessia. Asetelma on täysin päinvastainen kuin muissa tarkastelun kohteena olleissa maissa. Alankomaissa ensimmäisen kolmen kuukauden aikana asioidaan vain sähköisen palvelun avulla, eräitä kokeilutoimistoja lukuun ottamatta. Sähköinen työpöytä ohjaa myös työvoimavirkailijoita, ja he näkevät, kuka asiakas tarvitsee kulloinkin ohjausta ja neuvontaa työnhakutoimissaan. Sähköisiin järjestelmiin tehdystä investoinnista huolimatta on virastossa saavutettu merkittävät kustannussäästöt asian tiimoilta. Suomalaisessa kontekstissa sähköisten palvelujen kehittäminen kulkee muun uudistamisen rinnalla, pahimmassa tapauksessa siitä osin irrallaan, ikään kuin palvelun lisänä. Suomessa ei siis puhuta sähköisten palvelujen mahdollisuuksista varsinaisesti kokonaisvaltaisena uudistuksena. Jos maailma digitalisoituu, millaisia mahdollisuuksia se tarjoaa työvoimapalveluille?

Toinen poikkeus suomalaisen palvelumallien kehittämiseen verrattuna on Sveitsi. Sveitsissä toimii 132 alueellista työvoimatoimistoa keskittyen ensi sijassa henkilökohtaiseen asiakasvuorovaikutukseen ja sitä kautta tapahtuvaan työnhaun ohjaukseen ja neuvontaan. Tarvittavat aktiivitoimet hankitaan näitä palveluita

koordinoivilta alueellisilta toimistoilta. Toimistot ovat henkilöstöltään kohtuullisen vähälukuisia, ja yhdellä hallinnollisella toimistolla saattaa olla myös monia pisteitä. Sveitsiläisten käyttämä tehokkuusvertailumalli antaa palautetta toimistojen tehokkuudesta. Tämän lisäksi sveitsiläiset ovat toteuttaneet erityisen tutkimuksen, jossa on pyritty optimoimaan toimistojen kokoa. Tämän ns. Eicher-tutkimuksen havaintona oli, että pienempi toimisto on heidän toimintakontekstissaan huomattavasti kustannustehokkaampi ja asiakastuloksiltaan vaikuttavampi. Suomalaisessa kontekstissa, jossa maantieteelliset etäisyydet ovat varsin suuria ja työvoimapolitiikan näkökulmasta esimerkiksi Lappi on alueena täysin ainutlaatuinen, on tämäntyyppinen ajattelu varsin vierasta. Kyse on kuitenkin siitä, tiedetäänkö nykyiselle kehitykselle edes vaihtoehtoja.

## Olisiko julkisen ja yksityisen välisessä yhteistyössä kehitettävää?

Julkisen ja yksityisen sektorin (ml. yritykset ja järjestöt) työvoimapalvelujen välinen yhteistyö on Suomessa ollut tarkastelumaita vähäisempää ja/tai epäsystemaattisempaa. Yksityisen sektorin kanssa tehtävä yhteistyö jakaantuu tarkastelumaissa systemaattiseen yhteistyöhön yksityisen sektorin työnvälitystoimijoiden kanssa tai aktiivisten työvoimapolitiikan palvelujen ostoihin tai Australian tapauksessa koko työvoimapalvelun hankkimiseen palveluntarjoajilta. Eri maissa tehtyjä ratkaisuja selittävät maiden lähestymistavat työpolitiikkaan. Yhteistä niille on ollut julkisen työvoimapalvelun ja yksityisten työnvälitystoimijoiden tai erilaisten palvelujen tuottajien välinen pitkäjänteinen yhteistyö, keskustelu ja avoin vuoropuhelu.

Yksityisten työnvälitystoimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö näkyy selkeimmin Alankomaissa, jossa yksityisten henkilöstöpalveluyritysten merkitys työnantajina ja osuus avoimista työpaikoista (70 %) on suuri. Yksityiset henkilöstöpalveluyritykset järjestävät julkisten työvoimapalvelujen tiloissa avoimia rekrytointitapaamisia. Julkisella ja yksityisellä työnvälitystoiminnalla on yhteinen palvelupiste, joka toimii eräänlaisena sillanrakentajana, ja julkinen työvoimapalvelu ja

yksityisten työnvälitystoimijoiden liitto ovat kirjoittaneet yhteisen tavoitteenasettelun. Sveitsissä vastaavia yhteistyörakenteita esiintyy eräillä alueilla.

Palvelujen ostojen kautta kehittyneissä regiimeissä kyse on ollut palveluntuottajien kanssa käydystä vuoropuhelusta, pilotoinnista ja järjestelmien pitkäjänteisestä kehittämisestä, jolle ominaista on myös palveluntuottajien näkökulmien ja näkemysten kuuleminen siitä, miten toiminta kannustaisi asiakkaiden työllistymisen edistämiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä yhteistyö on näkynyt erityisesti erilaisissa pilotoinneissa ja esimerkiksi hinnoitteluperusteista käydyissä julkisissa konsultoinneissa. Oleellista on, ettei vuoropuhelu "rajoitu tarjousten tekemiseen", vaan että taustalla on yhteistä kehitystyötä hankinnan mallien ja tuloksellisuuden seurannan kehittämiseksi. Kirjallisuudessa on kiinnitetty runsaasti huomiota yksityisen sektorin roolin ongelmiin, kuitenkin tuomatta esiin keinoja, joilla näiltä ongelmilta vältytään. Systemaattinen ja pitkäjänteinen markkinavuoropuhelu voi olla yksi tällainen keino.

## Tiedämmekö, milloin palvelumallimme toimivat, ja onko tuloksellisuuden osoittamiselle ylipäätään tarvetta?

Suomalaisessa työpolitiikan selvittämisen ja tutkimuksen kentässä on nähtävissä kolmentyyppisiä rakenteita. Työpolitiikan toteutusta on aikaisemmin tuettu Työpoliittisella tutkimusohjelmalla ja työpolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon hankinnalla. Suomessa työvoimapolitiikan palvelureformeihin on usein kytkeytynyt toimintatutkimuksellisia seuranta- tai arviointihankkeita. Kolmanneksi yksittäisiin instrumentteihin on voinut liittyä erilaisia vaikuttavuustutkimuksia.

Useissa muissa maissa tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvä osaaminen ja tutkimustiedon tuottaminen ja hankinta on koottu yhteen vahvoiksi yksiköiksi, jotka toimivat kiinteänä osana palvelumallien kehittämisestä vastaavia toimijoita. Näiden tehtävänä on kokeilla ja tutkia palvelujen

toimivuutta ja "luoda ehdotuksia" ohjaaville ministeriöille tai poliittisille päätöksentekijöille. Suomessa vastaavaa organisoitumista ei ole.

Suomessa palvelujärjestelmän suorituskyvystä (laajasti ymmärrettynä) kertova mittaristo on vaihdellut poliittisten painopisteiden, tulosohjauksen käytäntöjen muutosten ja palvelumallien muuttumisen vuoksi. Vaikka suorituskyvyn ja tuloksellisuuden johtamisen mittaamisen ja analyysin vertailu on eri maiden kohdalla vaikeaa, voidaan muita mailta oppia aiheesta jotain. Ensimmäinen oppimiskokemus liittyy ylipäätään systemaattisempaan huomion kiinnittämiseen asiaan. Voidaan kysyä: tiedämmekö esimerkiksi sitä, mikä TE-toimistoistamme tai mikä kyseisen toimiston tiimi on suoriutunut toistaiseksi parhaiten tänä keväänä?

Useimmat tarkastelun kohteena olevista maista tai ylipäätään eurooppalaisista työvoimapalveluorganisaatioista ovat valinneet indikaattoreikseen sekä prosessi-indikaattoreita että välittömiä vaikutuksia kuvaavia indikaattoreita. Suorituskyvyn johtamisessa ovat yleistyneet reaaliaikaiset työkalut, joissa kaikki työntekijät tai johtoon kuuluvat voivat nähdä jokaisen yksikön tai työntekijän tilanteen (Alankomaat, Sveitsi, Norja, Ruotsi).

Tarkastelun kohteena olleissa maissa indikaattoreiden kehittämisessä on painotettu tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita, joissa paikalliset työmarkkinatilanteet otetaan huomioon eri tavoin. Tuloksellisuutta vertaillaan joko suhteessa keskiarvoon tai "oman työmarkkina-alueen tietoihin". Kaikissa näissä järjestelmissä voidaan porautua aina yksilön tai tiimin tasolle. Järjestelmiä ei käytetä suoraan palkitsemiseen tai vastavuoroisesti kriittiseen palautteen antamiseen (Itävaltaa lukuun ottamatta). Mittareita käytetään onnistumisesta keskusteluun sekä hyvien käytäntöjen jakamiseen ja vaihtamiseen. Tärkeää on, että ne ovat reaaliaikaisia ja niihin liittyvä viestintä on selkeää. Viestinnän selkeydessä ei muissa maissa aina ole onnistuttu.

Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden näkökulmana on tarkastelun kohteena olevissa maissa

enenevässä määrin "veronmaksajan näkökulma". Tämä tarkoittaa, että tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioinnin malleissa pyritään eri tavoin mittaamaan niitä säästöjä, joita erilaisilla tehdyillä toimenpiteillä saavutetaan työttömyysturvan kustannuksissa. Sveitsin suorituskyvyn mittaamisjärjestelmä perustuu tähän ajatukseen. Siinä mitataan työttömyystukipäivien vähenemistä eri indikaattorein. Alankomaissa sama ilmiö muutetaan vielä suoraan rahalliseksi arvoksi, koska kyseinen tilastotieto on saman tulkia maksavan organisaation hallussa. Vastaavaa mittaamista on ryhdytty kehittämään Isossa-Britanniassa ja Saksassa. Norjassa ja Ruotsissa tätä argumentaatiota ei kuitenkaan esiinny. Muissa maissa palvelumallien kehittäminen lähtee ensin sisällöistä ja prosesseista sekä palvelumallien tuloksellisuudesta käytävä keskustelu siitä, miten erilaiset palvelumallit pystyvät tuottamaan työllistymistuloksia tai vähentämään työttömyysturvan kustannuksia. Suomalainen keskustelu puolestaan painottaa hyvin usein hallinnollisia rakenteita, niiden keventämistä tai asiakastyytyväisyyden ylläpitoa.

## Mitä suomalaisista vahvuuksista voitaisiin nostaa esiin?

Kansainvälinen vertaisoppimiseen tähtäävä harjoitus on nostanut esiin eräitä suomalaisia erikoisuuksia. Ensinnäkin useissa maissa työvoimapalvelut kärsivät voimakkaasta luottamuspulasta. Norjassa työvoimapalveluorganisaatio on pitkään ollut yksin maan vähiten luottamusta nauttivista julkisista palveluista. Myös Ruotsissa tilanne on ollut sama. Molemmissa maissa tilanteeseen on reagoitu, ja Ruotsissa on pyritty kiinnittämään huomiota nimenomaan asiakaskokemuksen muotoiluun ja julkisten työvoimapalvelujen palvelukokemuksen kehittämiseen palvelumuotoilun keinoin.

Suomessa ei ole esiintynyt vastaavan tyyppistä suurimittaista luottamuskeskustelua. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastyytyväisyyttä on mitattu, eivätkä tulokset kerro vastaavan tyyppisestä luottamuskriisistä. Suomalaiset TE-palvelut eivät siis kärsi sellaisesta

luottamuspulasta kuin eräiden muiden maiden vastaavat palvelut, mikä on hyvä lähtökohta kehittämistyölle.

Suomelle ainutlaatuinen organisoinnin tapa on ollut työpolitiikan kytkeminen elinkeinopolitiikkaan. Muissa maissa työpolitiikka on joko oma politiikkalohkonsa tai integroitu sosiaalipolitiikkaan. Aiemmissa selvityksissä työ- ja elinkeinopolitiikan integroituminen on käytännön palveluissa vielä ollut vähäistä, mutta esimerkkejä näiden palvelujen lisäarvosta on ilmeisesti ollut havaittavissa. Monet vertaisoppimiseen osallistuneet maat ja opintomatkoilla tavatut eri maiden työvoimapolitiikan virkailijat ovat pitäneet tätä integraatiota kiinnostavana. Heitä on kiinnostanut erityisesti se, millaisia välineitä tämä hallinnollinen integraatio todellisuudessa tarjoaa työpolitiikalle: miten työnantajat hyötyvät palveluista tai millaisia uusia palveluita on tämän myötä pystytty kehittämään ja miten tämä palvelukokonaisuus vastaa suomalaisen pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeeseen.

Tietyllä tavalla juuri nyt on hyvä aika nostaa konkreettisin esimerkein tai vaikuttavuutta kuvaavin selvityksin esiin sitä aitoa lisäarvoa, jota tällä politiikkaintegraatiolla saadaan aikaan? Tämä olisi tärkeää senkin kannalta, että muut maat ovat osoittaneet toisenkin tyyppisellä hallinnollisella integraatiolla voitavan saavuttaa hyviä tuloksia paikallisissa toimintakonteksteissa.

# Lähteet

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

Euroopan Komissio. 2011. Public Employment Services'. Contribution to EU2020. PES 2020 Strategy Output Paper.

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

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

Considine, M. 2001. Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work, Cambridge: Cambridge University Press.

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.

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

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

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

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

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

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

Finn, D. 2011b. Sub contracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models', Brussels: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Fowkes, L. 2011. Rethinking Australia's Employment Service. Whitlam Institute.

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

Heyes, J. & Rychly, L. (eds.) 2013. Labour Administration in Uncertain Times. Edward Elgar: ILO.

Houwing, H. 2011. F.I.S. Flexicurity integrated services. Desk Analysis in the Netherlands. *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*.

Jensen, M. (2011). Introduction to the Danish Public Employment System, and the role of the Employment Region. Employment Region Central Jutland.

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

Office

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

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

OECD. 2013. Employment outlook 2013.

Räsänen H, Alatalo J, Henriksen K, K, Israelsson T & Klinger, S. 2012. Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland. Publications of the Ministry of Employment and the Economy.

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

Sol,E.and M.Westerveld (eds). 2005. Contractualism in Employment Services: A New Form of Governance, The Hague: Kluwer Law International.

