Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä

Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
12/2016

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

MIKKO VALTAKARI – JUHA ESKELINEN

Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä

Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
12/2016

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 12/2016
Arbets- och näringsministeriets publikationer Arbete och företagsamhet 12/2016
MEE Publications Employment and entrepreneurship 12/2016

Tekijät | Författare | Authors

Mikko Valtakari, Tempo Economics Oy
Juha Eskelinen, Melkior Oy

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date
Maaliskuu 2016

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment

Julkaisun nimi | Titel | Title

Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä – Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi

Tiivistelmä | Referat | Abstract

Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuoden 2015 aikana kokeilut palvelujen hankintamalleista, joissa haettiin uudenlaisia malleja työllisyyden hoitoon ja kokeiltiin uudentyyppisten palvelujen hankintaa tulosperusteisesti yksityisiltä palveluntuottajilta. Tässä arviointityössä on selvitetty kyseisten kokeilujen toimivuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi työssä on esitetty kehittämisehdotuksia siitä, miten tuloksiin perustuvaa palvelujen hankintaa ja yhteistyötä palvelujentuottajien kanssa tulisi jatkossa kehittää.

Arvioinnin tulokset osoittivat, että kokeilut lisäsivät niihin osallituneiden työllistymisen todennäköisyyttä verrokkiryhmään nähden. Molemmissa kokeiluissa yksityisen palveluntuotannon lisäarvo suhteessa julkiseen työnvälitykseen syntyi palveluntuottajien ammattialakohtaisesta osaamisesta sekä olemassa olevista työnantajayhteyksistä. Lisäksi yksityisten palveluntuottajien palvelut kohdistuivat kokeiluissa työnhakijan palveluprosessissa sellaiseen vaiheeseen, jossa TE-toimistoissa on selkeä resurssivaje. Kokeilujen lyhytkestoisuuden ja vähäisten asiakasvolyymien johdosta kovin pitkälle meneviä yleistyksiä tai johtopäätöksiä saaduista tuloksista ei kuitenkaan voi vetää.

Pilottien toteutustapa (ml. toiminnan reunaehdot ja tulospalkkion kriteerit) oli pääsääntöisesti onnistunut. Toiminnan pullonkaulat kokeiluissa liittyivät ensisijaisesti asiakashankinnan ja asiakasohjauksen suureen työmäärään sekä kokeilujen lyhyeen kestoaikaan. Kokemukset piloteista kuitenkin osoittavat, että tietyntyyppisessä asiakaskunnassa yksityisten palveluntuottajien palvelukonsepti toimii julkista työnvälitystä tehokkaammin. Suurten asiakasmäärien työllistämiseen yksityinen työnvälitys tulee tuskin ainakaan ihan lähiaikoina olemaan ratkaisu.

Ensimmäiset pilotit olivat oppimisprosessi sekä TE-toimistoille että palveluntuottajille. Onkin hyvin ilmeistä, että tulosperusteisen hankintamallin tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan jatkossa parantaa nyt saatujen kokemusten perusteella. Tämä voisi tapahtua mm. tehokkaammalla skaalaedut mahdollistavalla asiakashankinnalla ja -ohjauksella, palkkioperusteisuuden kriteerejä uudelleen määrittelemällä sekä palvelun tuottajan toimintaprosesseja ja -konsepteja edelleen kehittämällä.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Hanna Hämäläinen, puh. +358 29 504 7060, +358 50 564 2240

Asiasanat | Nyckelord | Key words

Työnvälitys, TE-palvelut, kokeilukulttuuri, yksityinen palvelutuotanto

Painettu julkaisu | Inbunden publikation | Printed publication
ISSN 1797-3554 **ISBN** 978-952-327-092-3

Verkkojulkaisu | Nätpublikation | Web publication
ISSN 1797-3562 **ISBN** 978-952-327-093-0

Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages
75

Kieli | Språk | Language
Suomi, Finska, Finnish

Hinta | Pris | Price
-

Julkaisija | Utgivare | Published by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Kustantaja | Förläggare | Sold by
Lönnberg Print & Promo

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja / Työ- ja yrittäjyyssarjan 12/2016 niteenä julkaistaan Mikko Valtakarin (Tempo Economics Oy) ja Juha Eskelisen (Melkior Oy) arviointi ” Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä – tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi”.

Pääministeri Juha Sipilän strategisessa hallitusohjelmassa ”Ratkaisujen Suomi” korostetaan työvoimahallinnon uudistumista työllistymistä tukevaksi. Yhtenä toimenpiteenä on yksityisten työvoimapalvelujen roolin lisääminen erityisesti helpoimmin työllistyvien palveluissa ja mm. kokeilutoiminnan laajempi käyttö. Tavoitteena on työvoiman kysynnän ja tarjonnan nykyistä parempi kohtaanto ja työllistymisen nopeutuminen.

Pirkanmaan ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuosien 2014 – 2015 aikana kokeilut uudenlaisista palvelujen hankintamalleista. TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien palvelujen valikoimaa täydennettiin ostopalveluilla ja palvelun hinta määräytyi palvelun tuloksellisuuden perusteella. Keskeisenä tavoitteena oli löytää uusia, tehokkaita keinoja alentaa pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyttä sekä ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Kokeilujen taustalla on ollut myös tarve tehostaa työvoimapoliittisten toimien vaikuttavuutta.

Arviointi osoittaa, että kokeiluissa käytetyt hankintamallit ovat toimineet prosessina suhteellisen onnistuneesti, mutta toimintamallin tehokkuutta ja vaikuttavuutta on jatkossa parannettava. Arvioitsijat ovat esittäneet yhteensä 17 kehittämisehdotusta, joista arvioitsijat ovat edelleen priorisoineet tärkeimmät avaintoimenpiteet mallin jatkokehittämisen kannalta. Näitä ovat tehokas asiakasvalinta ja -ohjaus, kannustava palkitseminen sekä tehokas ja vaikuttava palvelu. Arvioinnin tuloksia ja suosituksia hyödynnetään päätettäessä, miten palvelujen hankintaa ja yhteistyötä palvelujen tuottajien kanssa jatkossa kehitetään.

Arviointia ovat ohjanneet hallitusneuvos Päivi Kerminen, työmarkkinaneuvos Teija Felt, kehitysjohtaja Elisabet Heinonen, neuvotteleva virkamies Markku Virtanen, kehittämispäällikkö Jarkko Tonttila, neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori ja neuvotteleva virkamies Hanna Hämäläinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää arvioitsijoita hyvin tehdystä työstä, haastatteluihin ja työpajaan osallistuneita arvokkaasta työpanoksesta ja näkemyksistä sekä työn ohjaukseen osallistuneita aktiivisesta keskustelusta.

Helsingissä, 14.3.2016

HANNA HÄMÄLÄINEN
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Esipuhe 5

1 Tiivistelmä arvioinnin keskeisistä tuloksista 9

2 Arviointityön taustaa 14

2.1 Arvioinnin tavoitteet ja toteutustapa 14

2.2 Arvioinnissa käytetyt pääasialliset aineistot ja menetelmät 15

3 Kokeilumallien prosessien toimivuus 19

3.1 Yleistä Uudenmaan ja Pirkanmaan kokeilumalleista 19

3.2 Uudenmaan kokeilu 24

3.3 Pirkanmaan kokeilu 28

3.4 Yhteenveto prosessien toimivuudesta 32

4 Kokeilujen työllisyys- ja kustannusvaikutukset 39

4.1 Valikoituminen ja työllistyminen kokeilussa 39

4.1.1 Uudenmaan kokeiluun valikoituminen ja kokeilussa työllistyminen 40

4.1.2 Pirkanmaan kokeiluun valikoituminen ja kokeilussa työllistyminen 44

4.2 Kustannusvaikutukset 50

4.2.1 Kustannusvaikutusten arvioinnissa käytetyt olettamat 50

4.2.2 Uudenmaan kokeilun kustannusvaikutukset 54

4.2.3 Pirkanmaan kokeilun kustannusvaikutukset 56

4.2.4 Kustannusvaikutusten yleistettävyydestä 58

5 Johtopäätökset ja kokonaisarvio tulosperusteisen hankintamallin tuloksellisuudesta ja vaikutuksista 59

5.1 Johtopäätökset hankintamallin toimivuudesta ja tuloksellisuudesta 59

5.2 Hankintamallien tehokkuuteen liittyviä haasteita 65

6 Suositukset ja kehittämisehdotukset 67

Lähdeluettelo 73

1 Tiivistelmä arvioinnin keskeisistä tuloksista

TE-palveluissa haetaan uusia, tehokkaita keinoja alentaa rakennetyöttömyyttä ja ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Tätä varten Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuoden 2015 aikana kaksi kokeilua uudenlaisista palvelujen hankintamalleista, joissa lainsäädännössä määriteltyjen TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien palvelujen valikoimaa täydennettiin ostopalveluilla ja palvelun hinta määräytyi palvelun tuloksellisuuden perusteella. Kokeilujen taustalla oli tarve tehostaa työvoimapoliittisten toimien vaikuttavuutta.[1] Tavoitteena oli myös muuttaa TE-hallinnon ja palveluntuottajien toimintatapoja sekä mahdollistaa uusien palvelujen kehittäminen.

Piloteilla haettiin uudenlaisia malleja työllisyyden hoitoon ja kokeiltiin uudentyyppisten palvelujen hankintaa tulosperusteisesti yksityisiltä palveluntuottajilta. Mallissa palvelun tuottajat saivat itse päättää, millaisilla keinoilla asiakkaiden työllistymistä edistetään parhaiten. Uudenmaan TE-toimistossa toteutetulla kokeilulla pyrittiin ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä ja sitä kautta alentamaan rakennetyöttömyyttä. Kokeilussa kohderyhmänä olivat yhtäjaksoisesti kolme kuukautta työttömänä olleet, avoimilta työmarkkinoilta työttömäksi jääneet henkilöt, joiden työmarkkinavalmiuksien arvioitiin olevan pääosin kunnossa. Pirkanmaa TE-toimistossa toteutetulla kokeilulla pyrittiin puolestaan vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä. Siinä kohderyhmänä olivat yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta työttömänä olleet henkilöt. Työnhakijoille pilottiin lähteminen oli vapaaehtoista.

Hankintamalli oli varsin toimiva, haasteena asiakashankinnan ja -ohjauksen onnistuneisuus.

Kokemukset piloteista osoittivat, että tulosperusteinen palkkiomalli toimii lähtökohtaisesti ”oikealla tavalla”, eli malli ohjasi palvelun tuottajia tekemään tulosten kannalta oikeita asioita. Toisaalta malli oli sekä TE-toimistoille että palveluntuottajille uusi ja pilottien kokeiluaika lyhyt, joten kokeilut toimivat ensisijaisesti oppimisprosessina eri toimijoille. Uudentyyppisiä palvelumalleja tai innovatiivisia toimintatapoja ei kokeilussa juuri käytetty tai syntynyt.

Pilottien toteutustapa (ml. toiminnan reunaehdot ja tulospalkkion kriteerit) oli pääsääntöisesti onnistunut. Toiminnan pullonkaulat kokeiluissa liittyivät ensisijaisesti asiakashankinnan ja asiakasohjauksen tehottomuuteen, kokeilujen lyhyeen kestoaikaan sekä hallintotyön suureen määrään. Asiakashankintaa ja -ohjausta hankaloitti mm. se, että asiakkaat eivät tunteneet palveluntuottajia ja heidän

1 Mm. Pääministeri Sipilän hallitusohjelman yksi kärkihankkeista on työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi. Hallitusohjelman mukaisesti työvoimapolitiikan rahoitusta pyritään suuntaamaan vaikuttavimpiin toimenpiteisiin ja työvoimapalveluita avataan yksityisille toimijoille. Erityisesti yksityisten työvoimapalveluiden roolia helpoimmin työllistyvien palveluissa pyritään lisäämään. (Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015)

palvelutarjontaansa. Myöskään kaikilla palveluntuottajilla ei ollut vahvaa tuntemusta pidempään työttömänä olleiden työnhakijoiden tarpeista. Kokeilujen toiminta-aikaa pidettiin puolestaan rekrytointiprosessin yleiseen kestoon nähden liian lyhyenä, jotta sen aikana olisi saatu tehokkaasti tuloksia mm. pidemmän ja monivaiheisen työllistymisprosessin vaativien asiakkaiden (mm. asiantuntijat, työnhakutaidoltaan vaikeassa asemassa olevat) osalta. Hallintotyö (mm. seuranta ja raportointi, varmentaminen ja maksatus) työllisti pilotteja jonkin verran. Lisätyötä aiheuttivat muun muassa seuranta- ja raportointikäytäntöjen kankeus sekä palveluntuottajien ja TE-hallinnon erilaiset tietojärjestelmät ja näiden yhteensopimattomuus, jotka voivat kuormittaa hallintoa kohtuuttomasti, jos hankintamallia laajennetaan valtakunnalliseksi.

Työllistymistuloksissa ei ole selkeitä palvelutuottajakohtaisia eroja. Myöskään käytetyillä menetelmillä ei ole selkeää yhteyttä saavutettuihin tuloksiin työllistymisessä.

Palveluntuottajien palveluportfoliot ovat olleet palveluntuottajakohtaisesti hyvin erilaisia. Yleisimmin käytettyjä keinoja palveluntuottajien palveluprosessissa ovat olleet työnhakijan alkukartoitukset, toimenpiteet asiakkaan motivoimiseksi ja oman työnhaun aktivoimiseksi, työnhakuasiakirjojen ohjattu laatiminen, palveluntuottajan työnantajaverkoston ja muun yhteistyöverkoston hyödyntäminen sekä erityyppiset yksilönohjauksen muodot.

Uudenmaan kokeilun loppuraportointiaineiston kautta oli mahdollisuus tarkastella yleisellä tasolla palveluntuottajien käyttämien keinojen yhteyttä saatuihin työllistymistuloksiin Uudellamaalla. Päähavainto Uudenmaan tuloksista oli se, että huolimatta erityyppisistä palveluportfolioista, työllistymistuloksissa ei ole selkeitä palvelutuottajakohtaisia eroja. Vastaavasti myöskään käytetyillä menetelmillä ei ole yhteyttä saavutettuihin tuloksiin työllistymisessä. Sen sijaan asiakkaan motivaatiotekijöillä näyttää olevan selkeä syy-yhteys sekä käytettyihin menetelmiin että työllistymiseen - yksittäisestä menetelmästä selvästi tuloksellisin on Uudenmaan kokeilussa ollut asiakkaan oma aktiivinen työnhaku, joka on luonnollisesti yleisintä kaikkein motivoituneimmilla asiakkailla. Heidän työllistymisen todennäköisyys on lähes kaksinkertainen suhteessa niihin, jotka eivät ole laajalti toteuttaneet omaa aktiivista työnhakua. Tämä tulos korostaa työnhakijan motivaatiotekijöiden ja oman työnhakuaktiivisuuden merkitystä työllistymistä selittävänä tekijänä

Kokeilut lisäsivät työllistymisen todennäköisyyttä – kokeilujen lyhytkestoisuuden ja vähäisten asiakasvolyymien johdosta pitkälle meneviä yleistyksiä tai johtopäätöksiä saaduista tuloksista ei voi vetää.

Pilottien tulostietojen ja verrokkiryhmäanalyysin perusteella työllistymistodennäköisyys piloteista oli parempi kuin julkisessa työnvälityksessä keskimäärin. Pirkanmaalla työllistymisprosentti kokeilusta oli 19 % (verrokkiryhmä n. 13–18 %) ja Uudellamaalla 26 % (verrokkiryhmä n. 13–17 %). Suhteellisesti parhaiten kokeiluista työllistyivät nuorempien ikäluokkien asiakkaat sekä erityisasiantuntija- ja asiantuntijatehtävissä toimivat. Vaikka osa eroista selittyy kohderyhmän valikoitumisella

kokeiluun, näyttävät molemmat kokeilut lisänneen työllistymisen todennäköisyyttä ja vähentäneen työttömyyden pitkittymisen riskiä suhteessa julkiseen työnvälitykseen. Kokeilujen asiakasmäärät ja kokeilusta työllistyneiden määrät ovat kuitenkin olleet vähäisiä suhteessa uusien työttömien työnhakijoiden volyymiin, joten kovin pitkälle meneviä yleistyksiä tai johtopäätöksiä niiden tuloksista ei voi vetää.

Molemmissa kokeiluissa yksityisen palveluntuotannon lisäarvo suhteessa julkiseen työnvälitykseen on syntynyt palveluntuottajien ammattialakohtaisesta osaamisesta, olemassa olevista työnantajayhteyksistä sekä palveluintensiteetistä, jota TE-toimistoilla ei tällä hetkellä ole tai se on puutteellista. Yksityisten palveluntuottajien palvelut (mm. työnantajakontaktoinnit sekä työllistymistä tukevat aktivointi-, kannustus- ja preppaustoimet) ovat kohdistuneet työnhakijan palveluprosessissa julkisen työnvälityksen resurssi- ja osaamisvajeeseen, palvelujen aukkokohtaan, joka jää ajallisesti uuden työnhakija-asiakkaan vastaanottamisen ja työttömyyden pitkittyessä tarjottavien aktiivitoimien väliin. Tältä osin palvelutuottajien palvelut ovat täydentäneet TE-toimiston puuttuvaa tai puutteellista palveluvalikoimaa.

Mallin kustannustehokkuutta suhteessa julkiseen työnvälitykseen on vaikea arvioida palvelujen erilaisen tuotantotavan sekä asiakkaiden valikoitumisen takia.

Kokeilun välittömät kustannukset Pirkanmaalla olivat n. 5100 euroa/työllistynyt (josta ulkoisten palvelutuottajien kustannukset 4500 euroa/työllistynyt) ja Uudellamaalla n. 1800 euroa/työllistynyt (ulkoiset 1400/euroa). Vertailuhintana voidaan pitää esimerkiksi julkisen työvoimapalveluiden kokonaiskustannuksia (mom. 22.30.51), joista laskettu yhden henkilön työllistymisen kustannukset ovat laskentavasta riippunen noin 1300 euroa (kustannukset suhteessa kaikki työtä saaneet) – 13 000 euroa (kustannukset suhteessa palveluista 3 kk:n jälkeen työllistyneet). Verrattuna esimerkiksi julkisten työvoimapalvelujen (aktiivipalvelut) kustannuksiin kokeilun palvelut vaikuttavat kustannus/työllistynyt -mittarilla varsin edullisilta. Mallin kustannustehokkuutta suhteessa julkiseen työnvälitykseen on kuitenkin yksiselitteisesti vaikea osoittaa. Syynä tähän ovat mm. palvelujen erilainen tuotantotapa sekä valikoitumisesta johtuvat erilaiset asiakasryhmät.

Laskelma-arvioimme mukaan Uudenmaan kokeilun nettokustannusvaikutus oli selvästi positiivinen, eli taloudelliset hyödyt yhteiskunnalle olivat selvästi suuremmat kuin pilottiin käytetyt panostukset. Tämä hyöty on saattanut ylittää useilla sadoilla tuhansilla euroilla kokeiluun käytetyn panostuksen. Arviomme mukaan Pirkanmaan kokeilusta ei koitunut vastaavia taloudellisia hyötyjä nykyisillä onnistumisprosenteilla. Tämä johtuu erityisesti suuremmista palkkiokustannuksista palveluntuottajille.

Kokonaisuutena palveluntuottajien nykyinen palvelupaletti näyttäisi toimivan parhaiten motivoituneilla ja työmarkkinavalmiuksiltaan paremmassa asemassa olevilla työnhakijoilla. Suhteessa julkisen työnvälityksen keinovalikoimaan se ei kuitenkaan näyttäisi olevan erityisen tehokas vaikeammassa työmarkkinaasemassa olevien ja pidempään työttömänä olleiden osalta. Suhteessa julkisiin

työvoimapalveluihin yksityisten palvelutuottajien nykyinen palvelukonsepti näyttäisikin toimivan tehokkaimmin n. 6 kk (3-9 kk) työttömänä olleiden matsauksessa. Yli 12 kk työttömien työllistämispalveluiden osalta Suomessa ei ole erikoistuneita palvelutoimijoita eikä toimivia markkinoita.

Palvelun "oikean" hintatason määrittely on hankalaa.

Molempien kokeilujen osalta palvelun hinnan määrittely tehtiin palveluntuottajien toimesta nk. black box -periaatteella. Liiketoiminnan kannalta "oikean" hintatason määrittely osoittautui kuitenkin palveluntuottajille hankalaksi, minkä lisäksi hinnoittelussa käytettiin palveluntuottajasta riippuen hyvin erilaisia kriteereitä. Tämä näkyi mm. suurina hintaeroina tarjoushinnoissa ja kokeiluun valittujen palveluntuottajien ansainnassa. Jos liiketoiminnan kannattavana rajana pidetään karkean arvion mukaan noin 25 %–40 % onnistumista palkkioon johtavissa työllistymisissä, ei yhdenkään palveluntuottajan kokonaisansaintaa kokeilusta voi pitää käytetyillä hinnoilla ja onnistumisprosenteilla erityisen hyvänä. Jos kokeilutoiminnasta siirrytään markkinaehtoisesti pysyväisluonteisempaan tulosperusteiseen palveluhankintaan työnvälityksessä, on oletettavaa, että yksikköhinnat työllistymisestä tulevat nykyisestä nousemaan. Tosin oikean hintatason tai "oikean markkinaehtoisen hinnan" määrittely näiden kahden kokeilun perusteella on mahdotonta, sillä kannattavan hinnan määrittelyyn vaikuttavat palvelutoimittajayritysten sisäisten tekijöiden ohella mm. asiakkaan työnhakuprofiili, asiakasvolyymit, asiakkaiden kiertonopeus sekä palkkion määräytymisen reunaehdot ja kriteerit.

Hankintamallin tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa mm. tehokkaamman asiakashankinnan ja -ohjauksen, palkkioperusteisuuden kriteerien uudelleen määrittelyn sekä palveluntuottajan toimintaprosesseja ja -konsepteja edelleen kehittämällä.

Laajojen massojen työllistämiseen yksityinen työnvälitys tulee tuskin ainakaan lähiaikoina olemaan ratkaisu. Kokemukset piloteista kuitenkin osoittavat, että tietyntyyppisessä asiakaskunnassa yksityisten palveluntuottajien palvelukonsepti toimii julkista työnvälitystä tehokkaammin. Ensimmäiset pilotit olivat oppimisprosessi sekä TE-toimistoille että palveluntuottajille. Onkin hyvin ilmeistä, että tulosperusteisen hankintamallin tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan jatkossa parantaa nyt saatujen kokemusten perusteella. Tämä voisi tapahtua mm. tehokkaammalla skaalaedut mahdollistavalla asiakashankinnalla ja -ohjauksella, palkkioperusteisuuden kriteerejä uudelleen määrittelemällä sekä palvelun tuottajan toimintaprosesseja ja -konsepteja edelleen kehittämällä.

Laajemmin työllisyyden hoidon kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen vaihtoehtomalli voisi olla kombinaatio, joka muodostuisi toisiaan täydentävistä julkisista ja yksityisistä palveluista. Yksityinen palvelutuotanto voisi täydentää julkisia palveluita jo heti työnhaun alkuvaiheessa tai ennakoivasti ennen työttömyyttä esimerkiksi muutosturvatilanteissa. Yksityisten ja julkisten työvoimapalvelujen vahvuuksiin perustuvien palvelujen yhteiskäytöllä tai palvelujen

ketjuttamisella voitaisiin tarjota nykyistä tehokkaampia palvelumalleja myös vaikeasti työllistettäville.

Kokeilujen keskeisenä tavoitteena on ollut löytää uusia tehokkaita keinoja alentaa rakennetyöttömyyttä sekä ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Kokeiluissa käytetyt hankintamallit ovat toimineet prosessina suhteellisen onnistuneesti, mutta toimintamalliin tehokkuutta ja vaikuttavuutta on silti edelleen syytä parantaa. Raportin lopussa on esitetty arviointitulosten ja kokeilusta saatujen kokemusten perusteella 17 kehittämisehdotusta, jotka liittyvät asiakasvalinnan ja asiakasohjauksen tehostamiseen, palkkioperusteisuuden kriteerien uudelleen määrittelyyn sekä tulosperusteisen hankintamallin prosessin kehittämiseen. Näkemyksemme mukaan jatkossa mallin vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta tärkeimpiä avaintoimenpiteitä ovat: kokeiluihin osallistumisen tekeminen veloittavaksi asiakkaille (tehokas asiakasvalinta ja ohjaus), palkkioperusteiden täsmentäminen pidempiaikaisten työllisyysvaikutusten ja vaikutusten pysyvyyden näkökulmasta (kannustava palkitseminen) sekä yksityisten ja julkisten palvelujen yhdistäminen komplementaariseksi palvelukokonaisuudeksi (tehokas ja vaikuttava palvelu).

2 Arviointityön taustaa

2.1 Arvioinnin tavoitteet ja toteutustapa

Arviointityössä on selvitetty Pirkanmaan ja Uudenmaan tulosperusteisten hankintapilottien toimivuutta, tuloksellisuutta, kustannusvaikutuksia sekä kokeilujen kokonaisvaikutuksia. Lisäksi työssä on esitetty kehittämisehdotuksia siitä, miten tuloksiin perustuvaa palvelujen hankintaa ja yhteistyötä palvelujentuottajien kanssa tulisi jatkossa kehittää.

Arviointityön sisältöä on ohjannut kaksi pilottien onnistuneisuuteen liittyvää avainkysymystä:

- Onko kokeilujen perusteella riittävää näyttöä toimintamallien tuloksellisuudesta ja kustannustehokkuudesta sekä palvelumarkkinoiden kyvystä niin, että kokeiltujen toimintamallien käyttöä kannattaa jatkaa ja laajentaa muiden TE-toimistojen alueille?
- Miten toimintamalleja voidaan parantaa kokeilujen perusteella niin, että ne olisivat mahdollisimman tuloksellisia ja kustannustehokkaita?

Yksityiskohtaisempia arviointikysymyksiä ovat olleet:
Toimintamallin toteutusprosessin toimivuuteen liittyvät:

- Onko malli ollut toimiva, kun ottaa huomioon koko toimintaprosessin (ml. markkinavuoropuhelu, tarjousprosessi, palveluntuottajan valinta, kokeilujen organisointi, markkinointi, asiakasvalinta- ja ohjaus sekä seuranta- ja raportointimallit)?
- Millainen on palvelujen hinnanmuodostus ja siihen vaikuttavat tekijät? Ovatko palkkio- ja tuloskriteerit toimineet? Mihin palvelujen reaalinen hintataso asettuu?

Hankintamallien tuloksellisuuteen ja vaikutuksiin liittyvät:

- Mitä keinoja ja palveluita käyttäen on saatu aikaan tuloksia? Mitkä tekijät palveluntuottajien palveluprosessissa ovat olleet kriittisiä tuloksellisuuden kannalta?
- Millaiset palveluntuottajat ovat olleet tuloksellisia ja mitkä tekijät ovat selittäneet tuloksellisuutta?
- Millaisissa asiakasryhmissä ostopalvelu on ollut tuloksellista ja millaisiin työpaikkoihin asiakkaat ovat sijoittuneet?
- Millaisia vaikutuksia toimintamallilla on ollut TE-toimiston työkäytäntöihin ja mitä lisäarvoa toimintamalli on tuottanut tai millaisia kielteisiä vaikutuksia toimintamallilla on ollut TE-toimistoille?

Kustannusvaikutuksiin ja kokonaisvaikutuksiin liittyvät:

- Millaisia kustannuksia ja säästöjä on aiheutunut ostopalveluista toteutetuilla toimintamalleilla ja suhteessa TE-toimiston oman työhön? Mitä kustannusvaikutuksia ostopalveluilla arvioidaan olevan yleisemmin julkiseen talouteen?
- Mikä on kokonaisarvio hankintamallin tuloksellisuudesta ja hankintamallin vaikutuksesta tuloksiin ja TE-palveluiden järjestämiseen?

Käytännön arviointityö koostui viidestä toisiaan tukevasta työkokonaisuudesta, jotka olivat a) pilottien[2] toimintamallien toimivuuden arviointi, b) pilottien toimintamallien tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi, c) pilottien kustannusvaikutusten arviointi d) kokonaisarviointi pilottien/hankintamallin tuloksellisuudesta ja vaikutuksista sekä e) palvelujen hankintaan ja malliin liittyvät kehittämisehdotukset. Kokeilujen kohderyhmien erilaisuudesta johtuu, että kumpaakin kokeilua on työssä tarkasteltu omana kokonaisuutenaan. Lopulliset johtopäätökset tulosperusteisen hankintamallin toimivuudesta ja kehittämistarpeista perustuvat kummastakin pilotista kerätyn arviointitiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan.

2.2 Arvioinnissa käytetyt pääasialliset aineistot ja menetelmät

Arviointi on perustunut laajaan ja monimuotoiseen aineistoon kokeilujen toteutuksesta ja tuloksista. Valtaosa käytetystä aineistosta on ollut luonteeltaan laadullista, ihmisten näkemyksiin pohjautuvaa aineistoa, kuten arvioinnin yhteydessä toteutetut haastattelut ja työpajatyöt sekä kokeilujen itsensä tuottamat asiakaspalautekyselyt. Näiden rinnalla keskeisenä aineistona käytettiin rekistereihin pohjautuvaa määrällistä aineistoa ja hyödynnettiin aiempien tutkimusten tuloksia. Lisäksi tausta-aineistoina käytettiin relevanttia kirjallista dokumentaatiota kokeiluista, kuten kokeilujen tarjousasiakirjoja, sopimuksia ja kokeiluista laadittuja ohjausryhmäraportteja. Kokonaisnäkemys kokeiluista sekä niiden toimeenpanosta ja tuloksista muodostettiin kokeiluista vastuussa olleille henkilöille tehtyjen alkuhaastattelujen sekä myöhemmän yhteydenpidon kautta.

Työ toteutettiin yhtenäiseen tiedonkeruuseen ja analyysiprosessiin perustuvien työvaiheiden kautta. Seuraavassa on kuvattu arviointiprosessin keskeisten työvaiheiden periaatteet ja työssä käytetyt pääasialliset menetelmät.

Pilottien toimintamallien toimivuuden arviointi

Työprosessissa arvioitiin kokeilujen asiakasprosessien onnistuneisuutta TE-toimiston, asiakkaiden sekä palvelutuottajien näkökulmasta. Tämä vaihe toteutettiin pääosin loka-marraskuussa 2015, jolloin prosessin eri osapuolille oli jo muodostunut käsitys hankintamallin ja siihen liittyvien prosessien toimivuudesta. Havaintoja

2 Käsitteitä kokeilu ja pilotti käytetään toistensa synonyymeinä tässä raportissa.

prosessin onnistuneisuudesta täsmennettiin edelleen vuoden 2016 alussa, kun kokeiluissa saavutetut tulokset olivat tiedossa kokeilun päätyttyä.

Arvioinnissa yhtenä tärkeänä lähteenä hyödynnettiin TE-toimistojen omaa kokeilujen seurantaa, jolla ne olivat keränneet tietoja asiakkaiden siirtymisestä palveluun ja palvelun lopputuloksista. Seuranta kertoi palkkioperusteisten lopputulosten lisäksi mm. palvelun kestosta ja asiakkaita työllistäneistä työnantajista sekä palvelutuottajien käyttämistä menetelmistä. Sisältö poikkesi jonkin verran kokeilujen välillä.

Kokeilujen edellyttämää TE-toimistojen prosessia selvitettiin kirjallisella tiedustelulla TE-toimistojen prosessiin osallistuneille henkilöille. Tätä tietoa täsmennettiin edelleen ryhmähaastatteluilla, joihin osallistuivat kokeilun käytännön työhön osallistuneet henkilöt Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistoissa. Saadun tiedon pohjalta molemmista kokeiluista laadittiin kokonaiskuvaukset prosessista ja sen eri vaiheista, ts. mitä vaiheita prosessissa oli, kuinka työ toteutettiin, millaisia asiakasvirtoja kulki kokeilun prosessin läpi sekä millaisia työmääriä prosessi vaati TE-toimiston ja osin ELY-keskuksen henkilöstöltä. Tämän perusteella pystyttiin arvioimaan prosessin aiheuttamat kustannukset TE-toimistolle.

Asiakasnäkökulma perustui Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistojen kokeiluun osallistuneille asiakkaille tehtyihin kyselyihin, joiden aineiston TE-toimistot luovuttivat käyttöömme. TE-toimistot toteuttivat kyselyt elokuussa 2015 kokeilujen ollessa kesken, joten kyselyt ovat kohdistuneet vain osalle osallistujista.

Palveluntuottajien näkökulma perustui puolestaan palveluntuottajien edustajien haastatteluihin. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, joissa selvitettiin mm. hankintamallin ja prosessin onnistuneisuutta, palkkioperusteisuuden kriteereitä ja kriteereiden toimivuutta sekä malliin liittyviä kehittämistarpeita. Jokaista kokeilussa mukana ollutta palveluntuottajaa (Uusimaa viisi ja Pirkanmaa kolme palveluntuottajaa) haastateltiin työssä erikseen.

Pilottien toimintamallien tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi

Kokeilun tulosten ja vaikutusten lopullinen arviointi toteutettiin kokeilun päätyttyä tammi-helmikuussa 2016, joskin alustavat laskelmat tehtiin työvoimatilastojen ja seurantaraporttien pohjalta jo edellisen työvaiheen aikana.

Vaikutusten arviointi perustui kokeiluun osallistuneita ja osallistumattomia (vertailuryhmä) asiakkaita koskevaan asiakastietoon. Tiedot vertailuun saatiin työvoimapalvelujen tietojärjestelmän henkilörekisteristä (jatkossa URA-järjestelmä). Asiakkaita koskeva tieto oli anonymisoitua eli henkilöihin liittyvät tunnistetiedot oli muutettu koodeiksi, jolloin itse henkilöä ei voinut tunnistaa. URA-järjestelmän henkilötason tietojen lisäksi URA-järjestelmään pohjautuvia työvälitystilastoja käytettiin työssä täydentämään analyysiä silloin, kun kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien tiedoista muodostunut kuva jäi liian suppeaksi.

Valikoitumista kokeiluun ja kokeilujen tuloksellisuutta tarkasteltiin tarkemmin vertailemalla keskenään kokeiluun osallistuneita ja vertailuryhmää. Vertailuryhmä

muodostui sellaisista TE-toimiston työnhakija-asiakkaista, jotka eivät osallistuneet kokeiluun, mutta kuuluivat kohderyhmään ja heillä olisi ollut mahdollisuus osallistua kokeiluun. Kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien välistä eroa tarkasteltiin valikoitumisen näkökulmasta.

Kokeilujen työllisyysvaikutusten arviointi perustui edellä kuvattuun vertailuasetelmaan. Valikoitumisen ja työllistymisvaikutusten analyysissä käytettiin suoraviivaisia kvantitatiivisia menetelmiä kuten ristiintaulukointia. Kehittyneiden monimuuttujamenetelmien käyttö ei ollut perusteltua lähtötietoihin liittyvän epävarmuuden ja aineiston pienuuden takia. Vertailuasetelman johdosta arvioidut työllisyysvaikutukset ovat suuntaa-antavia, sillä vertailu ei perustunut aitoon satunnaiseen koeasetelmaan, koska osallistuminen kokeiluun perustui osallistujien vapaaehtoisuuteen. Lisäksi tietoon asiakkaiden työllistymisestä liittyy epävarmuutta etenkin kokeiluihin osallistumattomien osalta.

Pilottien kustannusvaikutusten arviointi

Kokeilujen kustannusvaikutuksia arviointiin mallilla, jonka taustalla oli työvoimahallintoon sovitettu kustannushyötyanalyysin malli (European Commission, 2013). Alkuperäistä mallia sovellettiin tutkimuksen toimeksiannon mukaisesti kevyemmässä muodossa keskittymällä julkisen talouden kustannusvaikutuksiin. Kokeiluista saatujen tietojen lisäksi kustannusvaikutusten analyysissä hyödynnettiin myös aiempien tutkimusten tuloksia sekä erilaisten julkisten tilastojen tuottamaa tietoa työttömyyteen liittyvistä kustannusvaikutuksista.

Kokonaisarviointi pilottien/hankintamallin tuloksellisuudesta ja vaikutuksista sekä palvelujen hankintaan ja malliin liittyvät kehittämisehdotukset

Kokonaisarviointi oli iteratiivinen ja vuorovaikutteinen prosessi arviointityön aikana. Tärkeä muoto oli ohjausryhmäkokoukset, joihin tutkimusaineistoon pohjautuvia tuloksia koottiin ja joissa tuloksista ja näkemyksistä käytiin vuoropuhelua. Myös TEM:n tutkimusseminaari helmikuun 2016 alussa oli tärkeä vaihe, johon arvioijien piti tiivistää näkemyksiään.

Arviointityön tuloksia käsiteltiin TEM:n järjestämässä yhteisessä työpajassa, jossa olivat edustettuina TE-toimistot, ELY-keskukset ja TEM. Työpajassa iteroitiin tutkijoiden esiin nostamia arviointihavaintoja kokeilusta sekä ryhmäkeskusteluissa tunnistettiin kehittämisen haasteita ja esitettiin niihin kehittämisehdotuksia.

Arviointityö toteutettiin tiiviissä yhteistyössä toimeksiantajan kanssa. Tutkijoiden apuna toimi TEM:n ohjausryhmä. Ohjausryhmään kuuluivat hallitusneuvos Päivi Kerminen (pj.), työmarkkinaneuvos Teija Felt, neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori, kehitysjohtaja Elisabet Heinonen, neuvotteleva virkamies Hanna Hämäläinen, kehittämispäällikkö Jarkko Tonttila sekä neuvotteleva virkamies Markku Virtanen. Ohjausryhmällä oli tärkeä rooli sekä työn painotusten ohjaamisessa että näkemyksellisen aihealueeseen liittyvän asiantuntemuksen välittämisessä tutkimustyöhön.

Muu saatu tuki arviointityöhön

Kokeilujen vastuuhenkilöt ELY-keskuksissa Riikka Joutsensaari (Pirkanmaan ELY-keskus) ja Kirsi Piispanen (Uudenmaan ELY-keskus) järjestivät arvioijien käyttöön tausta-aineistoa ja valottivat kokeilun lähtökohtia ja kokeiluun liittyvää kilpailutusta. TE-toimistoissa kokeiluja toteuttaneet ja koordinoineet henkilöt, Tarja Huopainen, Jouni Kulmana ja Maarit Lintinen (Pirkanmaan TE-toimisto) sekä Jani Honkanen (Uudenmaan TE-toimisto) antoivat arvioinnin käyttöön TE-toimistojen omien kokeilujen seuranta-aineiston ja kuvasivat yksityiskohtaisesti kokeilujen käytännön prosessia. Lisäksi he tekivät suuren työn kerätessään rekistereihin pohjautuvaa tietoa arvioinnin käyttöön. Jorma Anttila KEHA-keskuksesta toimitti työvoimatilastoja, jotka tukivat arvokkaalla tavalla arviointityötä.

3 Kokeilumallien prosessien toimivuus

3.1 Yleistä Uudenmaan ja Pirkanmaan kokeilumalleista

Uudenmaan TE-toimistossa toteutetulla kokeilulla pyrittiin ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä ja sitä kautta alentamaan rakennetyöttömyyttä. Uudenmaan kokeilussa kohderyhmänä olivat TE-toimiston palvelulinjalla 1 yhtäjaksoisesti kolme kuukautta työttömänä olleet, avoimilta työmarkkinoilta työttömäksi jääneet henkilöt, joiden työmarkkinavalmiuksien arvioitiin olevan pääosin kunnossa (pl. vastavalmistuneet sekä palkkatukea tai starttirahaa saaneet). Yhteensä Uudenmaan pilottiin osallistui 605 henkilöä. Pirkanmaan TE-toimistossa toteutetulla kokeilulla pyrittiin puolestaan vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä. Siinä kohderyhmänä olivat yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta TE-toimistossa palvelulinjalla 1 työttömänä olleet 30–60-vuotiaat henkilöt. Yhteensä Pirkanmaan pilottiin osallistui 419 henkilöä. Kokeilu kesti vuoden 2015.

Tulosperusteisen työllistämisen pilotointimalleissa ideana oli, että palkkio palvelun tuottajille määrittyi asiakkaiden työllistymisen tulosten perusteella ja palvelun tuottajat päättivät itse, millä keinoilla asiakkaiden työllistymistä edistetään parhaiten. Palvelun tuottajille jätettiin molemmissa kokeilussa black box -tyyppisesti paljon päätösvaltaa siitä, mikä oli palvelun hinta ja miten palvelu tuotettiin. Työ- ja elinkeinoministeriön määrittelemien pilotteja koskevien reunaehtojen mukaisesti

- Palveluntuottajan toiminnan sisältöä eivät rajoittaneet JTYP-laissa määritellyt palvelut ja palveluntuottaja saattoi muuttaa palvelun sisältöä sen kestäessä tarpeen ja kokemusten mukaan.
- Pilotin aikana asiakkaalla oli oikeus asioida TE-toimistossa, mutta JTYP-lain alaisia TE-palveluja ei hänelle tarjottu. Tässä suhteessa pilottiin osallistuminen ja TE-toimiston tarjoamat palvelut olivat toisilleen vaihtoehtoisia.
- Asiakkaan osallistuminen pilottiin oli vapaaehtoista, mutta sen jälkeen, kun asiasta oli sovittu hänen työllistymissuunnitelmassaan, se muuttui velvoittavaksi.

Myös palveluntuottajalle maksettavan tulospalkkion kriteerit ja reunaehdot määriteltiin ministeriön linjauskirjeessä, eikä niistä voitu pilotin aikana poiketa. Reunaehtojen mukaisesti työsuhteen tuli syntyä kokeilun aikana ja palkkioon johtavana kriteerinä pidettiin työnhakijan työllistymistä erikestoisiin työsuhteisiin (ilman palkkatukea). Ministeriössä tehtyjen linjausten mukaisesti yrittäjyydestä tai palveluntuottajan omaan konserniin työllistymisestä ei maksettu palkkiota.

Palkkioperusteet ja kilpailutus

Molemmissa kokeiluissa palkkioperusteet määrittyivät kilpailutetusta yksikköhinnasta avoimille markkinoille tietyn kestoiseen työsuhteeseen työllistyvästä henkilöstä sekä prosessista maksettavasta palkkiosta. Uudellamaalla tämä ”prosessipalkkio” koostui kiinteästä 200 euron raportointimaksusta ja Pirkanmaalla palveluprosessin läpiviennistä koostuvasta aloitus- ja raportointimaksusta, joka oli 30 % kilpailutetusta enimmäishinnasta.

Taulukko 1. Palkkioperusteiden määrittyminen Pirkanmaan ja Uudenmaan piloteissa.

Uudenmaan pilotti	Pirkanmaan pilotti
Palkkioperuste Kilpailutettu yksikköhinta avoimille markkinoille toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen työllistyvästä + kiinteä aloitus- ja loppuraportointimaksu 200 e.	**Palkkioperuste** Kilpailutettu hinta avoimille markkinoille työllistyvästä + palkkio prosessin läpiviemisestä 30 % kilpailutetusta enimmäishinnasta avoimille markkinoille työllistyvästä
Palkkion määrittymiskriteerit	**Palkkion määrittymiskriteerit**
Tulospalkkio: • työllistyminen kokeilusta toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen = 100 % kilpailutetusta yksikköhinnasta • 12 kuukauden määräaikaiseen työsuhteeseen työllistyminen = 80 % kilpailutetusta yksikköhinnasta • 6 kuukauden määräaikaiseen työsuhteeseen työllistyminen = 50 % kilpailutetusta yksikköhinnasta osa-aikaiseen työsuhteeseen työllistyminen (18 h/viikko) = 25 % kilpailutetusta yksikköhinnasta	Tulospalkkio: • työllistyminen kokeilusta toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen (yli 18 h/viikko) = 70 % kilpailutetusta yksikköhinnasta • työllistyminen kokeilusta yli 6 kk kestävään työsuhteeseen (yli 18 h/viikko) = 60 % kilpailutetusta yksikköhinnasta • työllistyminen kokeilusta yli 3 kk kestävään työsuhteeseen (yli 18 h/viikko) = 50 % kilpailutetusta yksikköhinnasta
Prosessimaksu aloitus- ja loppuraportointimaksu 200 euroa	**Prosessimaksu** aloitusmaksu (20 %) ja raportointimaksu (10 %) = yhteensä 30 % kilpailutetusta enimmäishinnasta avoimille markkinoille työllistyvästä

Palvelutuottajien kilpailutukset suoritettiin Uudellamaalla ja Pirkanmaalla eri tavoin. Uudellamaalla kilpailutus suoritetiin avoimella menettelyllä ratkaisuperusteena tarjouksen halvin hinta, jonka perusteella viisi edullisimman tarjouksen tehnyttä tarjoajaa valittiin puitesopimustoimittajiksi. Kilpailutuksen perusteella Uudenmaan TE-toimiston palvelutuottajiksi pilottiin valittiin Manhelp Oy, Spring House Oy, Nortrain Oy, ManpowerGroup Oy sekä Opteam Oy. Valituilla palveluntuottajilla hinnat vaihtelivat 950 euron/asiakas – 1780 euron/asiakas välillä.

Pirkanmaalla tarjouskilpailu toteutettiin puolestaan neuvottelumenettelyllä. Menettelytavalla pyrittiin saamaan palveluntarjoajilta ideoita ja tietoja lopullista tarjouspyynnön muotoilua varten sekä muodostamaan käsitys pilottipalvelua koskevan hankinnan toteutuksen reunaehdoista ja mahdollisuuksista. Lopullisessa kilpailutuksessa hinnan painoarvo oli 50 % ja laatutekijät 50 % (henkilöresurssit, toteutussuunnitelma). Pirkanmaan TE-toimiston valittuina palvelutuottajina toimivat Spring House Oy, Saranen Consulting Oy ja Primetieto Oy. Pirkanmaan kilpailutuksessa

enimmäishinnat vaihtelivat valituilla kolmella palveluntuottajalla 1400 – 2650 euroa/asiakas.

Molempia kilpailutuksia edelsi tekninen vuoropuhelu palveluntuottajien kanssa ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Vuoropuhelulla haluttiin varmistaa se, että toimijat ymmärtävät pilottien ja tarjouskilpailun luonteen, tarjouspyyntö saadaan hinnaltaan ja sisällöltään tarkoituksenmukaiseksi myös palvelun tuottajan näkökulmasta sekä tarjouskilpailuun saadaan mukaan palvelun tuottajalle asetetut vaatimukset täyttäviä toimijoita ja tarjouspyyntöä vastaavia hyviä tarjouksia.

Toimintaprosessi

Molemmissa kokeiluissa TE-toimisto vastasi asiakashankinnasta ja -ohjauksesta palveluntarjoajille. Käytännössä tämä tapahtui hakemalla asiakkaita URA-järjestelmästä projektilistalle ja tämän jälkeen tiedottamalla palvelusta asiakkaalle. Tiedottamismuotoina käytettiin mm. sähköpostia, puhelinmarkkinointia sekä infotilaisuuksia. Asiakkaita pyrittiin ohjaamaan palveluntuottajille nonstop-periaatteella lähtökohtana palveluntuottajan osaaminen suhteessa asiakkaan tarpeisiin/tilanteeseen. Ajatuksena oli, että sopimuskauden alussa palveluntuottajille ohjataan tietty määrä asiakkaita ja sitä mukaa, kun palveluntuottaja saa asiakkaan tilanteen ratkaistuksi (ts. asiakas työllistyy tai ohjataan muiden palveluiden piiriin), ohjataan palveluntuottajalle lisää asiakkaita palvelusta poistuneiden tilalle.

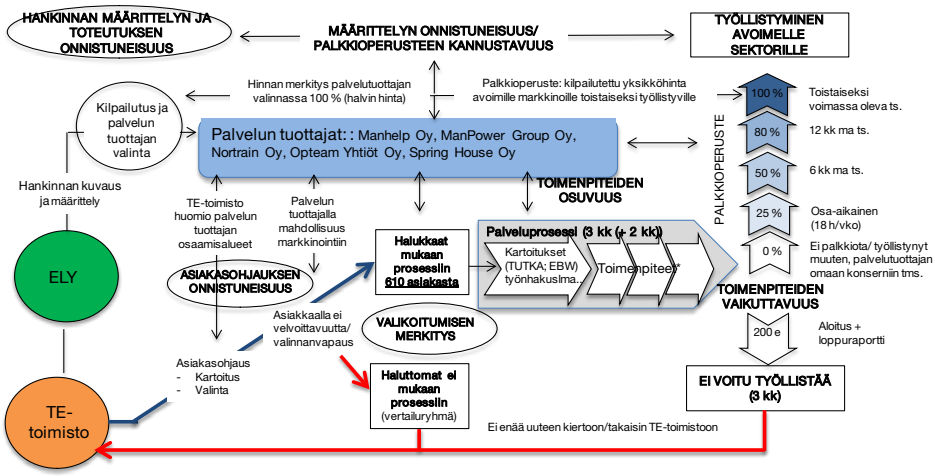
Itse palvelussa olon enimmäiskesto oli Uudellamaalla 3 kk (+2 kk:n lisäaika, jos rekrytointiprosessi oli kesken) ja Pirkanmaalla 6 kk. Kokeilujen perusajatuksen mukaisesti palvelutuottajat itse päättivät, mitä palvelua ne asiakkailleen tarjosivat. Vaikka kokeiluun valikoituneet palvelutuottajat olivat profiloituneet palvelun tuottajina erityyppisiksi, muodostuivat palveluprosessit eri palveluntuottajien kesken kokeiluissa hyvin samantyyppisiksi. Yleisesti palvelutuottajien palveluprosessi koostui seuraavan kaltaisista toisiaan tukevista tai vaihtoehtoisista työvaiheista: 1) Työnhakijan vastaanotto ja hänen osaamisensa ja sopivuutensa (mm. työnhakuprofiili, osaamiskartoitus, työpersoonallisuuskartoitus, hakuammatin realistisuus) kartoitus, 2) Osaamisen matsaus ja kontaktointi työnantajiin/työnhakijoiden esittely, 3) Toimenpiteet asiakkaan työnhaun aktivointiin (mm. työnhakuasiakirjojen uudistaminen, ryhmäkoulutus), 4) Asiakkaan työhakutaitojen valmennus (ryhmävalmennus, yksilöohjaus) sekä mahdollisesti 5) Uraohjaus ja -valmennus + muut toimet. Yleisimmin käytettyjä keinoja palveluprosessissa ovat olleet mm. asiakkaan työnhaun motivointi, työnhakuasiakirjojen ajantasaistaminen, palveluntuottajan työnantajaverkoston ja muun yhteistyöverkoston hyödyntäminen, verkkopalvelujen käytön ohjaus, vertaistuki sekä erityyppinen muu ryhmämuotoinen toiminta ja/tai yksilönohjaus.

Palveluprosessin aikana TE-hallinto seurasi palveluntuottajien ilmoitusten perusteella palveluntuottajittain asiakaskohtaisia tuloksia (asiakaskohtainen raportointi sekä yhteenvetoraportointi) sekä maksoi palkkion sovittujen tuloskriteerien perusteella. Molempiin kokeiluihin oli myös perustettu ohjausryhmä, jossa olivat

edustettuna palveluntuottajat, TE-toimisto ja ELY-keskus. Mikäli kokeiluun lähetetty asiakas ei työllistynyt tai löytänyt muita ratkaisuja työttömyyteensä, hän palasi palvelun keston loputtua takaisin asiakkaaksi TE-toimistoon.

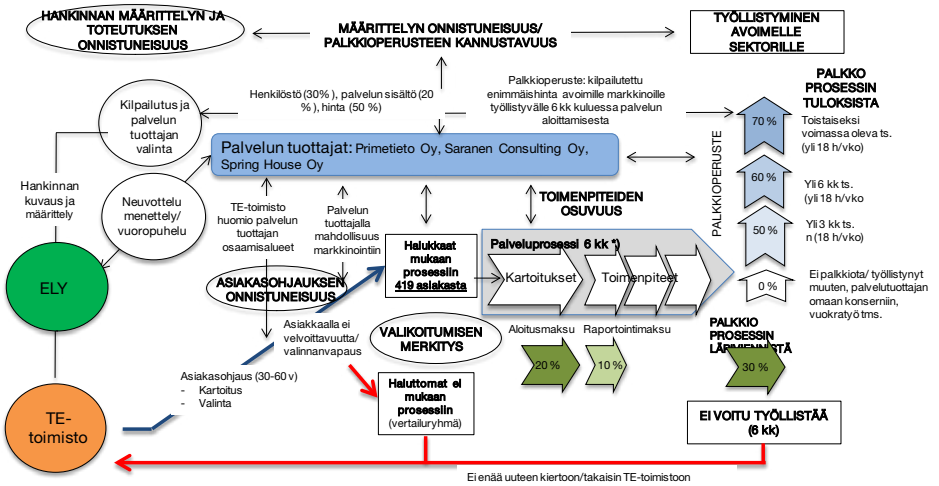
Uudenmaan ja Pirkanmaan hankintamallien toimintaprosessia on hahmoteltu oheisissa kuvissa 1 ja 2.

Kuva 1. Uudenmaan hankintamallin toimintaprosessi



*) mm. asiakkaan motivointi, työnhakuasiakirjat, sosiaalisen median käyttö, yksilöohjaus, ohjaus verkkopalveluissa, ryhmämuotoinen toiminta, harjoitukset/kotitehtävät, vertaistuki, asiakkaan oma aktiivinen työnhaku, työnantajaverkoston hyödyntäminen sekä muu yhteistyöverkoston hyödyntäminen

Kuva 2. Pirkanmaan hankintamallin toimintaprosessi



*) Prosessin eteneminen yleisellä tasolla 1) työnhakijan vastaanotto, 2) Osaamisen ja sopivuuden (työnhakuprofiili, osaamiskartoitus, työpersoonallisuuskartoitus) kartoitus, hakuammatin realistisuus yms. 3) Ohjaaminen (toimialan tuntevalle uravalmennus) asiantuntijalle/ yhteydenotot ja keskustelut työnantajan kanssa ja 4) mahdollinen palvelu/valmennus asiakkaalle

Palveluntuottajien palveluprosessit

Kokeiluihin valikoituneet palveluntuottajat olivat fokusoituneet palveluportfolioiltaan hieman erityyppisiksi yrityksiksi. Osa palveluntuottajista oli selkeästi työvoiman vuokraukseen ja rekrytointiin keskittyneitä yrityksiä ja osa puolestaan toimi vahvemmin koulutuksen ja valmennuksen alalla. Tämä tausta näyttäytyi myös palveluntuottajakohtaisina eroina siinä, millaista palveluportfoliota he ovat käyttäneet sekä millaisia palveluja ja menetelmiä he ovat kokeiluissa asiakkailleen tarjonneet. Yleisimmin käytettyjä keinoja palveluntuottajien palveluprosessissa ovat olleet mm. työnhakijan alkukartoitukset, toimenpiteet asiakkaan motivoimiseksi ja oman työnhaun aktivoimiseksi, työnhakuasiakirjojen ohjattu laatiminen, palveluntuottajan työnantajaverkoston ja muun yhteistyöverkoston hyödyntäminen sekä erityyppiset yksilönohjauksen muodot. Etenkin verkostojen hyödyntämisessä sekä sosiaalisen median ja verkkopalvelujen käytössä erot palveluntarjoajien kesken ovat olleet suuret. Oheiseen taulukkoon on koottu Uudenmaan kokeilun[3] osalta palveluntuottajakohtaiset arviot siitä mihin palveluihin ja keinoihin palveluntuottajan palveluprosessissa on panostettu.

Taulukko 2. Uudenmaan pilotissa käytettyjä keinoja palveluntuottajakohtaisesti. Prosenttiluku kertoo palveluntuottajan oman arvioin siitä, missä määrin kyseistä palvelua on käytetty paljon palveluprosessissa (Lähde: Uudenmaan kokeilu loppuraportoinnin tiedot 2016).

Käytetty menetelmä	Manhelp Oy	Manpower Group Oy	Nortrain Oy	Opteam Yhtiöt Oy	Spring House Oy	Kaikki keskimäärin
Yksilöohjaus	76 %	35 %	77 %	91 %	64 %	73 %
Työnhakuasiakirjat	64 %	59 %	65 %	76 %	84 %	72 %
Asiakkaan motivointi	58 %	71 %	58 %	94 %	61 %	70 %
Asiakkaan aktiivinen työnhaku	77 %	74 %	58 %	71 %	49 %	65 %
Työnantajaverkoston hyödyntäminen	64 %	26 %	23 %	49 %	54 %	48 %
Muu yhteistyöverkoston hyödyntäminen	2 %	8 %	13 %	45 %	50 %	29 %
Sosiaalisen median käyttö	17 %	28 %	18 %	7 %	54 %	25 %
Ohjaus verkkopalveluissa	0 %	14 %	15 %	1 %	30 %	12 %
Harjoitus/kotitehtävät	0 %	12 %	28 %	16 %	2 %	10 %
Vertaistuki	0 %	0 %	33 %	19 %	1 %	10 %
Ryhmämuotoinen toiminta	0 %	0 %	39 %	1 %	2 %	6 %

Huolimatta palveluntuottajien erilaisista palveluportfolioista ja palvelujen käytön erilaisista painotuksista, näyttäisi itse palveluprosessi olleen kaikilla palveluntuottajilla hyvin samantapainen. Prosessissa korostuvat vahva panostus prosessin alkuun (asiakkaan vastaanotto ja alkukartoitus sekä olemassa olevien työnhakijayhteyksien

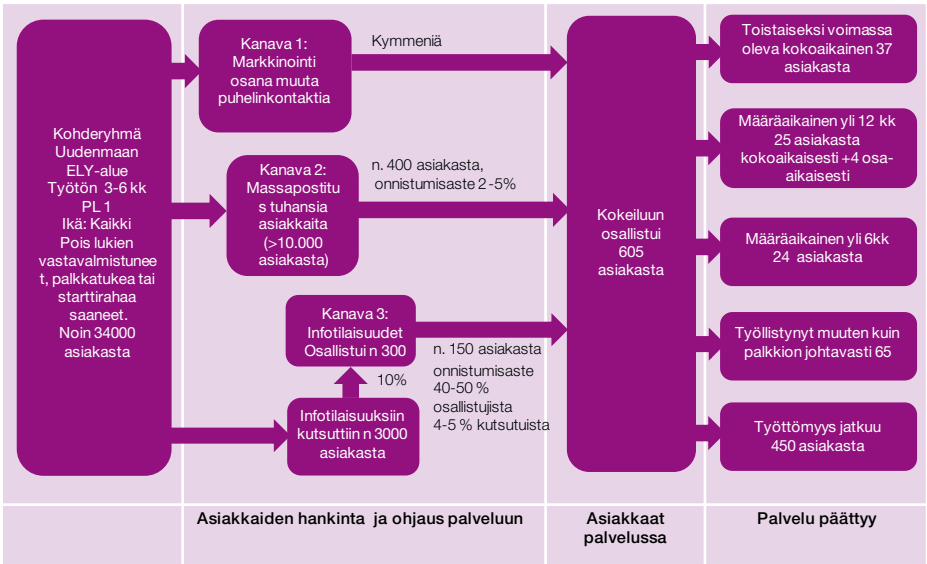
3 Pirkanmaan kokeilun osalta vastaavaa tietoa ei ollut saatavilla.

hyödyntäminen) sekä asiakkaan työnhakuvalmiuksien parantaminen ja itsenäisen työnhaun tukeminen. Sen sijaan kokeilut eivät ole etenkään Uudenmaan kokeilussa kannustaneet palveluntuottajia koulutus- ja valmennustoimiin tai eri palvelujen ketjuttamiseen asiakasprosessissa. Osasyinä palveluprosessien samantyyppisyyteen voidaan pitää kokeilujen ja palveluprosessin lyhyttä kestoaikaa sekä palvelun käyttöä ohjanneita tuloksiin perustuvia palkkiokriteereitä. Palkkioperusteet kokeiluissa näyttävät ohjaavan palveluntuottajia panostamaan vahvasti prosessin alussa tehtävään asiakassegmentointiin ja segmentoinnin pohjalta toteutettavaan selektiiviseen palvelutarjontaan.

3.2 Uudenmaan kokeilu

Tarkastelemme seuraavassa Uudenmaan kokeilun toteutusprosessia ja sen asiakasvirtoja. TE-toimistojen näkökulmasta katsoen prosessi eteni kuvan 3 esittämällä tavalla.

Kuva 3. Uudenmaan kokeilun prosessi TE-toimiston näkökulmasta[4]



Uudenmaan kokeilu oli organisoitu niin, että jokaisessa yhdeksässä TE-toimiston toimipaikassa oli yhdyshenkilö. Yhdyshenkilö huolehti käytännön massapostituksista ja palveluntuottajien kanssa järjestetyistä infotilaisuuksista. Koko kokeilulla oli koordinaattori, joka tuki yhdyshenkilöiden työtä mm. tuottamalla listoja asiakashankintaan ja vastasi palveluntuottajien toiminnan seurannasta.

4 Kuvassa kohderyhmää kuvaava lyhenne PL1 viittaa palvelulinjaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut.

Ensimmäinen ja TE-palveluiden kannalta eniten voimavaroja vaativa vaihe oli asiakaskasohjaus, joka sisälsi asiakkaiden hankinnan kokeiluun. Uudenmaan kokeilussa käytettiin kolmea eri rinnakkaista kanavaa. Virkailijat tarjosivat palvelua suoraan osana muita kontakteja. Tämän kanavan haasteena oli se, että virkailijoilla oli monia tehtäviä ja erilaisia ratkaisuja, joita tarjota asiakkaalle. Sisäisestä tiedottamisesta huolimatta palvelu ei saanut niin suurta asemaa, että se olisi ollut merkittävä kanava asiakashankinnassa. Tätä kautta saatiin kokeiluun joitakin kymmeniä asiakkaita. Toisena kanavana oli sähköpostin välityksellä tehdyt massapostitukset. Niiden kautta tavoitettiin yli 10.000 asiakasta. Massapostituksen kautta saatiin suurimmat asiakasmäärät eli yhteensä 400 osallistujaa (noin 65 % kokeiluun osallistuneista). Postitusten onnistumisaste asiakkaiden houkuttelemisessa oli kuitenkin alle 5 %. Kolmas kanava oli infotilaisuudet, joissa 2–3 palvelutuottajaa kerrallaan esitti ratkaisujaan. Uudenmaan kokeilussa nämä tilaisuudet eivät olleet velvoittavia. Kutsutuista noin 3000 asiakkaasta vain 10 % osallistui tilaisuuksiin, mutta niihin osallistuneista 40–50 % lähti mukaan kokeiluun.

Asiakasohjauksen jälkeen asiakkaat siirtyivät palveluntuottajien tarjoaman palvelun piiriin. Tässä vaiheessa TE-toimistojen työmäärä oli vähäinen ja työ pääosin satunnaista, koska palvelulle ei asetettu tarkkoja määreitä. Palveluntuottajat tekivät kuitenkin alkukartoituksen ja raportoivat tämän koordinaattorille. Kun palvelu päättyi, palveluntuottajat raportoivat lopputilanteen.

Noin 26 % osallistujista työllistyi kokeilun aikana ja 74 %:lla työttömyys jatkui palveluntuottajien palvelun jälkeen. Palanneet asiakkaat jatkoivat pääosin palvelulinjan Työnvälitys- ja yrityspalvelut asiakkaina. Pieni osa palvelusta palaavista asiakkaita siirtyi muille palvelulinjoille. Palvelun päätyttyä maksettiin palveluntuottajille palkkio niiden toimittamien laskujen perusteella. Maksatuksesta vastasi ELY-keskus. Asiakaspalautetta kysyttiin kerran kokeilun aikana toteutetulla asiakaskyselyllä. Asiakaspalautteen kerääminen ei siten ollut kokeilun aikana systemaattista.

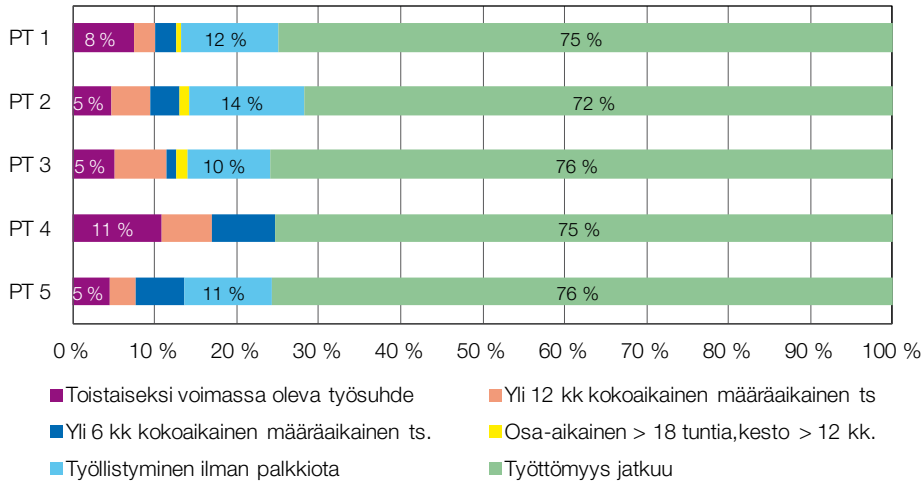
Uudenmaan kokeilun asiakasprosessi vaati noin 275 henkilötyöpäivän panoksen. Uudenmaan TE-toimiston käyttämästä työpanoksesta yli 200 työpäivää (73 % kokeilun työmäärästä) muodostui yhdyshenkilöiden tekemästä asiakashankinnasta. Uudenmaan toimipaikoille hajautetulla mallilla yksittäisen yhteyshenkilön työpanos oli suurusluokkaa yksi henkilötyökuukausi/yhdyshenkilö vuoden kestäneen kokeilun aikana. Kokeiluun osallistuneiden kokemusten pohjalta asiakashankinta on alue, jossa on paljon kehitettävää mm. työvälineissä ja tietojärjestelmien tuessa. Prosessin kehittyessä voitaisiin odottaa suurempia osallistujamääriä suhteessa työpanokseen. Toinen merkittävä TE-toimiston työpanosta vaatinut työ koostui koordinaattorin tehtävistä, jotka vaativat noin 60 työpäivää (22 % kokeilun työmäärästä). Palvelunaikaisen tuen, päättämisen ja maksatuksen osuus oli pieni.

Uudenmaan kokeilu – palveluntuottajakohtaiset tulokset

Kuva 4 esittää palveluntuottajakohtaiset tulokset. Palveluntuottajat esitellään anonyymeinä (kuvassa satunnaisessa järjestyksessä PT1-PT5). Erilaisista palvelun-

tuottajien profiileista riippumatta Uudenmaan tulokset ovat hämmästyttävän samankaltaisia. Kaikilla palveluntuottajilla työllistyi palvelun aikana noin neljännes asiakkaista. Huomiota herättää palkkioon johtamattomien työllistymisten suuri osuus, noin 40 % koko kokeilun työllistymisistä. Tässä onkin merkittävin palveluntuottajakohtainen ero. Yhdellä palveluntuottajista (PT 4) tällaista palkkioon johtamatonta työllistymistä ei ollut lainkaan. Taustalla on ainakin osittain se, kuinka valikoivia palveluntuottajat olivat ohjattujen asiakkaiden suhteen, sillä jotkut saattoivat jopa kieltäytyä asiakkaasta, joka oli valinnut palveluntuottajan. Toiset taas ohjasivat asiakkaita toiselle, sopivammalle palveluntuottajalle, jos palveluntuottaja itse ei vastannut asiakkaan profiilia.

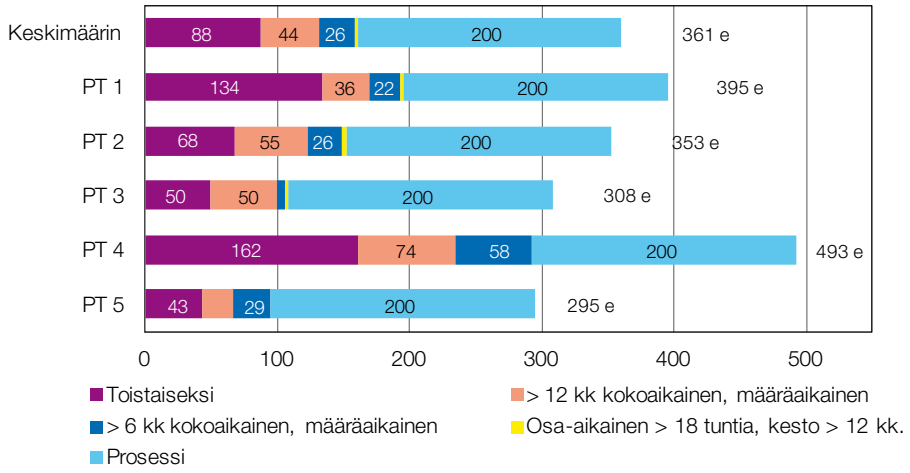
Kuva 4. Uudenmaan kokeilun palveluntuottajakohtaiset tulokset[5]



Laskimme palveluntuottajakohtaisen tuloksen ja hinnoittelun perusteella myös palveluntuottajakohtaisen ansainnan palveluun osallistunutta asiakasta kohti (ks. kuva 5) Ansainta vaihteli suuresti sen mukaan, missä määrin palveluntuottaja oli onnistunut työllistämään palkkioon oikeuttavasti ja etenkin toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Vain yhdellä palveluntuottajalla (PT 4) tuloksiin perustuva palkkio ylitti prosessin palkkion osuuden.

5 Asiakasmäärät PT1 159, PT2 170, PT3 79, PT4 65 ja PT5 132

Kuva 5. Uudenmaan kokeilun palveluntuottajakohtaiset palkkioansiot (euroa/asiakas)



Uudenmaan kokeilu – työnantajat

Selvitimme, millaisten työnantajien palvelukseen kokeiluun osallistuneet työllistyivät. Tämä selvitys perustui palveluntuottajien laskuihin ja URA-järjestelmään merkittyihin työnantajaa koskeviin tietoihin (n=264). Samaamme tiedon joukossa oli melko runsaasti (n 40 %) myös muiden kuin tähän kokeiluun osallistuneiden asiakkaiden työnantajia joita ei pystytty erottamaan kokeilussa työllistyneiden työnantajista. Tämänkin vuoksi esittämämme tulos on lähinnä suuntaa antava. Taulukko 3 esittää työnantajien toimialat.

Julkinen sektori, työllistämistoiminta (käytännössä henkilöstövuokraus) ja kaupan ala pestasivat noin 40 % työllistyneistä asiakkaista. Käytimme toimialakoodin kahden numeron tarkkuutta, joten toimialoja on varsin runsaasti. Niinpä sattumalla on iso rooli eikä kovin suuria johtopäätöksiä voi tehdä. Verrattuna vuoden 2015 Uudenmaan avoimiin työpaikkoihin (lähde työnvälitystilastot) julkinen hallinto on jonkin verran ylikorostunut (työnvälitystilastojen avoimissa työpaikoissa 9 %). Työllistämistoiminnan osuus on vähäisempi (25 %), mikä oli odotettavaakin, koska omaan henkilöstövuokraukseen palkkaamisesta ei saanut palkkiota. Myös kokeiluun osallistuneiden ammattikuntajakaumalla on merkitystä, koska kokeilussa oli suhteellisesti vähän asiakkaita ammateista, joissa vuokratyö on tyypillistä (ammattijakaumasta keskustellaan tarkemmin luvussa 4). Sekä tukku- (3 % avoimista työpaikoista) että vähittäiskaupalla (4 % avoimista työpaikoista) on vahvempi osuus kokeilussa työllistyneiden joukossa. Myös ohjelmistoilla ja konsultoinnilla (1 % avoimista työpaikoista) on vahvempi osuus kokeiluissa työllistyneistä, mikä selittynee kokeilun suurella erityisasiantuntijoiden osuudella.

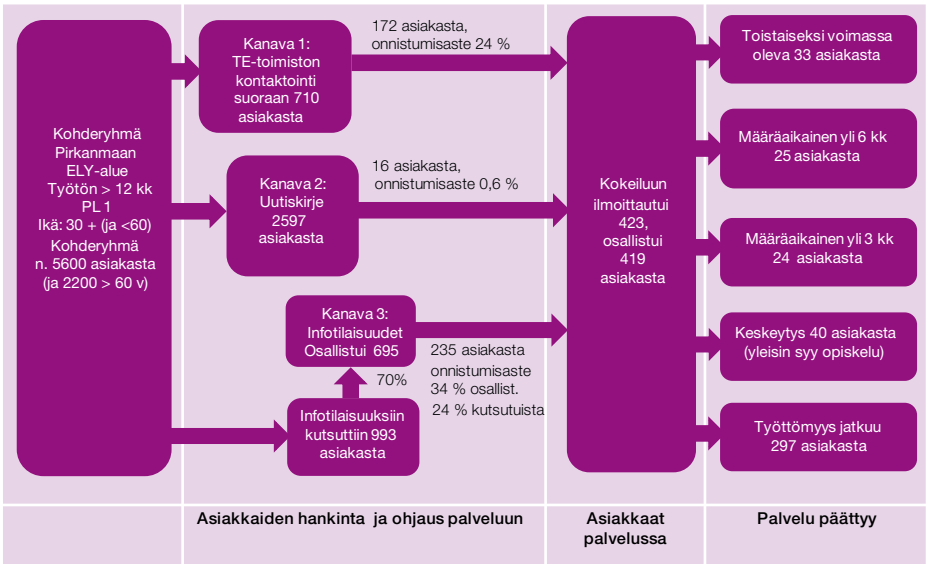
Taulukko 3. Uudenmaan kokeilussa työllistyneiden toimialat

Toimiala	Osuus
Julkinen hallinto (kunta 11 %, valtio 4 %)	15 %
Työllistämistoiminta	12 %
Tukkukauppa	7 %
Vähittäiskauppa	7 %
Koulutus	5 %
Ohjelmistot ja konsultointi	4 %
Arkkitehti- ja insinööripalvelut; tekninen testaus ja analysointi	4 %
Ravitsemistoiminta	3 %
Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	3 %
Kiinteistöalan toiminta	3 %

3.3 Pirkanmaan kokeilu

Pirkanmaan kokeilun prosessi muodostui samasta kolmesta vaiheesta kuin Uudenmaan kokeilu. Kuvassa 6 on kuvattu Pirkanmaan kokeilun prosessia TE-toimiston näkökulmasta tarkasteltuna. Kokeilu oli organisoitu TE-toimistossa niin, että kahden virkailijan työpari ja palveluesimies huolehtivat siitä. Virkailijat tekivät asiakashankinnan, olivat yhteydessä palveluntuottajiin ja tarpeen mukaan asiakkaisiin ja huolehtivat asiakastietojen hallinnasta ja tulosten seurannasta.

Kuva 6. Pirkanmaan kokeilun prosessi TE-toimiston näkökulmasta[6]



6 Kuvassa kohderyhmää kuvaava lyhenne PL1 viittaa palvelulinjaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut.

Koska Pirkanmaan kohderyhmä oli huomattavasti Uudenmaan ryhmää pienempi, Pirkanmaan TE-toimiston täytyi onnistua suuremmalla osallistumisasteella houkuttamaan asiakkaita kokeiluun kuin Uudenmaan TE-toimiston omassa kokeilussaan. Asiakkaiden motivaatio lähteä kokeiluun ei ollut yleisesti suuri (tarkastelemme tätä myöhemmin kohdassa 4.1.2.). TE-toimisto aloitti asiakashankinnan suoralla asiakaskontaktoinnilla, jossa URA-järjestelmästä poimituille asiakkaille lähetettiin sähköposti- tai tekstiviesti ja soitettiin perään. Vaikka osallistumisaste oli kohtuullisen korkea, 24 % kontaktoiduista asiakkaista, tämä osoittautui työlääksi asiakasohjauksen tavaksi ja vaikutti epävarmalta, saadaanko kokeilun osallistujatavoite täyteen.

Lähestymistapaa muutettiin noin kahden kuukauden jälkeen. Kohderyhmän asiakkaat kutsuttiin velvoitettuina palveluntuottajakohtaisiin infotilaisuuksiin. TE-toimisto järjesti infotilaisuudet yhdessä palveluntuottajan kanssa TE-toimiston tiloissa. Vaikka tilaisuudet olivat velvoittavia, noin 30 % jätti tulematta, mikä johti työnhaun päättymiseen näiden asiakkaiden osalta. Noin kolmannes infotilaisuuksiin osallistuneista lähti mukaan kokeiluun. Tällä keinolla saatiin yli puolet kokeiluun osallistuneista. Myös Pirkanmaalla kokeiltiin massamarkkinointia lähettämällä kohderyhmälle uutiskirje. Uutiskirjeessä oli kokeiltavan palvelun lisäksi muutakin ajankohtaista asiaa. Kirjeen kautta saatiin mukana kokeiluun vain kuusitoista asiakasta eli alle prosentti vastaanottajista.

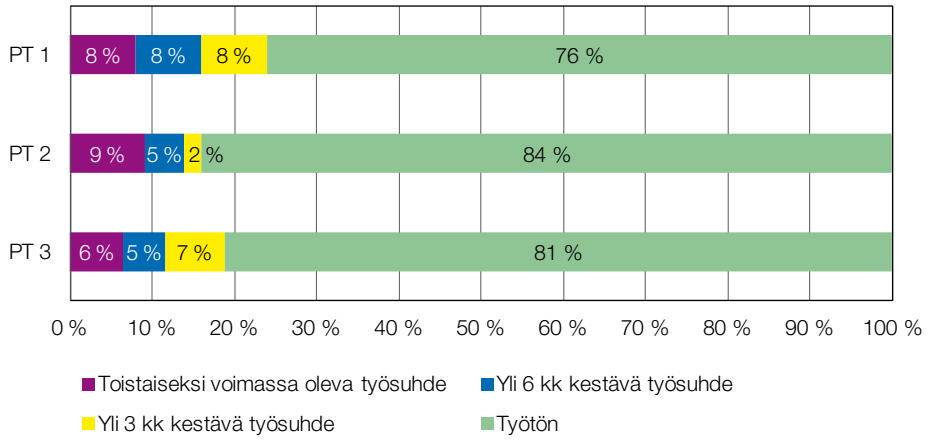
Pirkanmaan kokeilun prosessi vaati TE-toimistolta ja maksatuksen osalta prosessin osallistuvalta ELY-keskukselta noin 225 henkilötyöpäivän työpanoksen. Myös Pirkanmaan kokeilussa asiakasohjaus oli työllistävin vaihe vaatien noin 200 työpäivää (n. 90 % työmäärästä). Koska palvelun kesto oli kuusi kuukautta, asiakashankinta tapahtui alkuvuodesta 2015. Noin viiden kuukauden ajan kaksi virkailijaa keskittyi täysin kokeiluun. Pirkanmaan työpanos asiakasta kohden oli noin 20 % suurempi kuin Uudenmaan kokeilussa. Tämä johtuu siitä, että Pirkanmaalla jouduttiin käyttämään työllistäviä mutta korkeamman osallistumisasteen tuottavia asiakashankinnan keinoja. Myös infotilaisuuksien velvoittavuus toi jonkin verran lisätyötä verrattuna siihen, että osallistuminen infoihin olisi ollut vapaaehtoista.

Pirkanmaan kokeilu – palvelutuottajakohtaiset tulokset

Kuva 7 esittää tuloksia palveluntuottajittain (PT 1 – PT 3). Pirkanmaan kokeilussa palveluntuottajien väliset erot olivat suurempia kuin Uudenmaan kokeilussa. Luvuissa ei ole mukana niitä asiakkaita, jotka keskeyttivät palvelun opiskelun tms. syyn vuoksi. Pirkanmaan kokeilussa ei ilmennyt kokeilun aikaisia työllistymisiä, joista ei olisi maksettu palkkiota kuten Uudellamaalla. Tämä selittynee ainakin osittain sillä, että Pirkanmaan pitkäaikaistyöttömistä muodostuvan asiakaskunnan vuoksi palkkioon oikeuttavalla työllistymiselle ei ollut yhtä vaativat kriteerit kuin Uudenmaan kokeilussa. Pirkanmaan kokeilussa palveluntuottajien väliset erot olivat suuremmat. Palveluntuottaja 1:n työllistymisaste 24 % poikkeaa tilastollisesti merkitsevästi koko kokeilun työllistymisasteesta 19 % ja on selvästi korkeampi kuin palveluntuottaja 2:n 16 %. Ero tuloksissa selittynee toimintatavalla. Palveluntuottaja 1:n

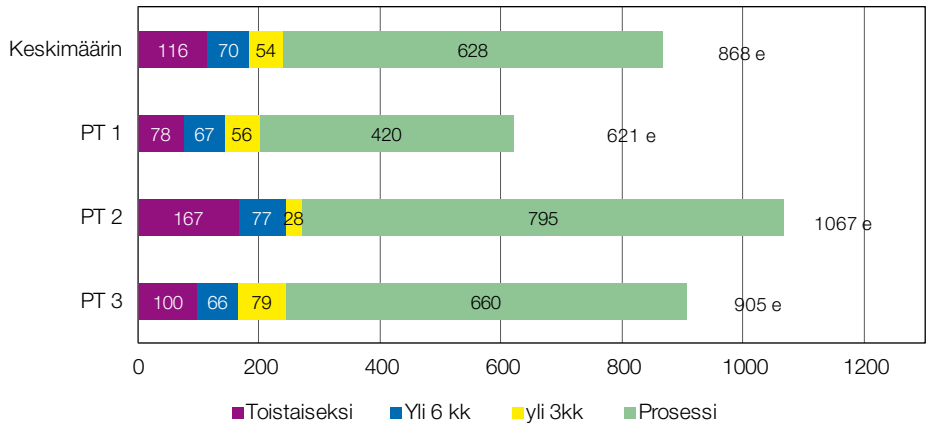
palvelu oli TE-toimiston seurannan mukaan henkilökohtaisempaa ja joustavampaa kuin kahdella muulla palveluntuottajalla.

Kuva 7. Pirkanmaan kokeilu – palveluntuottajakohtaiset tulokset[7]



Kuva 8 esittää palveluntuottajakohtaisen ansainnan palveluun osallistunutta asiakasta kohden. Hinnoittelumallista johtuen prosessista maksettavat kiinteät kustannukset vaihtelivat. Verrattaessa ansaintaa palveluntuottajakohtaisiin tuloksiin (kuva 7) havaitaan, että tuloksilla ja ansainnalla on varsin heikko yhteys. Tämä kuvaa sitä, että palkkiomallissa on kehitettävää. Toisaalta uudenlainen palvelu, josta ei ole kokemusta ja johon halutaan mukaan kokeilumielessä, on johtanut myös palveluntuottajien hinnoittelun satunnaisuuteen.

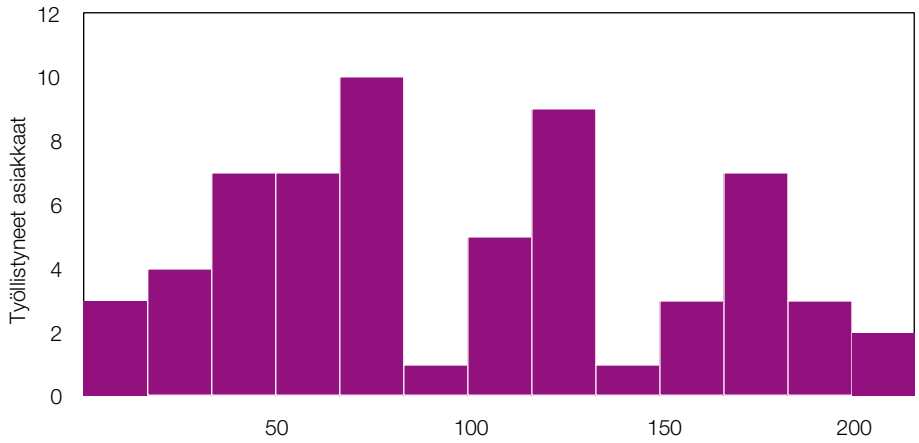
Kuva 8. Pirkanmaan kokeilun palveluntuottajakohtaiset tulospalkkioperusteiset ansiot euroa/asiakas



7 Asiakasmäärät PT1 138, PT2 144 ja PT3 139

Pirkanmaan kokeilusta oli TE-toimiston seurantaraporttien pohjalta käytettävissä tieto siitä, kauanko asiakkaiden työllistyminen palvelussa kesti. Tutkimme asiakkaita, jotka olivat aloittaneet kokeilun toukokuun puoliväliin 2015 mennessä. Marraskuun puoliväliin 2015 mennessä oli työllistynyt 62 asiakasta. Kuva 9 esittää työllistymisen jakaumaa ajan kuluessa. Keskimäärin työllistymiseen meni 90 päivää, mutta asiakaskohtaiset erot olivat suuria. Kuvasta on luettavissa, että iso osa työllistymisistä tapahtui melko nopeasti, muutaman kymmenen päivän sisällä. Osalla taas työllistyminen kesti selvästi pitempään. Tulkitsemme, että tämä kaksijakoisuus heijastaa palveluntuottajien prosessia ja kokeilun asiakaskunnan eroja. Osalla asiakkaista on ollut hyvät työnhakuvalmiudet ja heidän osaamiselleen on selvä vastaavuus palveluntuottajan työnantajakontaktien tarpeiden kanssa, jolloin palveluntuottaja voi saattaa työnhakijan ja työnantajan yhteen. Työllistyminen tapahtuu nopeasti. Osa asiakkaista tarvitsee enemmän aktivointia ja työnhaun valmiuksien kehittämistä. Näiden työllistyminen on kestänyt pitempään. Useimmilla näistä asiakkaista kokeilu ei ole johtanut työllistymiseen. Jakauma herättää kysymyksen: jos osa asiakkaista voi työllistyä nopeasti, voisiko tämä nopea työllistyminen tapahtua selvästi aikaisemmin ennen kuin henkilöstä tulee pitkäaikaistyötön?

Kuva 9. Pirkanmaan kokeilu – aika työllistymiseen kokeilussa päiviä aloituksesta



Pirkanmaan kokeilu – työnantajat

Taulukko 4 esittää Pirkanmaan kokeilun asiakkaat työllistäneiden työnantajien yleisimmät toimialat. Pirkanmaan kokeilussa tieto työnantajista oli kerätty TE-toimiston seurantaan, joten tämä tieto on kattava ja sisältää vain kokeilussa työllistyneiden tiedot (n=82). Verratessa lukuja Pirkanmaan alueen avoimiin työpaikkoihin (työnvälitystilastot) on nähtävissä muutamia mielenkiintoisia eroja. Julkinen hallinto on myös Pirkanmaan kokeilun työnantajien joukossa yliedustettu (osuus avoimista työpaikoista vuonna 2015 oli 7 %). Tämä heijastanee asiantuntija-ammattien

suurta osuutta kokeilussa ja julkisen sektorin osuutta asiantuntijoiden työnantajana. Työllistämistoiminta (työvoiman vuokraus) on aliedustettu kokeilussa työllistyneiden joukossa (29 % Pirkanmaan avoimista työpaikoista), mikä Pirkanmaallakin selittynee ainakin osittain palkkiomallilla ja kokeilun asiakaskunnan ammattijakaumalla. Kumi- ja muoviteollisuus -toimialan osuus kokeilussa työllistyneiden joukossa on hyvin suuri. Vaikka Pirkanmaan alueella on merkittäviä kumi- ja muoviteollisuuden yrityksiä, niiden osuus julkisten työvoimapalveluiden avoimissa työpaikoissa on hyvin pieni (0,4 % avoimista työpaikoista). Pirkanmaan alueelle tyypillisiä pääkonttoritoimintoja (6 % avoimista työpaikoista) ei julkisissa työvoimapalveluissa ole juuri lainkaan. Tällaiset erot voivat heijastaa palveluntuottajien työnantajakontaktien eroa verrattuna TE-palveluihin. Tosin työllistyneiden määrän ollessa pieni ja toimialojen määrän suuri myös sattumalla on iso merkitys.

Taulukko 4. Pirkanmaan kokeilu – työllistyneiden työnantajat

Toimiala	Osuus
Julkinen hallinto (kunta pl. 2 asiakasta)	17 %
Työllistämistoiminta	13 %
Kumi- ja muovituotteiden valmistus	9 %
Ohjelmistot ja konsultointi	7 %
Teollisuuden tukkukauppa	5 %
Teknillinen suunnittelu ja palvelu	5 %
Vähittäiskauppa	3 %
Terveydenhoitopalvelut	3 %

3.4 Yhteenveto prosessien toimivuudesta

Prosessin toimivuus TE-palveluiden näkökulmasta

Kokeilun toimintaprosessiin vaikutti vahvasti osallistumisen vapaaehtoisuus. Koska vain pieni osa kontaktoiduista asiakkaista lähti mukaan palveluun, valtaosa TE-toimiston työstä painottui asiakashankintaan. Asiakashankinnan menetelmistä saatiin arvokasta tietoa. Kun mahdollisimman suuri osa kohderyhmästä halutaan mukaan, kokeilujen perusteella eri menetelmistä onnistunein vaikutti olevan velvoittavien infotilaisuuksien järjestäminen asiakkaille. Infotilaisuuksissa osallistuminen kokeiluun oli vapaaehtoista. Pirkanmaan kokeilussa näin saatiin mukaan noin 25 % niistä, joille kutsu lähetettiin. Massasähköpostituksista asiakkaiden huomion saaminen on epävarmaa ja tiedotteet ja kutsut jäävät jopa lukematta. Ne saavat vain pienen osan osallistumaan. Uudenmaan kokeilussa palveluun mukaan lähti alle 5 % niistä, joille sähköposti lähetettiin, ja Pirkanmaalla massapostituksen onnistumisaste oli tätäkin pienempi. Toisaalta massapostitus vie kohtuullisen vähän voimavaroja. On mahdollista, että massapostitus saa liikkeelle ne, jotka ovat aktiivisimpia, mutta se ei välttämättä tavoita sellaisia työnhakijoita, jotka eniten tarvitsisivat tukea työnhaussaan.

Tehokkain toimintatapa lienee erilaisten kanavien yhdistelmä, jossa toistuvien viestien kautta hakijalle muodostuu kiinnostus.

Asiakkaiden valintaan, poimintaan, markkinointiin ja seurantaan liittyy paljon tiedon hallintaa. URA-järjestelmän toiminnallisuutta ei ole luotu kokeilun prosessiin, mikä aiheutti työtä prosessin eri vaiheissa. Kokeiluissa kehitettiin erilaisia pikaratkaisuja, jotka perustuivat URA-järjestelmän ulkopuolisiin tekniikkoihin kuten Excel-seurantalistoihin. Kumpikin, sekä Uudenmaan että Pirkanmaan, kokeilu teki omat ratkaisunsa. Tämä on kevyesti ja nopeasti kehittäen edettäessä perusteltua, mutta vastaisuudessa palvelun mahdollisesti jatkuessa ja laajetessa lienee tarpeen kehittää yhtenäisiä toimintatapoja ja työkaluja analyyttiseen tiedon poimintaan, prosessin hallintaan ja seurantaan.

Kokeilun käynnistämisessä TE-palveluiden ja palveluntuottajien keskinäiset odotukset eivät täysin kohdanneet. Palveluntuottajat odottivat TE-palveluiden asiakasohjauksen tuottavan tasaista homogeenista asiakasvirtaa palveluun. Varsinkin Pirkanmaalla haasteena oli saada kokeiluun ylipäänsä tarvittavat vähintään 400 asiakasta, mikä loi jännitteitä. Toisaalta TE-palveluissa koettiin, että palveluntuottajat olivat oman markkinointinsa osalta varsin passiivisia. Suoraan asiakaskontaktointiin palveluntuottajilla ei ole mahdollisuutta ennen palveluun ohjausta, koska tieto henkilön työttömyydestä on luottamuksellista. TE-toimistoissa kuitenkin nähtiin, että palveluntuottajat voisivat markkinoinnissaan lisätä palvelun näkyvyyttä ja houkuttelevuutta. TE-palveluiden asiakashankinnan ja palveluntuottajien markkinoinnin yhteensovittaminen onkin kokeilun perusteella kehittämisalue.

Vaikka palveluntuottajien toimintatapaa ei ohjata suoraan, kokeilu osoitti, että palvelun laadun seuranta on tärkeää. Pirkanmaan kokeilussa palautetta hyödynnettiin kesken kokeilun. Palveluntuottaja ja TE-toimisto pystyivät sopimaan korjaavista toimista, kun asiakkaiden antama palaute poikkesi selvästi muiden palveluntuottajien saamasta palautteesta. Palvelun laadun seuranta pohjautui molemmissa kokeiluissa kerran toteutettuun asiakaskyselyyn. Myös tämä on jatkossa systematisoitava alue.

Prosessin toimivuus asiakkaiden näkökulmasta

Kokeiluihin osallistuvien asiakkaiden näkemyksiä ei arviointityössä kartoitettu erikseen esimerkiksi haastattelujen tai kyselyiden avulla, vaan tässä esitetyt asiakasnäkemykset perustuvat Uudenmaan ja Pirkanmaan kokeilujen keräämään asiakaspalautteeseen. Asiakaspalaute on molemmissa kokeilussa samansuuntaista: Palveluihin olivat tyytyväisiä pääosin ne, jotka olivat työllistyneet kokeilun aikana minkä kestoiseen työhön tahansa. Myös palvelun aikana tapahtuneella lyhyelläkin työllistymisellä näyttäisi olleen positiivinen yhteys koettuun tyytyväisyyteen. Kokeilun aikana työllistyneistä tyytyväisiä palveluun oli 85 % vastaajista. Vastaava luku työttömäksi jääneiden osalta oli 45 %. Kokeiluista Pirkanmaan pilotin asiakkaat olivat keskimäärin tyytyväisempiä saamaansa palveluun kuin Uudenmaan pilotin asiakkaat. Tämä selittynee osin sillä, että Uudenmaan pilotissa palvelun kesto oli Pirkanmaata lyhyempi. Lisäksi asiakkaiden työnhakutaidot ja odotukset kokeilusta olivat

erityyppiset: Uudellamaalla odotettiin palvelujen sijaan konkreettisia työpaikkoja ja työnantajayhteyksiä, joita ei aina ollut tarjolla. Lisäksi Uudellamaalla palveluntuottajia kritisoitiin Pirkanmaata enemmän siitä, että henkilökohtainen palvelu jäi vain yhden tai kahden kontaktoinnin varaan ja palveluntuottajan edustajaa oli muutenkin vaikea tavoittaa.

"Palvelu oli ystävällistä, mutta ainut apu oli CV:n päivittäminen. Yritin itse kuulostella määräajoin missä mennään, mutta ilmeisesti palveluntuottajan yhteistyössä olevilta työnantajilta ei ole soveltuvaa työtä löytynyt. Palveluntuottajan olisi pitänyt kertoa, että ovatko oikeasti ja aktiivisesti yrittäneet kartoittaa yhteistyökumppaniensa kautta työnsaantimahdollisuuksista." Asiakaspalaute, Uudenmaan pilotti.

"Sain yhden ainoan kontaktin heiltä ja kävin haastattelussa, jossa ilmeni, että kyseinen paikka ei ollutkaan avoin. Tuntuikin, että paikka oli keksimällä keksitty." Asiakaspalaute, Uudenmaan pilotti.

Merkillepantavaa on, että palveluun oli tyytyväisiä iso osa niistäkin vastaajista, jotka eivät työllistyneet palvelun aikana. Syinä tyytyväisyyteen mainittiin mm. uusien virikkeiden ja motivaation saaminen työnhakuun, konkreettisten työnhakutaitojen parantaminen sekä sosiaalisten kontaktien syntyminen. Osalla etenkin pidempään työttömänä olleista asiakkaista kokeilussa olo toi uutta suuntaa ja sisältöä elämään ja työnhakuun, vaikka työpaikkaa ei sen avulla suoraan löytynytkään.

"Palvelussa mukana olo toi sisältöä ja elämää päiviin." Asiakaspalaute, Pirkanmaan pilotti.

"Parasta oli valmentaja, jonka kanssa tuli keskusteltua monista työnhakuun liittyvistä asioista, jotka koskivat juuri minua. TE-toimistosta ei ole koskaan saanut oikeaa henkilökohtaista opastusta." Asiakaspalaute, Pirkanmaan pilotti.

Kyselyhetkellä palveluun tyytymättömiä etenkin Pirkanmaan pilotissa yhdisti ennen kaikkea pidempiaikaiseen työttömyyteen liittyvä ahdistus eikä niinkään itse palvelutapahtuma tai sen koettu laatu. Moni kokeilun asiakas oli myös ennen kokeilua ollut vastaavan tyyppisissä palveluissa ja koki, että pilottiin osallistuminen ei antanut hänelle mitään uutta.

"Palvelu oli paljolti perinteisen työnhakukurssin tyyppinen, joita olen käynyt lukuisia. Itselläni oli kaikki perusasiat jo valmiiksi kunnossa, eli en tuntenut saavani mitään uutta, siksi olin pettynyt antiin." Asiakaspalaute, Pirkanmaan pilotti.

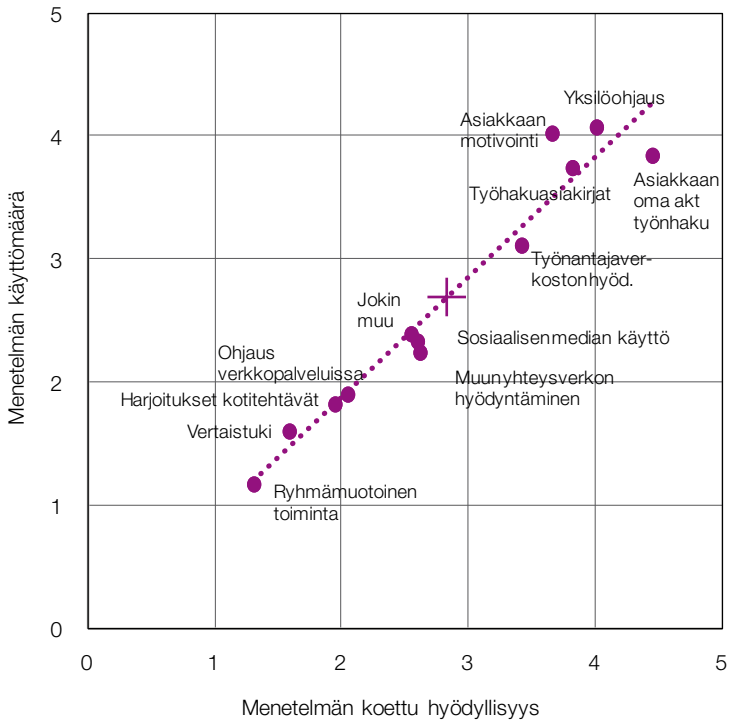
Asiakkaiden näkemyksistä ei selkeästi heijastunut se, minkälaiseen palveluun oltiin tyytyväisiä ja minkälaiseen tyytymättömiä. Kokemukset palveluiden hyödyllisyydestä liittyivätkin hyvin erilaisiin henkilökohtaisiin tarpeisiin ja odotuksiin palveluista – osa kaipasi hyvinkin vahvaa henkilökohtaista ohjausta ja toiset puolestaan työnantajayhteyksiä ja työpaikkoja. Erityisesti ryhmä- ja yksilövalmennuksesta koetut hyödyt jakoivat vastaajien näkemyksiä: työnhakuvalmiuksiltaan hyvässä asemassa olevat tuntuivat suosivan yksilöpalveluja ja heikommassa asemassa olevat kaipasivat puolestaan ryhmän tarjoamaa sosiaalista vertaistukea. Yksilöllisen palvelun tarve tunnistettiin kuitenkin tärkeäksi molemmissa ryhmissä. Palvelutarpeissa korostuu erityisesti henkilökohtaisen ohjauksen tarve ja yksilölähtöisyys.

Ryhmätyyppisillä toiminnoilla voi olla em. henkilökohtaista palvelua tukevaa merkitystä silloin, kun sitä käytetään samassa tilanteessa oleville ns. vertaistukena tai se liittyy yhdessä tekemiseen tai yhteiseen kiinnostuksen kohteeseen.

"Olisin kaivannut vielä enemmän yksilöllistä ohjausta. Mutta vertaistuki auttoi siihen, etten menettänyt toivoani ja jatkoin yrittämistä". Asiakaspalaute, Uudenmaan pilotti.

Uudenmaan asiakaspalautetiedon perusteella asiakkaan motivointi, oman työnhaun aktivointi sekä työnhakuasiakirjojen laadinta ja ajantasaistaminen ovat olleet yleisimmin käytetyt palvelut. Uudenmaan palauteen perusteella palvelujen koetuissa hyödyissä ei näytä olevan suurta eroa, jos hyödyt suhteutetaan niiden käyttöön. Suhteessa palvelujen käyttöön asiakkaan oma aktiivinen työnhaku, palveluntuottajan työnantajaverkoston hyödyntäminen sekä muun verkoston hyödyntäminen koettiin hyödyllisimmiksi palveluiksi.

Kuva 10. Menetelmän arvioitu käyttö ja koettu hyödyllisyys Uudenmaan kokeilussa



Lähde: asiakaspalaute, syyskuu 2015

Kuvassa 10 on esitetty Uudenmaan kokeilun asiakaspalautteen perusteella (syyskuu 2015) asiakkaiden näkemyksiä heille tarjottujen palvelujen käytöstä ja palvelujen koetusta hyödyllisyydestä. Kuvaa tulkittaessa on huomioitava se, että palvelujen käyttömäärä selittää koettuja hyötyjä (eli jos palvelua ei ole käytetty, ei siitä myöskään voi olla hyötyä). Täten palvelujen koettu hyöty suhteessa palvelun

käyttömäärään näkyy erona kaikkien palveluiden käyttöä ja hyötyä kuvaavaan trendiviivaan. Tällöin trendiviivan oikealla puolella olevat palvelut on koettu suhteellisesti hyödyllisemmiksi kuin trendiviivan vasemmalla puolella olevat palvelut.

Prosessin toimivuus ja kehittämistarpeet palveluntuottajan näkökulmasta

Palveluntuottajiksi Uudenmaan ja Pirkanmaan pilotteihin valikoitui vakiintuneita toimijoita, joilla oli pääosin jo ennestään vahva kokemus yhteistyöstä työhallinnon kanssa. Eli monelta osin toimintatavat työhallinnon kanssa olivat tutut. Samoin muut yleiset edellytykset keskinäiselle yhteistyölle olivat kunnossa. Palveluntuottajat lähtivät mukaan kokeiluihin ensisijaisesti tuotekehitysmielessä yhteistyötä kehittämään. Motiivina ei niinkään ollut raha, vaan oppiminen ja kokemusten hyödyntäminen jatkoa varten sekä mahdolliset liiketoiminnalliset hyödyt tulevaisuudessa.

Osa palveluntuottajista lähti pilottia koskevaan tarjouskilpailuun mukaan omakustannusperiaatteella, ja hinnan määrityksessä käytettiin lähtökohtana kustannusperusteisuutta suhteessa tuloksesta saataviin arvioituihin palkkioihin. Etenkin tuloksiin perustuvien palkkioiden osalta oikean hinnoittelun tai hintatason arviointi osoittautui hankalaksi, sillä asiakaskohderyhmä kummassakaan kokeilussa ei ollut palveluntuottajille ennestään erityisen tuttu. Tältä osin hinnan määrittely tarjouksiin tapahtui ”black boxina” myös palveluntuottajille, mikä näkyi mm. tarjoushintojen suurina eroina.

Vastaavasti kilpailutettuihin palkkiohintoihin perustuen palveluntuottajien välillä oli jonkin verran eroja asiakas- ja kokonaisansainnassa. Suhteessa normaaliin liiketoimintaan tai pilottikokeilun vaihtoehtoiskustannuksiin ei kuitenkaan yhdenkään palveluntuottajan kokonaisansaintaa kokeilusta voi pitää käytetyillä hinnoilla ja onnistumisprosenteilla erityisen hyvänä. Karkeasti arvioiden kannattava liiketoiminta edellyttäisi palveluntuottajilta noin 25 % – 40 % onnistumista palkkioon johtavissa työllistymisissä riippuen mm. asiakkaan työnhakuprofiilista, asiakasvolyymeistä, asiakkaiden kiertonopeudesta sekä palkkion määrittelyn kriteereistä. Liiketoiminnan kannalta haasteeksi palveluntuottajat kokivat erityisesti asiakaskunnan heterogeenisuuden ja epätasaiset asiakasvolyymit, mikä ei ole mahdollistanut skaalaetuja palvelujen tuottamisessa (mm. ryhmäpalvelut) tai työnantajien kontaktoinnissa (ehdokkaiden tarjonta työnantajille).

Palveluntuottajien erilaisista palveluportfolioista huolimatta asiakkaiden palveluprosessi oli kaikilla palveluntuottajilla hyvin samantapainen (asiakkaan vastaanotto/alkukartoitus → suorat kontaktit työnantajiin ml. työnhakijoiden esittely → työnhaun aktivointitoimet/motivointi → työnhakutaitojen preppaus → mahdollinen yksilövalmennus). Tulospalkkioperusteisuus näyttää johtaneen siihen, että liiketoiminnallisesta näkökulmasta kaikkiin asiakkaisiin ei ole tarkoituksenmukaista panostaa samalla palveluintensiteetillä, vaan panostusta kannattaa suunnata niihin, jotka ovat jo valmiiksi motivoituneita ja palveluntuottajan oman palveluprofiilin ja vahvuuksien mukaisesti helpommin työllistyviä. Uudenmaan kokeilun

loppuraporttiaineiston valossa näyttääkin siltä, että puhtaasti työllistymistuloksiin perustuvassa hankintamallissa yksilöllisempiä palveluita ja ohjausta sekä työnantajakontaktien käyttöä on tarkoituksenmukaista suunnata niille, joilla on arvioitu olevan vahva työnhakumotivaatio. Ryhmäohjausta ja vertaistukea tarjotaan puolestaan niille, joiden motivaatio on arvioitu alhaisemmaksi. Onkin ilmeistä että palveluntuottajien kannattaa suunnata työpanosta niihin, joilla jo lähtökohtaisesti on paremmat mahdollisuudet työllistyä.

Ansainnan näkökulmasta kilpailutetun yksikköhinnan ohella oleellista palvelutuottajille on asiakkaille tarjottava palveluintensiteetti sekä asiakkaiden kiertonopeus palveluprosessissa. Suhteessa palvelutuottajien ns. normaaliliiketoiminnan vaihtoehtoiskustannuksiin (esimerkiksi rekrytointipalkkiot työnantajilta, työnetsijäpalvelu yms.) ei pilottien mukaisella palkkiorakenteella ole liiketoiminnallisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaista kovin paljoa resursseja yhtä asiakasta kohden panostaa[8].

Kokonaisuutena hankintamalli ja siihen liittyvät prosessit toimivat palveluntuottajien näkökulmasta varsin hyvin. Tulosperusteisuutta pidetään hankintamallissa hyvänä asiana, sillä sen nähdään ohjaavan tekemään oikeita asioita. Toisaalta puhtaasti hintaan perustuvaa hankintamallia ei pidetty hyvänä, vaan nähtiin, että palveluilla täytyy olla tietty laatukriteeristö sekä minimivaatimukset asiakkaille tarjottaville palveluille ja kiinteälle palveluprosessille. Haasteina tai epäkohtina mallissa pidettiin asiakashankinnan ja -ohjauksen epäsystemaattisia käytäntöjä (ei päästy itse vaikuttamaan asiakashankintaan), seuranta- ja raportointikäytäntöjen kankeutta (mm. tietojen siirtoa hankaloittavat tietojärjestelmäepäkohdat), kokeilujen ja palveluajan lyhyttä kestoa (mm. kokeilun alun ajoittuminen lomakuukausille, asiantuntijoiden ja vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisprosessi on usein pitkäkestoinen ja poluttunut) sekä palkkioperusteiden kriteereitä (mm. rajaaminen vain kokeiluaikaan ja vuokratyöpaikkojen[9] sekä yrittäjyyden eri muotojen jättäminen pois palkkioperusteista).

Palveluntuottajien näkemyksen mukaan toiminnan tuloksellisuutta (työllistymiset) voidaan jatkossa parantaa hankintamallia ja palveluntuottajien omaa palveluprosessia ja -konseptia tehostamalla. Hankintamalliin liittyviksi kehittämistarpeiksi palveluntuottajat näkivät:

- Asiakasohjauksen tehostamisen siten, että asiakasvirrat mahdollistavat skaalaetujen synnyn. Tämä edellyttäisi tasaisempia ja suurempia asiakasvolyymejä, homogeenisempia asiakasryhmiä sekä ammattialoittain tai toimialoittain fokusoitunutta asiakasvirtaa.
- Pidempikestoisia työllistämisprosesseja etenkin vaikeimpien asiakasryhmien osalta

8 Jos vertailukohtana käytetään vaikka yksilöllisen työnetsijäpalvelun hintana 600 euroa/päivä. Tarkoittaisi tämä sitä, että Pirkanmaan kokeilun keskimääräisellä palveluntuottajakohtaisella palkkiolla/asiakas saisi noin 1,5 päivää yksilöllistä työnetsijäpalvelua. Vastaavasti Uudenmaan kokeilussa keskimääräisellä palveluntuottajakohtaisella palkkiolla/asiakas saisi vain noin 0,5 päivää yksilöllistä työnetsijäpalvelua

9 Palveluntuottajat tarkoittanevat oman konserninsa piirissä tarjolla olevaa vuokratyötä, sillä yleisestihän vuokratyötä ei oltu rajattu.

- Palkkioperusteisuuden kriteerien uudelleen määrittelyä mm:
  - vuokratyöpaikkojen, yrittäjyyden eri muotojen huomioiminen tulosperusteisessa palkkiossa
  - työllistymisvaikutusten huomioiminen pidemmällä aikavälillä kuin vain palvelun keston aikana
  - insentiivien luominen myös poluttamiseen, välietapeille pääsyyn ja ratkaisujen (muut kuin työllistyminen) löytymiseen.
- Julkisten työvoimapalveluiden käytön mahdollistaminen yksityisten palvelujen rinnalla toisiaan täydentävinä palveluina.

Piloteissa käytettyjen keinojen tai eri palveluntuottajien toimintaprosessien tehokkuudesta on vaikea vetää selkeitä johtopäätöksiä nyt saavutettujen tulosten ja kokemusten perusteella. Syitä tähän ovat mm. pilottien kokeiluluonne ja lyhyt aikajänne sekä asiakaskunnan heterogeenisuus ja pienet asiakasvolyymit. Uudenmaan kokeilun loppuraportointiaineiston kautta on kuitenkin ollut mahdollisuus tarkastella yleisellä tasolla palveluntuottajien käyttämien keinojen yhteyttä saatuihin työllistymistuloksiin. Päähavainto Uudenmaan kokeilun tuloksista on se, että huolimatta erityyppisistä palveluportfolioista, työllistymistuloksissa ei ole selkeitä palvelutuottajakohtaisia eroja, vaan tulokset ovat hyvin samankaltaisia. Vastaavasti myöskään käytetyillä menetelmillä ei ole yhteyttä saavutettuihin tuloksiin työllistymisessä.

Asiakkaan motivaatiotekijöillä näyttää sen sijaan olevan selkeä syy-yhteys sekä käytettyihin menetelmiin että työllistymiseen – yksittäisestä menetelmästä selvästi tuloksellisin on Uudenmaan kokeilussa ollut asiakkaan oma aktiivinen työnhaku, joka on luonnollisesti yleisintä kaikkein motivoituneimmilla asiakkailla. Heidän työllistymisen todennäköisyys on lähes kaksinkertainen suhteessa niihin, jotka eivät ole laajalti toteuttaneet omaa aktiivista työnhakua. Muilta osin käytetyllä menetelmällä ja työllistymisen todennäköisyydellä ei ole tilastollisesti havaittavaa yhteyttä. Tämä tulos korostaa työnhakijan motivaatiotekijöiden ja oman työnhakuaktiivisuuden merkitystä työllistymistä selittävänä tekijänä. Motivaatiotekijät tulisi täten huomioida myös keskeisenä asiakasvalintojen ja -ohjauksen sekä mahdollisesti myös tulospalkkion määräytymisen kriteerinä.

Yhteenvetona voi todeta, että kokeiluissa yksityisten palveluntuottajien palveluprosessi ja käytetyt palvelut (pienet henkilökohtaiset suoraan työllistymiseen tähtäävät kannustus-, preppaus yms. toimet) ovat osuneet julkisen työnvälityksen aukkokohtaan, resurssi- ja osaamisvajeeseen, joka jää työnhaun keston mukaisesti tarkasteltuna TE-toimistoissa asiakkaan vastaanottamisen ja myöhemmin tapahtuvien aktiivitoimien väliin. Tältä osin palveluntuottajien palvelut ovat täydentäneet TE-toimiston puuttuvaa palveluvalikoimaa. Palveluntuottajien oman näkemyksen mukaan heidän oma palvelupalettinsa on kuitenkin ”trimmattu” erityisesti motivoituneille ja työmarkkinavalmiuksiltaan paremmassa asemassa oleville työnhakijoille. Sen ei koettu olevan tehokas suhteessa julkisen työnvälityksen keinovalikoimaan vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien ja pidempään työttömänä olleiden osalta.

4 Kokeilujen työllisyys- ja kustannusvaikutukset

Tässä luvussa on arvioitu kokeilujen työllisyys- ja kustannusvaikutuksia. Arvioinnit perustuvat kokeiluihin osallistuneiden asiakkaiden vertailuun verrokkiryhmään. Tarkastelemme ensin asiakkaiden valikoitumista ja työllistymistä kummassakin kokeilussa. Sen jälkeen on tarkasteltu esimerkkilaskelmien avulla kokeilujen kustannuksia ja kustannussäästöjä.

4.1 Valikoituminen ja työllistyminen kokeilussa

Kokeiluun osallistuneiden kohderyhmä ja verrokkiryhmä poikkeavat tarkasteltujen taustatekijöiden eli ammatin, sukupuolen ja iän suhteen toisistaan. Taustatekijöiden vertailu osoittaa siten, että pilotit houkuttelivat ja siten valikoivat tietyntyyppisiä asiakkaita. Se kertoo myös jossakin määrin siitä, kenelle palvelua tarjottiin, koska kokeilussa TE-toimisto pyrki mahdollisuuksien mukaan vastaamaan myös palveluntuottajien profiiliin. On kuitenkin otettava huomioon, että erilaisia taustatekijöitä on paljon ja kokeiluun osallistuneiden ja varsinkin työllistyneiden määrät olivat pieniä. Sattumalla voi siten olla lopputuloksiin iso merkitys. Tämän vuoksi analyysiä ei voi viedä esimerkiksi ammattien suhteen kovin yksityiskohtaiselle tasolle.

Vaikeimmin hallittava valikoitumisen tekijä on erilaiset motivaatiotekijät, joista ei ollut käytettävissä tietoa.[10] On hyvin mahdollista, että palveluun valikoitui runsaasti sellaisia asiakkaita, joilla oli keskimääräistä aktiivisempi ote työnhakuun. Toisaalta palvelusta on saattanut myös jättäytyä pois niitä, joilla oli jo oma ratkaisu työttömyyden katkaisemiseksi valmiina. Tähän viittaa mm. Pirkanmaan TE-toimiston tekemä kysely sellaisille asiakkaille, jotka tekivät päätöksen olla osallistumatta kokeiluun. Noin kolmasosalla niistä, jotka eivät lähteneet kokeiluun, oli syynä muu mahdollisuus tai tulevaisuuden toimenpidevaihtoehto[11]. Asiakkailla on voinut ollut monia erilaisia syitä osallistua tai olla osallistumatta palveluun ja nämä syyt ovat voineet johtaa useaankin erityyppiseen valikoitumiseen.

Toinen vertailun haaste liittyy seurantaan siitä, onko asiakas todella työllistynyt. URA-järjestelmän asiakasrekisterissä työnhaku voi päättyä paitsi työllistymiseen, myös merkintään ”ei ole uusinut työnhakuaan”. Työnhaku on toistaiseksi voimassa, mutta asiakkaan jättäytyessä osallistumasta johonkin velvoitettuun toimenpiteeseen, työnhaku katsotaan päättyneeksi ja syyksi rekisteröidään tämä merkintä. Esimerkiksi jättäytyminen pois velvoittavasta infotilaisuudesta johtaa tähän. Taustalla

10 Uudenmaan kokeilussa palveluntuottajat arvioivat asiakkaan motivaatiota, mutta tätä arviota ei ole tehty yksilöivästi tunnistettavalla tavalla. Näin tietoa ei voi yhdistää tähän analyysiin. Lisäksi vastaavaa tietoa ei ole verrokkiryhmästä.

11 Näitä tuloksia käydään tarkemmin läpi myöhemmin Pirkanmaan kokeilun tulosten arvioinnin yhteydessä.

on usein se, että henkilö on jo saanut työtä. Mutta syynä voi olla myös luopuminen työnhausta ja ajautuminen piilotyöttömyyteen.

Kokeiluun osallistuvat ovat tarkemman seurannan kohteena kuin muut työnhakijat. Palveluntuottajillehan on ansaintansa kannalta välttämätöntä huolehtia siitä, että työllistyminen ilmoitetaan, jotta ne saavat palkkion. Siksi tämä ”ei ole uusinut työnhakuaan”-merkintä on hyvin harvinaista kokeiltuun palveluun osallistuneilla. Mutta se on yleistä muilla työnhakijoilla, myös verrokkiaineistossa. Koska tieto työllistymisestä ei ole varmaa, esitämme verrokeille yhden työllistymisen asteen sijaan alarajan (mukana vain ne, jotka ovat varmasti työllistyneet yleisille työmarkkinoille) ja ylärajan (mukana myös ne, jotka eivät ole uusineet työnhakuaan). Todellinen verrokkien työllistyneiden osuus on siten jossain esitettyjen ylä- ja alarajojen välissä.

4.1.1 Uudenmaan kokeiluun valikoituminen ja kokeilussa työllistyminen

Uudenmaan kokeilun vertailuryhmän muodostaminen

Uudenmaan kokeilussa verrataan kahta ryhmää. Kokeiluun osallistuneista vertaamme tammi-elokuussa 2015 palvelussa aloittaneita. Tähän ryhmään kuului 370 asiakasta. Nämä asiakkaat ovat käyneet koko 3 kk:n kokeilun läpi. Myöhemmin syksyllä 2015 kokeiluun liittyi runsaasti asiakkaita, joista osalla kokeiluaika jäi tavoiteltua lyhyemmäksi kokeilun päättymisen vuoksi.

Verrokkiryhmänä on sellaiset Työnvälitys- ja yrityspalvelut -linjan asiakkaat, jotka olivat työttöminä työnhakijoina 1.1.2015 ja joiden työttömyysjakso alkoi 1.7.2014–31.12.2014. Vertailuryhmässä ei ole mukana asiakkaita, jotka työllistyivät 3 kk:n kuluessa työnhaun alkamisesta. Verrokkiryhmässämme on 8446 asiakasta. Tästä joukosta on poistettu myös sellaiset asiakkaat, jotka ovat osallistuneet kokeiluun.

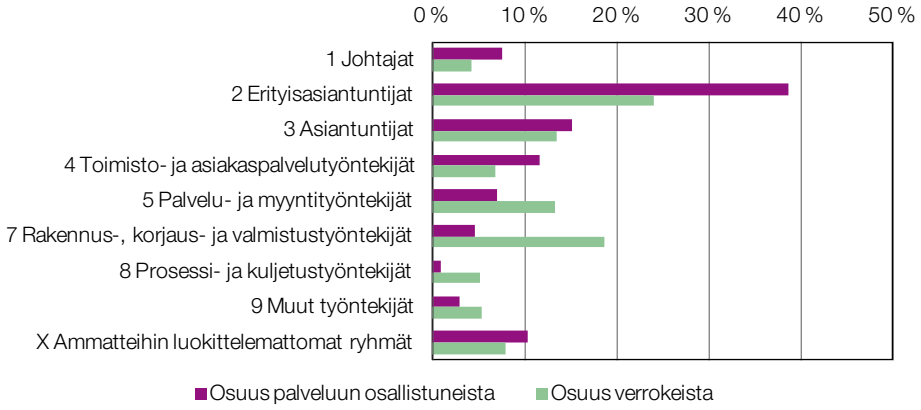
Verrokkiryhmän asiakkaat ovat kuuluneet kohderyhmään 3–6 kk työttöminä olleisiin vuonna 2015, mutta verrokkiryhmä ei kata kaikkia kohderyhmän asiakkaita eikä ole puhdas satunnaisotos. Ryhmä kattaa alkuosan siitä asiakkaiden virrasta, joka ajautui yli 3 kk:n työttömyyteen kokeilun aikana. Katsomme, että tämän asiakasryhmän profiili vastaa koko Uudenmaan kokeilun kohderyhmän profiilia. Todettakoon, että kaikkien asiakkaiden, joiden työttömyys on kokeiluaikana kestänyt 3–6 kk, poiminta URA-järjestelmästä on hyvin monimutkainen toimenpide. Siksi on perusteltua käyttää näytettä.

Uudenmaan kokeilun valikoituminen

Tarkastelemme seuraavaksi valikoitumista palveluun. Kuva 11 vertaa kokeiluun osallistuneita ja verrokkiryhmää. Palvelu houkutti suhteellisesti eniten erityisesti erityisasiantuntijoita ja toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöitä. Sen sijaan palvelu- ja myyntityöntekijöitä, rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöitä sekä prosessi- ja kuljetustyöntekijöitä palvelu ei houkuttanut. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä. Ero selittyy osaltaan sillä, että niissä ammateissa, jotka ovat aliedustettuna

kokeilussa, työllistytään usein vuokratyön kautta. Toisaalta myös joidenkin palvelutuottajien selvä profiloituminen johto- ja erityisasiantuntija-ammatteihin heijastunee kokeilun asiakaskuntaan.

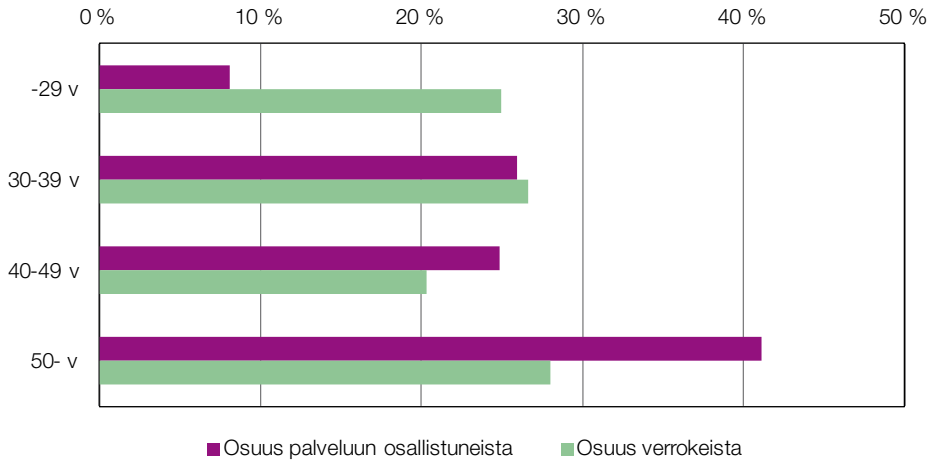
Kuva 11. Uudenmaan kokeiluun osallistuneet ja verrokit ammattiryhmittäin



Kokeiluun osallistuneista 60 % oli naisia ja 40 % miehiä. Jakauma on päinvastainen kuin verrokkiryhmässä, jossa 58 % on miehiä ja 42 % naisia. Ero selittyy osittain ammateilla. Monet työntekijäammatit, joita kokeilu ei houkuttanut, ovat hyvin miesvaltaisia. Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden joukossa on taas selvä naisenemmistö. Kuitenkin myös suurimmassa ryhmässä erityisasiantuntijoiden joukossa on verrokkien joukossa lähes yhtä paljon miehiä (51 %) ja naisia (49 %), mutta kokeiluun osallistuneista naisia oli 63 %. Jos katsotaan, että molempien sukupuolten erityisasiantuntijoille tarjottiin yhtäläisesti mahdollisuutta osallistua kokeiluun, naiset ovat tarttuneet mahdollisuuteen noin 75 % useammin kuin miehet. Emme tiedä, onko kysymyksessä miesten ja naisten erilaiset asenteet. Joka tapauksessa kysymykseen, miten palvelu houkuttaisi miehiä, tulisi kiinnittää huomiota, jos tällaista palvelua jatketaan.

Kuva 12 esittää palveluun osallistuneet ikäryhmittäin. Palveluun osallistui selvästi enemmän yli 50-vuotiata kuin verrokissa. Sen sijaan nuorten, alle 30-vuotiaiden osuus on pieni, mikä on ymmärrettävää tähän ikäluokkaan tarjottavien muiden työllistymistä edistävien palveluiden vuoksi.

Kuva 12. Uudenmaan kokeiluun osallistuneet ja verrokit ikäryhmittäin



Uudenmaan kokeilun työllistyminen

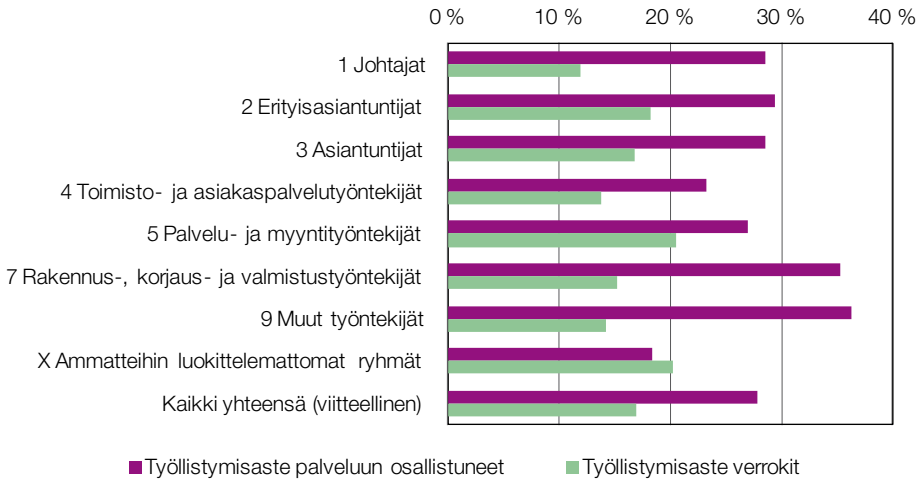
Tarkastelemme seuraavaksi Uudenmaan kokeilun tuloksellisuutta työllistymisen näkökulmasta. Tässä vertailussa tarkastelemamme 370 kokeiluun osallistuneen asiakkaan joukosta (tammi-elokuussa aloittaneet) työllistyi 103 henkeä eli 28 % asiakkaista. Tämä on jonkin verran korkeampi työllistymisaste kuin kaikkien kokeilun 605 asiakkaan joukossa (26 %), jossa mukana on myös syksyllä 2015 aloittaneet. Tämä selittynee ainakin osittain sillä, että myöhemmin syksyllä 2015 palvelun aloittaneista osalla palvelu jäi lyhyeksi.

Verrokkiryhmän 8446 asiakkaasta työllistyi 3-6 kk:n aikana yleisille työmarkkinoille 1171 ja lisäksi 257 asiakasta on merkinnällä ”ei uusinut työnhakuaan”. Työllistymisaste oli siis vähintään 14 % ja korkeintaan 17 % (erotus 3 %).

Vertailemme palveluun osallistuneiden ja vertailuryhmän työllistymisastetta taustatekijöiden mukaisesti. Tässä vertailussa käytämme verrokista ainoastaan ylärajaa. Alaraja on yleensä ylä- ja alarajan erotuksen verran eli noin 3 % tätä matalampi. Kuva 13 esittää työllistymistä ammattiryhmittäin. Aiemmin esitetyistä ammattiryhmistä mukana ei ole prosessi- ja kuljetustyöntekijöitä, koska heitä osallistui koko kokeiluun vain kolme henkeä. Kaikissa ammattiryhmissä kokeiluun osallistuneiden työllistyminen on selkeästi yleisempää kuin verrokeissa.[12]

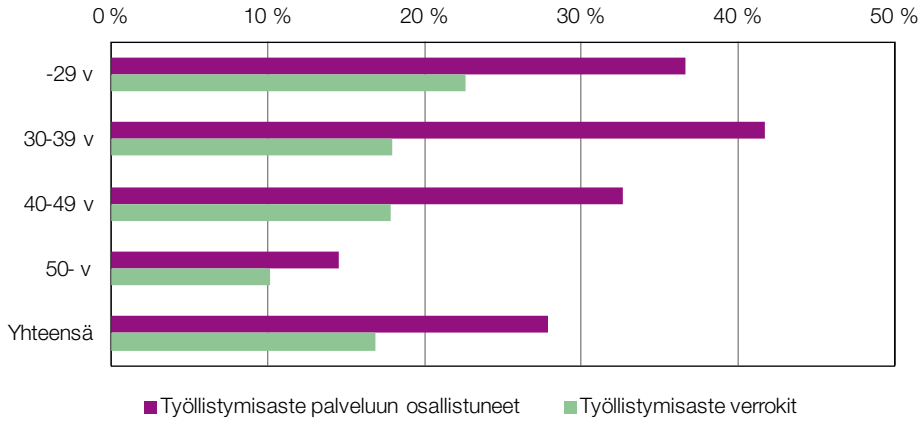
12 Erityisasiantuntijoiden joukossa työllistymisen ero on tilastollisesti merkitsevää ($p<0,01$) ja useimmissa muissa melkein merkitsevää ($p<0,05$). Jotkin kokeiluun osallistuneet ammattiryhmät ovat pieniä, ettei näin tarkasteltuna eroa voidaan tilastollisesti osoittaa merkitseväksi. Käytämme testinä tässä ja muissa vastaavissa vertailuissa binomijakaumaan perustuvaa testiä, joka vertaa työllistymistä odotettuun työllistymiseen verrokkiryhmän työllistymisasteella. Testi on suuntaa antava, koska osallistujat ja verrokit poikkeavat muiden taustatekijöiden osalta.

Kuva 13. Uudenmaan kokeilu – työllistymisaste, kokeiluun osallistuneet ja verrokit ammattiryhmittäin



Kuva 14 esittää työllistymisasteen ikäluokittain. Kokeilu oli tuloksellisempi nuoremmissa ikäluokissa, etenkin 30–39-vuotiaiden joukossa. Palveluun osallistuneiden työllistymisaste oli selvästi tätä alempi yli 50 vuotiaiden joukossa, mutta silti korkeampi kuin vertailuryhmässä ja tilastollisesti yhä erittäin merkitsevä. Kun ammattiryhmät ja ikäryhmät yhdistetään, erityisesti 30–39-vuotiaiden työllistymisaste kokeilussa on ollut hyvin korkea, jopa yli 50 %, vaikka vertailuryhmässä tämä ryhmä ei erityisemmin poikkea vertailuryhmän keskimääräisestä työllistymisestä. Tämä ryhmä on nostanut merkittävästi myös koko kokeilun työllistymisastetta, koska 103:sta kokeillun palvelun kautta työllistyneestä peräti 40 oli 30–39-vuotiaita erityisasiantuntijoita. Sukupuolen osalta miesten työllistymisaste palveluun osallistuneiden joukossa oli 25 % ja naisten 29 %. Verrokeissa molempien sukupuolten työllistymisaste oli 17 %. Tulkitsemme, että naisten korkeampi osuus johtuu nimenomaan siitä, että he ovat miehiin nähden yliedustettuina eniten työllistyneissä ammattiryhmissä.

Kuva 14. Uudenmaan kokeilu – työllistymisaste ikäluokittain



Vertailu osoittaa siis kauttaaltaan, että Uudenmaan kokeiluun osallistuneiden työllistymisaste on korkeampi kuin vertailuryhmän, jonka puolestaan katsomme edustavan hyvin koko kohderyhmää 3–6 kk työttöminä olleita.

Arvioimme myös kokeilun vertailukelpoisen työllistymisasteen, jos palveluun osallistuneita edustaneet 370 henkeä olisivat työllistyneet kuten verrokit sen ammatti- ja ikäryhmän työllistymisasteen mukaan, mihin he kuuluvat.[13] Kokeiluun osallistuneiden odotettu työllistyneiden määrä oli 50. Odotettu työllistymisaste oli siis 50/370=14 %. Se, että kokeiluun osallistuneiden odotettu työllistymisaste on matalampi kuin verrokkiryhmän, johtuu pitkälti siitä, että kokeiluun osallistui runsaasti vanhempien ikäluokkien edustajia. Tämän arvion perusteella kokeilussa olisi vältetty 53 työttömän työnhakijan työttömyyden jatkuminen verrattuna siihen, että he eivät olisi olleet kokeilussa.

Pidämme epäuskottavana, että valikoituminen selittäisi täysin kokeiluun osallistujien ja vertailuryhmän työllistymisen eron. On todennäköistä, että Uudenmaan kokeilussa on pystytty lisäämään kokeiluun osallistuneiden työllistymistä.

4.1.2 Pirkanmaan kokeiluun valikoituminen ja kokeilussa työllistyminen

Pirkanmaan kokeilun vertailuryhmän muodostaminen

Pirkanmaan kokeilun osalta käytössä oli toisenlainen vertailuaineisto kuin Uudenmaan kokeilussa. Pirkanmaalla TE-toimisto kokosi verrokkiryhmän asiakkaista, joille oli tarjottu infotilaisuuksissa mahdollisuus osallistua kokeiluun, mutta jotka eivät lähteneet siihen mukaan. Lisäksi verrokissa on jonkin verran asiakkaita, joita

13 Käytämme suoraviivaista ristiintaulukoinnin menetelmää. Laskemme kunkin ikäryhmä/ammattiryhmä -yhdistelmän työllistymisasteen verrokkiryhmästä ja kerromme työllistymisasteilla kokeilun osallistujien määrät vastaavissa ryhmissä. Tällä tavoin saamme kokeilun odotetun työllistyneiden määrän, jota voimme verrata todelliseen työllistyneiden määrään.

TE-toimiston virkailijat olivat kontaktoineet suoraan onnistumatta saamaan heitä kokeiluun. Vertailuryhmässä on 517 asiakasta. Päinvastoin kuin Uudenmaan kokeilussa tämä vertailuryhmä ei ole edustava otos koko kohderyhmästä. Myös vertailuryhmän osalta on tapahtunut valikoitumista, koska tämä ryhmän osallistujat ovat tehneet aktiivisen päätöksen olla osallistumatta kokeiluun.

Pirkanmaan TE-toimisto teki infotilaisuuksien yhteydessä kyselyn, miksi asiakkaat eivät osallistu kokeiluun. Taulukko 5 esittää kyselyn yhteenvedon. Huomio kiinnittyy siihen, että noin kolmasosa ilmoittaa syyksi mahdollisen työllistymisen lähikuukausina, alan vaihdon tai yrittäjyyden. Toisaalta tulokset heijastavat myös kyynistymistä, koska yleisin syy on se, ettei palvelu kiinnosta asiakasta tai hän ei koe hyötyvänsä siitä.

Taulukko 5. Peruste, miksi asiakkaat eivät osallistu palveluun.

Peruste olla osallistumatta palveluun	Määrä	Osuus
Palvelu ei kiinnosta/ei koe hyötyvänsä palvelusta	88	28 %
Kokee, että pärjää omatoimisella työnhaulla	70	22 %
Mahdollisesti työllistymässä lähikuukausina	37	12 %
Hakeutumassa opiskelemaan/vaihtamassa alaa	35	11 %
Yrittäjyys vireillä/harkinnassa	25	8 %
Osa-aikatyössä/työssä kutsuttaessa	24	8 %
Palvelun rinnastaminen työnhakuvalmennukseen	18	6 %
Terveydelliset syyt/terveydentilan selvittely	9	3 %
Muutto tai raskaus	8	2 %

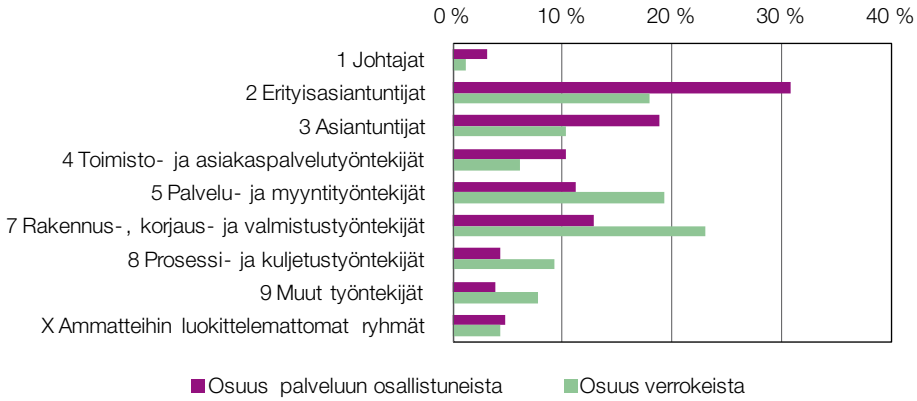
Lähde: Pirkanmaan TE-toimiston kysely infotilaisuksiin osallistuneille n=314 keväällä 2015

Pirkanmaan tapauksessa kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien vertailu indikoi siis, mitä vaikutusta on sillä, että henkilö päätti osallistua tai olla osallistumatta kokeiluun.

Pirkanmaan kokeilun valikoituminen

Vertaamme ensin valikoitumista, miten kokeiluun osallistuneet 419 asiakasta eroavat verrokin 517 asiakkaasta, jotka tekivät päätöksen olla osallistumatta. Kuva 15 esittää vertailun ammattiryhmittäin. Pirkanmaalla kokeilu houkutti erityisasiantuntijoita ja varsinkin asiantuntijoita jopa Uudenmaan kokeilua selvemmin. Työntekijäammateissa olevat eivät innostuneet lähtemään mukaan kokeiluun ja ovat selvästi aliedustettuina kokeiluun osallistuneiden joukossa verrokkeihin nähden. Työntekijäammattien saaminen mukaan onkin haaste, jos jatkossa pyritään muodostamaan myös näissä ammateissa työskentelevistä homogeenisiä ryhmiä, joissa palvelu voidaan tuottaa kustannustehokkaasti.

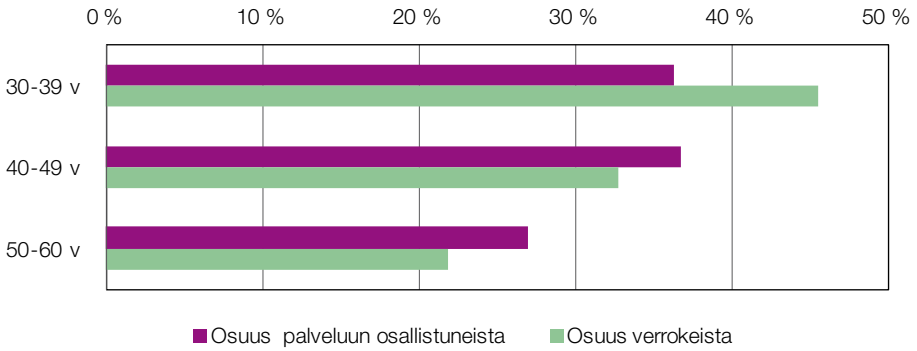
Kuva 15. Pirkanmaan kokeiluun osallistuneet ja verrokit ammattiryhmän perusteella



Myös Pirkanmaalla kokeilu kiinnosti naisia suhteellisesti enemmän kuin miehiä, mutta ero ei ole yhtä suuri kuin Uudenmaan kokeilussa. Kokeiluun osallistuneista 46 % oli naisia, kun vertailuryhmässä naisia on 36 %. Useimmissa ammattiryhmissä naisten suhteellinen osuus kokeiluun osallistuneista on suurempi. Osallistujien ja verrokkien määrät ammattiryhmissä ovat varsin pieniä, mikä nostaa sattuman mahdollisuutta.

Kuva 16 vertaa kokeiluun osallistujia ja verrokkeja. Kun palveluun osallistumista tarjottiin asiakkaille, palvelu houkutti yli 40-vuotiaita suhteellisesti enemmän kuin 30–39-vuotiaita. On huomattava, että sekä kokeiluun osallistuneet että verrokit poikkeavat koko kohderyhmän asiakkaista. Työvoimatilastojen mukaan Pirkanmaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut -palvelulinjan työttömien 30–60-vuotiaiden työnhakijoiden joukossa 50–60-vuotiaiden osuus on noin 34 %. Osa iäkkäimmistä näyttää siis karsiutuneen jo ennen kuin heille on tarjottu mahdollisuutta osallistua (esim. ovat jättäneet osallistumatta infotilaisuuteen).

Kuva 16. Pirkanmaan kokeilu – osallistuneet ja verrokit ikäryhmittäin



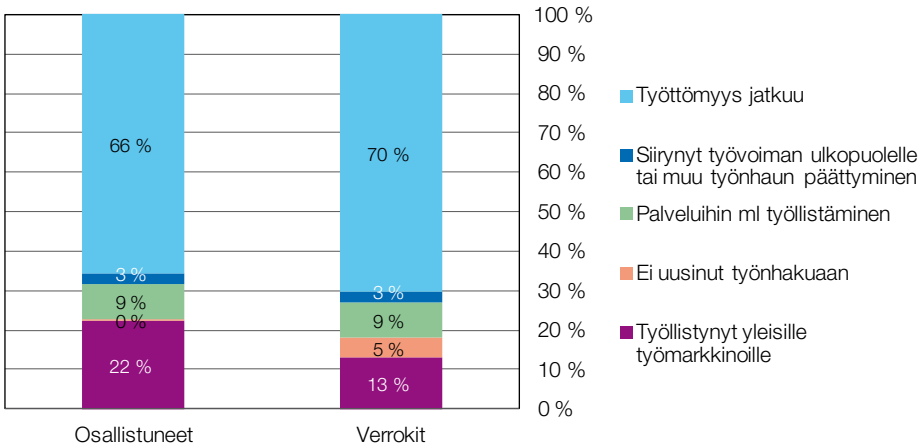
Pirkanmaan kokeilun työllistyminen

Päinvastoin kuin Uudenmaan kokeilussa, jossa saatiin vertailun pohjaksi selkeä jakso 3–6 kuukautta työttömyyden alusta, Pirkanmaan kokeilussa tällaista jaksoa oli vaikea asettaa. Näennäisen kuuden kuukauden kokeilujakson generoimisen sijaan päädyimme tekemään vertailun yhteen hetkeen nähden.

Vertaamme seuraavaksi kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien tilannetta 18.1.2016. Tarkastelemme työnhakijoiden viimeisintä työnhaun muutoskoodia. Jos työttömyyden muutoskoodilla työnhakua ei ole päätetty työnhaun aloittamisen jälkeen, tulkitsemme, että työttömyys jatkuu. Kuva 17 vertaa kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien tilannetta. Kokeiluun osallistuneista yleisille työmarkkinoille työllistyneitä on 22 % eli työllistymistä on tapahtunut myös kokeilun jälkeen (kokeilussa työllistyneiden osuus oli 19 %). Verrokeista varmuudella yleisille työmarkkinoille työllistyi 13 %. Huomiota herättävää on se, että 5 % verrokeista on merkinnällä ”ei ole uusinut työnhakuaan”, eli he ovat jättäytyneet velvoittavasta toimenpiteestä. Näin vertailuryhmän työllistymisen alaraja on 13 % ja yläraja 18 % ja todellinen työllistyneiden osuus jossakin tällä välillä.

Muihin palveluihin ohjattujen ja muusta syystä työnhaun päättäneiden osuudet kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien keskuudessa ovat samat. Näin ollen työllistymisen ero näkyy suoraan työttömien määrässä. URA-järjestelmässä on myös työllisyyskoodi, joka kertoo mm., onko asiakas työtön työnhakija. Tämän koodin mukainen tilanne vastaa muutoskoodista laskettua työttömien työnhakijoiden osuutta.

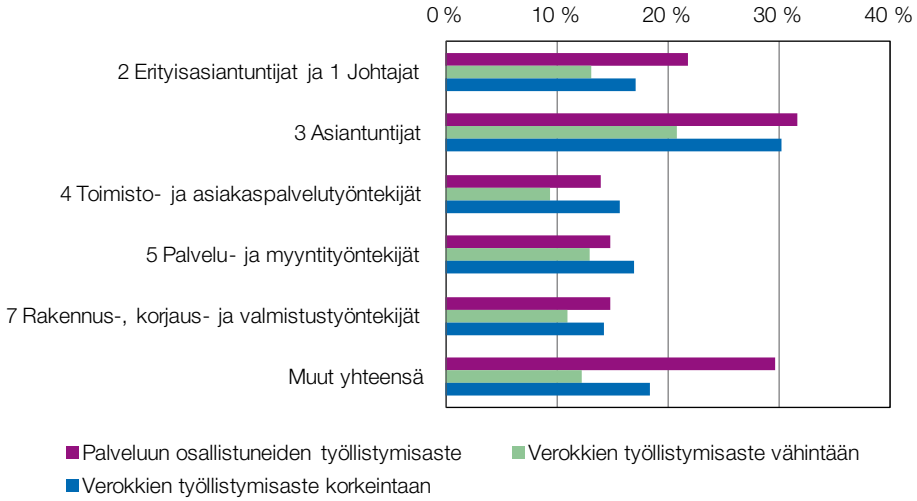
Kuva 17. Pirkanmaan kokeilu – osallistuneiden ja verrokkien tilanne 18.1.2016



Koska Pirkanmaan osalta verrokkien työllistymisen haarukka on laaja, esitämme taustatekijöiden mukaisen vertailun palveluun osallistuneiden ja verrokkien välillä sekä varmasti työllistyneiden alarajan ja mahdollisesti työllistyneiden ylärajan mukaisena.

Kuva 18 esittää työllistymisasteen ammatin mukaan. Koska monet ryhmät ovat pieniä, satunnaisuuden merkityksen vähentämiseksi ammattiryhmiä on yhdistetty. Erityisasiantuntijoita ja johtajia käsitellään yhtenä ryhmänä. Ryhmät 7 prosessi- ja kuljetustyöntekijät, 9 muut työntekijät ja ammatteihin luokittelemattomat on yhdistetty ryhmäksi "Muut yhteensä". Kokeilun suhteellisesti selvin hyötyjä onkin tämä ryhmä muut, jossa kokeilu houkutti varsin vähän asiakkaita, mutta tulokset olivat kuitenkin hyvät suhteessa verrokkeihin. Johtajien ja erityisasiantuntijoiden joukossa tulokset ovat myös selkeästi paremmat, kun verrataan verrokkien varmuudella työllistyneisiin. Erot kokeiluun osallistuvien paremmasta työllistymisestä kaventuvat kuitenkin, jos verrataan verrokkien mahdollisesti työllistyneiden ylärajaan. Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät, palvelu- ja myyntityöntekijät sekä rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät eivät näytä juurikaan hyötyneen osallistumisesta kokeiluun varsinkin, jos verrataan verrokkien työllistymisen ylärajaan.

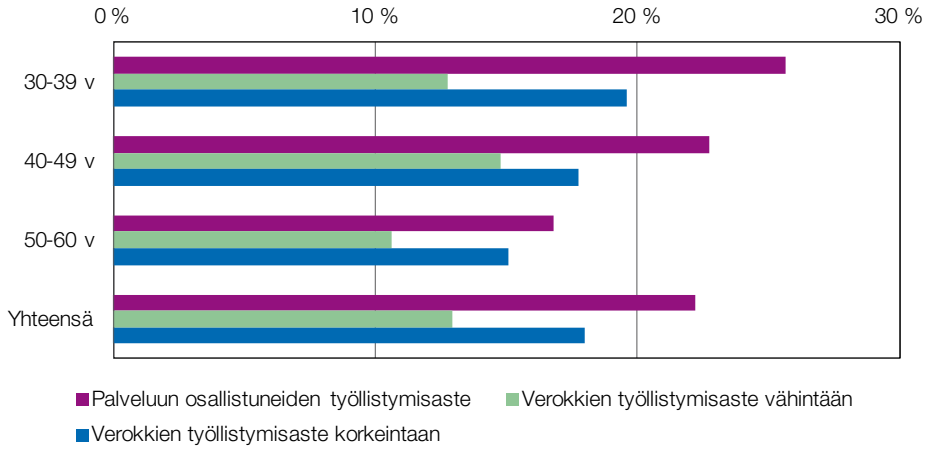
Kuva 18. Pirkanmaan kokeilu – palveluun osallistuneiden ja verrokkien työllistymisaste ammattiryhmän mukaan



Kuva 19 esittää työllistymistä ikäryhmittäin. Kuva tuo selvästi esiin sen, että kokeilun vipuvaikutus on suurempi nuoremmissa ikäluokissa. Kokeilusta hyötyvät selvemmin 30–39-vuotiaat, joiden työllistymisaste (26 %) on selkeästi korkeampi kuin verrokkien. Yli 50-vuotiaiden joukossa työllistymisaste on matalampi (17 %) kuin nuoremmilla ikäryhmillä ja jos verrataan verrokkien työllistymisasteen ylärajaan, ero ei ole enää tilastollisesti merkitsevä[14]. Sukupuolten osalta ei ole työllistymisasteessa oleellisia, tilastollisesti merkitseviä eroja.

14 Tilastollinen merkitsevyys on suuntaa-antavaa, koska ikäryhmien muissa taustatekijöissä on eroja.

Kuva 19. Pirkanmaan kokeilu – palveluun osallistuneiden ja verrokkien työllistymisaste ikäryhmittäin



Odotettu työllistyneiden määrä laskettiin ottaen huomioon ikä- ja ammattiryhmä. Verrokkien työllistymisen alarajan perusteella kokeiluun osallistuneista odotettavissa ollut työllistyneiden määrä oli 59 eli työllistymisaste olisi ollut 14 %. Osallistujien ikä ja ammatti huomioiden ero on selvä alarajaan nähden. Yläraja, jossa oli otettu mukaan ne, jotka eivät uusineet työnhakuaan, olisi ollut 82 työllistynyttä eli työllistymisaste 20 %. Kun toteutunut työllistyminen tarkasteluhetkellä 18.1.2016 oli 22 %, tämä 2 %:n ero odotetun ja toteutuneen työllistymisen välillä on pieni. Pienemmän verrokkiaineiston vuoksi tämä arvio kokeiluun osallistuneiden ja verrokkien välisestä erosta on epäluotettavampi kuin Uudenmaan kokeilun vastaava arvio.

Kun otetaan huomioon osallistujien ja verrokkien määrän pienuus ja ylärajan pieni ero ja ennen kaikkea tuntematon valikoituminen, jää jossain määrin epävarmaksi, onko kokeiluun osallistuneiden työllistymisen aste parempi verrattuna siihen, että asiakkaat eivät olisi olleet pilotissa. Kuten aiemmin luvussa 3 huomasimme, palveluntuottajien väliset erot ovat suuria. Tehokkaimman palveluntuottajan työllistämisaste 25 % ylittää selkeästi vertailuryhmän tuloksen.[15] Toisaalta kaksi muuta palveluntuottajaa jäivät tästä selkeästi. Jos kokeilun tulokseen vaikuttaisi positiivisesti valikoituminen, olisi varsin yllättävää, jos palveluntuottajat jäisivät työllistämistuloksissaan jopa alle vertailuryhmän työllistymisasteen.

Arviomme on, että kokeiluun osallistuminen nosti työllistymisastetta noin 4–5 %, mutta lukuun liittyy merkittävä epävarmuus.

15 Työllistymisasteet eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska palveluntuottajien työllistämisaste tiedetään kokeilun päättyessä, mutta kokeiluun osallistuneiden työllistymisen tilannetta ei ole käytössä palvelutuottajittain tilanteessa 18.1.2016.

4.2 Kustannusvaikutukset

Arvioitaessa kokeilun kustannusvaikutuksia julkiselle taloudelle palvelun välittömät kustannukset pystytään selvittämään melko luotettavasti. Palveluntuottajien saamat palkkiot voidaan laskea tarkasti ja TE-palveluiden vaatima työmäärä pystytään arvioimaan.

Haastavampi osuus liittyy kokeilusta syntyneisiin säästöihin. Kuten olemme esittäneet, kokeilun palvelun vaikutusta ihmisten työllistymiseen on vaikea arvioida asiakkaiden mahdollisen valikoitumisen vuoksi ja myös siitä syystä, että tieto ihmisten työllistymisestä ei ole tarkkaa. Toiseksi säästöt muodostuvat pääosin säästetyistä työttömyyspäivistä henkilön työllistyessä. Laskelmissa on otettava huomioon, kuinka kauan kokeilussa työllistyneet henkilöt olisivat olleet työttöminä, jos he eivät olisi työllistyneet. Tästä ei voi olla tarkkaa tietoa, vaan on käytettävä oletuksia.

Käyttämämme malli pohjautuu kansainväliseen julkisia työvoimahallinnon toimenpiteitä varten laadittuun kustannushyötyanalyysiin (European Commission, 2013). Olemme kuitenkin yksinkertaistaneet mallia. Otamme huomioon selvittämiemme kokeilujen välittömien kustannusten lisäksi säästöt työttömyyden aikana maksetuissa etuuksissa, säästöt työvoimapalveluiden kuluissa, säästöt toimeentuloturvamenoissa ja yleisissä asumistuissa sekä työllistymisestä seuraavan ansiotuloverojen kasvun. Rajaamme tästä kustannusvaikutusten tarkastelusta pois taloudellisen aktiviteetin ja kasvaneen kulutuskysynnän vaikutukset sekä heijastusvaikutukset esim. terveydenhoitoon.

Julkisen talouden kustannusvaikutusten arviointi antaa hyödyllistä tietoa, mutta on samalla otettava huomioon, että se on rajallinen näkökulma hyötyyn. Ihmisten työllistymisen hyödyt ovat laajemmat kuin julkisen talouden kustannussäästö. Hyötyihin kuuluu mm. ihmisten ja heidän läheistensä parempi elämänlaatu. Työtöntä työnhakijaa ei voi nähdä vain kustannuseränä vaan ihmisenä, jonka parantunut mahdollisuus tehdä työtä on arvo sinänsä. Näitä hyötyjä emme ole edes yrittäneet hinnoitella.

4.2.1 Kustannusvaikutusten arvioinnissa käytetyt olettamat

Esittelemme seuraavaksi laskennassamme käytetyt oletukset ja niiden lähteet yksityiskohtaisesti.

TE-toimiston henkilötyön kustannus

Käytämme valtion keskimääräistä kustannusta 60000 euroa/työntekijä/vuosi (VM). Käytämme oletusta 250 työpäivää/vuosi, jolloin työpäivän hinnaksi muodostuu 240 euroa/työpäivä. Todellisten työpäivien määrä on lomien tms. vuoksi vähemmän, mutta tällä ei ole oleellista merkitystä.

Työttömyysetuudet

Työttömyyden ajalta 32,64 euroa/pv (Lähde Räisänen & Hämäläinen, 2015)
Aktivointitoimien ajalta 45,54 euroa/pv (ibid.)
Vuoden 2014 tieto perustuu Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilastoon.

Maksupäivien määrä

Maksupäivien määrä vuodessa 258.

Todennäköisyys aktivointipalveluun, jos henkilö ei työllisty

20 % todennäköisyys. Tämä on tekemämme arvio, joka perustuu Pirkanmaan kokeiluun. Lähtökohta on, että koska asiakkaat ovat Työnvälitys- ja yrityspalvelut -linjalla, palveluiden käyttö on huomattavasti vähäisempää kuin muilla palvelulinjoilla ja oikeastaan vaatisi palvelulinjan vaihtoa. Pirkanmaalla 9 % sekä kokeiluun osallistuneista että vertailuryhmään kuuluvista, oli siirtynyt palveluiden piiriin tammikuuhun 2016 mennessä. Tämä palveluiden käyttö on tapahtunut noin 7-9 kuukauden aikana, joten työttömyyden pitkittyessä todennäköisyys kasvaa.[16]

Aktiivitoimenpiteen kesto ja kustannus

Kesto 80 etuuksien maksupäivää. Vuonna 2013 aktiivitoimenpiteistä maksettiin etuuksia 14,584 miljoonalta maksupäivältä (lähde Finanssivalvonta 2015) ja palveluihin osallistui 182000 asiakasta (Maunu-Sardar, 2015). 14,584 milj. päivää / 182000 osallistunutta asiakasta=80 päivää/asiakas.
Kustannus 3000 euroa/osallistuja. Vuonna 2013 työvoimapalveluiden kustannus yhteensä 546 milj. euroa, palveluiden käyttäjiä 182000 osallistuvaa asiakasta (Maunu-Sardar, 2015). 546 milj. euroa / 182000 asiakasta=3000 euroa/osallistuja.

Toimeentuloturvamenot ja yleinen asumistuki

2268 euroa/työtön työnhakija/vuosi. Työttömyyden laskennallinen osuus toimeentuloturvamenoista vuonna 2014 oli 310,8 milj. euroa, yleisen asumistuen osuus työttömille ruokakunnille 451,3 milj. euroa ja työttömyysetuuksien saajia oli 336000 (Räisänen & Hämäläinen, 2015). Yksinkertaisuuden vuoksi laskennassa oletamme, että toimentuloturvamenot ja yleinen asumistuki jakautuvat tasan kaikille edunsaajille. (310,8 milj. euroa/vuosi + 451 milj. euroa/vuosi) / 326000 työtöntä työnhakijaa=2268 euroa/työtön työnhakija/vuosi.

16 Uudenmaan verrokkiaineistossa palveluihin päätyi tarkastellun noin vuoden aikana huomattavasti pienempi osuus, vain 1 % asiakkaista. Tosin palveluita tarvitsevat asiakkaat ovat voineet siirtyä muille palvelulinjoille, kuten pitäisikin tapahtua, ja heidän työnhakunsa oli kestänyt lyhyemmän ajan. Kokeiluun osallistuneista n. 3 % vaihtoi palvelulinjaa. Oleellista on myös se, että Uudenmaan aineiston henkilöt eivät ole olleet yhtä pitkään työttöminä kuin Pirkanmaan aineiston henkilöt.

Verotuotot

Ansioverotus kasvaa 4379 euroa/työllistynyt työnhakija/vuosi verrattuna siihen, jos henkilö olisi työtön. Työttömien työnhakijoiden ansiosidonnainen päiväraha on keskimäärin 1400 euroa/kk ennen ansioveroa (TYJ). Tämä vastaa TYJ:n päivärahalaskurin mukaan 2370 euron kuukausiansiota, jos henkilö olisi työssä. Vuositason ansio on 28440 euroa, josta vero on 5171 euroa (käytetty Verohallinnon verolaskuria. Verotuksen laskennan oletuksena käytimme Tampere, evl-kirkon jäsen, lapseton henkilö, ilman erityisiä vähennyksiä. Näillä valinnoilla on hyvin vähän vaikutusta lopputulokseen) Keskimääräinen ansiosidonnaisen päiväraha vuodessa on 16800 euroa, josta maksetaan veroa 1465 euroa. Näin ollen menetetty vuotuinen vero on keskimäärin 3706 euroa/työtön työnhakija, jos henkilö on ansiosidonnaisen päivärahan piirissä. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat 702,62 euroa kuukaudessa, vuositasolla 8431 euroa, josta vero on 119 euroa. Menetetty vuotuinen vero on siis 5171 euroa-119 euroa=5052 euroa/työtön työnhakija, jos henkilö ei ole ansiosidonnaisen päivärahan piirissä. Oletamme, että ansiosidonnaisen ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavan ansio palkkatyössä olisi sama. Työttömistä työnhakijoista 50 % on ansiosidonnaisen päivärahan piirissä, 10 % saa ainoastaan peruspäivärahaa ja 40 % työmarkkinatukea (TYJ, alkuperäinen lähde KELA, Finanssivalvonta). Menetetty verotulo/työtön työnhakija on 50 %* 3706 euroa+50 %*5052 euroa=4379 euroa.

Laskelmissa on mukana tekijöitä, jotka on laskettu keskimääräisen työttömän työnhakijan perusteella. Kokeilun työnhakijoiden profiili saattaa poiketa keskimääräisestä työnhakijasta. Näiden tekijöiden tarkkojen arvojen laskenta kokeilujen asiakaskunnan perusteella olisi hyvin haastavaa. Vaikka tarkkoja lukuja ei käytetä, tekijät on syytä ottaa mukaan hieman epätarkkoinakin, koska tekijöiden jättäminen pois johtaisi vielä suurempaan vääristymään. Toisaalta haluamme välttää sitä, että arvotamme laskelmissa ihmisiä heidän ansiotasonsa mukaan.

Säästetyt työttömyyspäivät

Säästöjen kannalta tärkeä kysymys on, kuinka paljon työttömyyspäiviä säästyy, jos henkilö työllistyy kokeilussa. Työllistymisasteen ja palveluntuottajien hinnoittelun ohella työttömyyspäivien määrä on keskeinen kustannusvaikuttavuutta määrittävä laskennan tekijä. Tarkastelemme siihen liittyviä olettamia hieman lähemmin.

Työllistymisen todennäköisyys pienenee työttömyyden kestäessä. Jaamme Uudenmaan kokeilussa asiakkaat, joiden työttömyys ei pääty palvelun aikana, kahteen ryhmään. Osa työllistyy 6 kk:n sisällä ennen kuin heistä tulee pitkäaikaistyöttömiä. Uudenmaan ELY-keskus laski tilastoistaan, että näitä olisi kokeilun kohderyhmässä noin 44 %. Yli puolet (56 %) niistä, jotka eivät työllisty 6 kk:n kuluessa, ajautuu pitkäaikaistyöttömäksi.

Käytössämme oleva 8000 asiakkaan vertailudata kertoo, että jos työnhaku päättyi 6–12 kk työttömyyden alusta, keskimääräinen työllistymisen ajankohta oli 76 kalenteripäivää tai 54 maksupäivää yli 6 kuukauden.

Käytössämme olleet Pirkanmaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut -linjan pitkäaikaistyöttömien työnvälitystilastojen perusteella arvioimme, että pitkäaikaistyöttömäksi joutuneiden työnhaun päättyminen jatkui hieman yli vuoden. Pirkanmaalla Työnvälitys- ja yrityspalvelut -linjalla uusia pitkäaikaistyöttömiä on tilastoista tekemämme arvion mukaan noin 400–500 asiakasta/kk. Kuukausittain noin 120 asiakkaan työnhaku päättyy, kun työttömyyden alusta on kulunut 1–1,5 vuotta ja n. 65 asiakasta/kk kun työttömyyden alusta on kulunut 1,5-–vuotta. Tasaisella tahdilla uusista työttömistä vajaa puolet, 120+65=185 asiakasta päättää työnhaun kahden vuoden sisällä ja yli puolella työnhaku jatkuu. Arvio on hyvin karkea. Oletamme että tämä kahden vuoden työttömyyden kokonaiskesto henkilön joutuessa pitkäaikaistyöttömäksi pätee myös Uudellemaalle.

Pirkanmaan kokeilussa kaikki asiakkaat olivat pitkäaikaistyöttömiä. Jos Pirkanmaan puolen vuoden palvelujakso päättyi siihen, että asiakkaan työttömyys yhä jatkui, asiakas oli ollut kokeilun päättyessä jo ainakin 1,5 työttömänä, yleensä kauemminkin. Pirkanmaan Työnvälitys- ja yrityspalvelut-linjan työnvälitystilastot kertovat, että jos henkilön työttömyys on kestänyt 1,5 vuotta, työnhaku jatkuu keskimäärin toiset 1,5 vuotta (n. 300 asiakasta/kk), joista n. 65 asiakasta /kk päättää työnhaun 1,5–2 vuoden aikana ja 70 asiakasta 2-3 v aikana. Tasaisella tahdilla seuraavan 1,5 vuoden aikana työnhaku päättyy vajaalla puolella 65+70=135 asiakkaalla. Yli puolella työnhaku jatkuu siis yli 3 vuotta työttömyyden käynnistymisestä, jos työttömyyden kesto ylittää 1,5 vuotta. Käytämme laskelmassa Pirkanmaan osalta oletusta, että työttömyys jatkuisi 1,5 vuotta, jos asiakas ei työllistynyt kokeilussa.

Muita oletuksia

Oletamme, että kokeilun työkustannukset ja palveluntuottajien kustannukset ovat kokonaisuudessaan lisäkustannuksia. Tämä tarkoittaa, että muita vaihtoehtoisia palvelu- tai työkustannuksia ei synny, jos asiakas ei osallistu palveluun. TE-palveluiden toimintamallin mukaisesti aktiivitoimenpiteet on tarkoitettu ensisijaisesti muiden palvelulinjojen asiakkaille kuin Työnvälitys- ja yrityspalveluiden asiakkaille. Kokeilujen kohdejoukolle työnhakuvalmennus on tyypillinen palvelu ja siihen myös monet kokeilujen asiakkaat olivat osallistuneet. Uudenmaan verrokkiryhmässä vain 0,2 % asiakkaista ohjattiin aktiivipalveluihin. Kuten edellä todettiin, Pirkanmaalla sekä kokeiluun osallistuneista että verrokkien asiakkaista 9 % siirtyi aktivointiasteeseen laskettavaan palveluun. Koska eroa ei ole, oletamme, ettei vaihtoehtosilla kustannuksilla ole merkitystä.

Laskelma olettaa, että asiakkaat työllistyvät kokoaikaisesti. Osa-aikaisuus vaikuttaisi ennen kaikkea verotuloihin ja mahdollisesti myös toimeentuloturvamenoihin ja asumistukeen, mutta kokonaisuudessa osa-aikaisuuden vaikutus laskelmiin olisi suhteellisen pieni. Oletamme myös, että jos henkilö työllistyy kokeilussa,

työllistäminen on pitkäkestoista eikä henkilö jää uudestaan työttömäksi ennen laskelmissa käytettyä aikaa pitkäaikaistyöttömyyden kestosta (2–3 v), jolloin laskemissa käytetty kustannussäästö kertyy. Todellisuudessa tätä uudelleen työttömäksi joutumista kuitenkin tapahtuu, tosin käytettävissä oleva tieto ei kerro, missä määrin. Paluu työttömyyteen söisi osan säästöistä. Hyvä käytäntö olisi tarkastella työllistymistä 3 kk:n tai 6 kk:n palvelun jälkeen. Kun kokeilu päättyi joulukuussa 2015 ja paljon työllistymisiä tapahtui loppuvuodesta, meillä ei ole ollut mahdollisuutta tässä arvioinnissa tällaiseen tarkasteluun.

Toisaalta laskentamme olettaa, että säästö käynnistyy kokeiluajan päättyessä (Uusimaa 3 kk, Pirkanmaa 6 kk). Todellisuudessa asiakkaat työllistyvät yleensä ennen kokeiluajan päättymistä. Kuten aiemmin esitimme, Pirkanmaan kokeilun seurannasta ilmenee, että jos asiakkaat työllistyvät, he työllistyvät keskimäärin 90 päivän kuluttua palvelun käynnistämisestä eli suunnilleen kokeilun puolivälissä, jonka jälkeen kustannussäästöjä alkaa muodostua. Uudenmaan osalta tietoa ei ole käytettävissämme. Säästettyjä työttömyyspäiviä muodostuu siis jonkin verran enemmän kuin laskemme mallissamme.

Koska kaksi viimeksi esiteltyä tekijää ovat kustannusvaikutuksiltaan vastakkaissuuntaisia, oletamme, että ne suurin piirtein kumoavat toisensa ja niiden jättäminen pois ei oleellisesti vääristä laskelmaa.

Koska tarkastelujakso on varsin lyhyt, emme käyttäneet eri ajankohtina syntyvien kustannusten ja säästöjen diskonttausta nykyarvoon.

4.2.2 Uudenmaan kokeilun kustannusvaikutukset

Uudenmaan TE-toimiston osalta työkustannus on 275 työpäivää *240 euroa/päivä= 66 000 euroa. Kun kokeilussa oli 610 asiakasta, asiakaskohtainen TE-toimiston kustannus on 109 euroa/asiakas.

Jokaisen asiakkaan alku- ja loppuraportointimaksu oli 200 euroa/asiakas, josta muodostuu yhteensä 121 000 euron kustannus prosessista. Palveluntuottajien tulospalkkiot määräytyvät hintojen ja tulosten mukaan. Yhteensä tulospalkkiot olivat noin 97 000 euroa. Palkkiot palvelutuottajille olivat yhteensä 218 000 euroa, josta 55 % on kiinteää palkkiota ja 45 % perustuu tulokseen. Kokonaiskustannukseksi muodostui 284 000 euroa. Palvelun kustannus oli 470 euroa/osallistunut asiakas ja 1833 euroa/työllistynyt asiakas, kun otetaan huomioon sekä TE-toimiston oman toiminnan kustannus- että palkkiot palveluntuottajille.

Mielenkiintoinen vertailukohta on ”keskimääräinen” työllistymiseen tähtäävä palvelu (ks. edellä aktivointipalvelun kesto ja kustannus). Keskimääräinen julkisten työvoimapalveluiden kesto oli 80 maksupäivää (siis noin 3 kk eli sama kuin Uudenmaan kokeilun kesto) ja kustannus 3000 euroa/osallistunut asiakas. Uudenmaan kokeilussa palvelun kustannus on selvästi ”keskimääräistä” palvelua alempi asiakasta kohti.

Taulukko 6 esittää koottuna Uudenmaan kokeilun kustannusvaikutuksia. Olemme ottaneet huomioon epävarmuuden, joka liittyy siihen, olisivatko

työnhakijat työllistyneet, jos he eivät olisi osallistuneet palveluun. Tätä varten esitämme kolme vaihtoehtoa, jossa työllistymisasteen ero kokeiluun osallistumisen ja osallistumattomuuden välillä on 2 %, 8 % ja 14 %. Laskelmassa tarkastellaan kaikkia 605 kokeiluun osallistunutta. Laskentamme oletuksilla 2 % parempi työllistymisaste, ei riittäisi vielä kattamaan työvoimahallinnolle syntyneitä kustannuksia (nettokustannusvaikutus -101.000 euroa). 8 % korkeammalla työllistymisasteella nettokustannusvaikutus olisi jo selvästi positiivinen (nettokustannusvaikutus +449 000 euroa). Jos kokeilun työllistymisaste on 14 % korkeampi, nettokustannusvaikutus olisi ollut laskennan oletuksilla +1 000 000 euroa). Vaikka aiempi vertailu (4.1.1.) osoittaa laskennallisesti jopa 14 %:n eroa, suhtaudumme tähän valikoitumisen vuoksi pikemminkin mahdollisena ääriarviona kuin luotettavana faktana syntyneestä säästöstä.

Käyttämillämme laskennan oletuksilla kokeilun nettokustannusvaikutus olisi positiivinen, jos kokeilussa olleiden työllistymisaste olisi 3,1 % korkeampi verrattuna siihen, että he eivät olisi olleet kokeilussa (tämä on siis ns. ”break even”). Alaluvussa 4.1.1 tehdyn vertailun perustella tämä näyttäisi ylittyvän kirkkaasti.

Taulukko 6. Uudenmaan kokeilun kustannusvaikutukset

Asiakkaiden työllistymisaste palvelussa verrattuna siihen, että palvelua ei olisi tarjottu	+ 2 %	+ 8 %	+ 14 %
Hyödyt			
Työnhakujen päättyminen			
Työllistymiseen päättyneet työnhaut palvelussa	155	155	155
- Odotetut päättyneet työnhaut, jos palvelu ei käytössä	143	106	70
Palvelun ansiosta päättyneet työnhaut	12	49	85
Ehkäistyt pitkäaikaistyöttömyydet	7	27	48
Säästetyt työttömyyspäivät	2 986	11 945	20 903
Säästyneet aktivointitoimenpiteiden päivät	138	552	966
Julkisen talouden säästöt ja tuotot palvelusta			
Työttömyysajan maksettavien etuuksien säästö	92 965	371 860	650 754
Aktivointitoimenpiteen ajan etuuksien säästö	6 283	25 134	43 984
Aktivointitoimenpiteiden palvelukustannusten säästö	7 320	29 280	51 240
Toimeentuloturvamenojen ja yleisen asumistuen säästö	26 250	105 002	183 753
Ansioverotulojen kasvu	50 684	202 735	354 787
Säästöt ja tuotot yhteensä euroa	183 503	734 011	1 284 519
Työvoimahallinnon kustannukset palvelusta			
TE-toimiston oma työ	66 490	66 490	66 490
Palkkiot prosessista	122 000	122 000	122 000
Palkkiot tuloksista	95 753	95 753	95 753
Kustannukset yhteensä	284 243	284 243	284 243
Julkisen talouden nettokustannusvaikutus (+ säästö - lisäkustannus)	**- 100 740**	**+449 768**	**+1 000 276**
Nettokustannus % työvoimahallinnon kustannuksista	**-35 %**	**+158 %**	**+352 %**

Koska säästetyillä työttömyyspäivillä on iso merkitys, mutta tieto niistä on epävarma, teemme vaihtoehtoisen analyysin. Mitä, jos kokeiluun osallistuneet olisivat olleet merkittävästi valikoituneita työnhakutaitojen ja motivaation suhteen. Oletetaan, että iso osa heistä olisi joka tapauksessa työllistynyt keskimääräistä nopeammin ja kokeilu ainoastaan vauhditti heidän työllistymistään. Puolitamme olettaman pitkäaikaistyöttömyyden riskistä 56 %:sta 28 %:iin (eli oletamme, että 72 % niistä, jotka työllistyivät kokeilussa, olisivat joka tapauksessa työllistyneet seuraavan puolen vuoden aikana) ja pitkäaikaistyöttömyyteenkin ajautuneilla työllistyminen kestää oletuksemme vuoden sijasta vain puoli vuotta. Näillä olettamilla positiivinen julkisen talouden nettokustannusvaikutus olisi vaatinut kokeilussa 3,1 %:n sijasta 6,2 % paremman työllistymisen asteen. Tämä tarkoittaisi, että kokeiluun osallistuneilla olisi ollut noin 20 %:n todennäköisyys työllistyä 3-6 kk:n aikana, vaikka he eivät olisi osallistuneet kokeiluun (kokeilun työllistymisaste 26 %-6.2 %=n. 20 %). Tämä vaihtoehtoisen laskelman tilanne, jossa kokeiluun osallistujat olisivat työllistyneet joka tapauksessa yli 20 %:n todennäköisyydellä 3–6 kk:n aikana (ja mikäli näin ei käy, hyvin pian tämän jälkeen), ei liene täysin mahdoton.

4.2.3 Pirkanmaan kokeilun kustannusvaikutukset

Pirkanmaan TE-toimiston osalta työkustannus on 225 työpäivää *240 euroa/päivä= 54 000 euroa. Tämän lisäksi kokeilussa käytettiin postitse toimitettuja infotilaisuuksien kutsuja, mistä muodostui noin tuhannen euron kustannus. Kun kokeilussa oli 417 asiakasta, asiakaskohtainen TE-toimiston kustannus on 131 euroa/asiakas.

Jokaisesta asiakkaasta maksettiin palveluntuottajille kiinteä 30 %:n osuus palveluntuottajakotaisten hintojen perusteella. Tästä muodostui 264 000 euron kustannus. Palveluntuottajille maksettiin palveluprosessista siis 627 euroa/asiakas. Tulokseen pohjautuvia palkkioita maksettiin 101 000 euroa eli 1232 euroa/työllistynyt asiakas. Palkkiot palveluntuottajille olivat yhteensä siis 365 000 euroa, josta 72 % oli kiinteää. Kokonaiskustannukseksi muodostui 419 000 euroa. Palvelun kustannus oli 1000 euroa/osallistunut asiakas ja 5110 euroa/työllistynyt asiakas, kun otetaan huomioon sekä TE-toimiston oman toiminnan kustannus- että palkkiot palveluntuottajille.

Pirkanmaan kokeilussa kustannukset olivat siis Uudenmaan kokeiluun nähden suuremmat palveluntuottajille haastavammasta asiakaskunnasta maksettavien korkeampien palkkioiden vuoksi. Myös prosessista maksettavat palkkiot olivat Uudenmaan kokeilussa suuremmat ja TE-toimiston asiakaskohtainen työpanos suurempi.

Taulukko 7 esittää Pirkanmaan kokeilun kustannusvaikutukset. Samoin kuin Uudenmaan kokeilussa käytämme kolmea vaihtoehtoa: kokeiluun osallistuneiden työllistymisasteen ero 2 %, 8 % ja 14 % verrattuna siihen, että he eivät olisi osallistuneet. Pirkanmaan kokeilun verrokkianalyysihän esittää, että kokeilun työllistymisasteen ero verrokkeihin nähden on jossain 2 %:n ja 8 %:n välillä, joten kaksi ensimmäistä saraketta ovat kokeilun kustannusvaikutusten kannalta mielenkiintoisia.

Kolmas sarake 14 % voi edustaa tulevaisuuden tavoitetta, jos palvelua jatketaan ja toimintatapaa onnistutaan tehostamaan.

Positiivisen nettosäästön raja Pirkanmaan kokeilussa on 6,4 % korkeampi työllistymisen aste palveluun osallistuneilla verrattuna siihen, että he eivät osallistu palveluun. Verrokkianalyysin pohjalta vaikuttaisi olevan hyvin mahdollista, että Pirkanmaan kokeilun kustannusvaikutus on jäänyt negatiiviseksi.

Taulukko 7. Pirkanmaan kokeilun kustannusvaikutukset

Asiakkaiden työllistymisaste palvelussa verrattuna siihen. että palvelua ei olisi tarjottu	+ 2 %	+ 8 %	+ 14 %
Hyödyt			
Työnhakujen päättyminen			
Työllistymiseen päättyneet työnhaut palvelussa	82	82	82
- Odotetut päättyneet työnhaut, jos palvelu ei käytössä	73	48	23
Palvelun ansiosta päättyneet työnhaut	8	33	58
Säästetyt työttömyyspäivät	2 152	8 607	15 062
Säästyneet aktivointitoimenpiteiden päivät	94	377	660
Julkisen talouden säästöt ja tuotot palvelusta			
Työttömyysajan maksettavien etuuksien säästö	67 153	268 614	470 074
Aktivointitoimenpiteen ajan etuuksien säästö	4 295	17 182	30 068
Aktivointitoimenpiteiden palvelukustannusten säästö	5 004	20 016	35 028
Toimeentuloturvamenojen ja yleisen asumistuen säästö	18 915	75 660	132 406
Ansioverotulojen kasvu	36 521	146 083	255 646
Säästöt ja tuotot yhteensä euroa	131 889	527 555	923 222
Työvoimahallinnon kustannukset palvelusta			
TE-toimiston oma työ	54 627	54 627	54 627
Palkkiot prosessista	261 492	261 492	261 492
Palkkiot tuloksista	100 670	100 670	100 670
Kustannukset yhteensä	416 789	416 789	416 789
Julkisen talouden nettokustannusvaikutus (+ säästö - lisäkustannus)	**-284 900**	**+110 767**	**+506 434**
Nettokustannus % työvoimahallinnon kustannuksista	**-68 %**	**+27 %**	**+122 %**

Vaikka kustannusvaikutus kokeilussa olisi negatiivinen, ei ole aiheellista vetää johtopäätöstä siitä, etteikö palvelu voisi olla kustannusvaikutusten näkökulmasta jatkossa positiivinen. Palveluntuottajien erot sekä tuloksellisuudessa että hinnoittelussa olivat suuret. Kun mukana on vain kolme palvelutuottajaa, yksittäisten palveltuottajien paremmalla tai heikommalla onnistumisella on suuri merkitys koko

kokeilun kustannusvaikutusten arviointiin. Kustannustehokkaimmalla palveluntuottajalla positiivisen nettokustannusvaikutuksen raja on 4,8 %. Kun tämän palveluntuottajan työllistymisaste oli 24 %, on varsin todennäköistä, että tämän tehokkaimman palvelutuottajan kustannusvaikutus oli positiivinen.

Karkeasti haarukoiden kokeilun keskimääräisillä hinnoilla ja oletuksilla vaadittaisiin noin 25 %:n työllistymisastetta kokeillussa 6 kk:n palvelussa, jotta palvelusta saatavat kustannussäästöt ja tuotot kattaisivat palvelusta syntyvät kustannukset. Palvelussa yli 12 kk työttöminä olleille tulisi tavoitella korkeampaa työllistymisen astetta kuin kokeilussa saavutettiin sekä palvelun kohdistamista sellaisiin asiakkaiden ryhmiin, jossa työttömyysaikaa voidaan vaikuttavasti lyhentää. Myös palveluntuottajien hinnoittelu hakee muotoaan. Palveluntuottajien saavuttamilla tuloksilla ja palvelun hinnoittelullahan oli kokeilussa varsin vähän tekemistä keskenään.

4.2.4 Kustannusvaikutusten yleistettävyydestä

Vaikka laskelmat kokeilusta kuvaisivat oikein kokeilun työllisyys- ja kustannusvaikutuksia, yleistäminen laajempaan ja jopa valtakunnalliseen mittaan muutaman sadan henkilön kokeiluista ei ole kovin mielekästä. Sekä TE-toimistot että palveluntuottajat opettelivat uutta toimintamallia. Koska kyseessä ovat olleet kokeilut, on todennäköistä, että toimintamallissa on parannuspotentiaalia, mikä nostaa työllistymistä ja alentaa palvelun yksikkökustannuksia. Esittelemme näitä mahdollisuuksia viimeisessä luvussa.

Laajempaan hyödyntämiseen liittyy kuitenkin myös monia rajoitteita. Jos palvelun piiriin saadaan Uudenmaan ja Pirkanmaan alueilla suurempi osuus kohderyhmästä, ei ole taetta, että henkilöt työllistyvät kuten kokeiluun osallistuneet, jos kokeiluun osallistujien joukossa on ollut valikoitumista. Laajempi asiakaskunta ei välttämättä ole yhtä motivoitunutta. Myös avoimien työpaikkojen määrä on työllistämisen onnistumiseen vaikuttava tekijä. Jos työpaikkoja on käytännössä sama määrä, palveluntuottajien on vaikeampi auttaa lisäasiakkaita työllistymään. Nämä seikat johtavat alenevaan rajatuottoon. Asiakasmäärien kasvaessa lisäasiakkaiden työllistäminen vaatii yhä suuremman panoksen tai työllistymisaste laskee.

Käytännön rajoittava tekijä ovat myös palvelumarkkinat. Uudenmaan ja Pirkanmaan alueita selvästi pienemillä ELY-alueilla ei välttämättä ole kattavasti asiakkaiden tilanteeseen ja palveluun liittyviin preferensseihin sopivaa palvelua. Toki erilaiset innovatiiviset ajasta ja paikasta riippumattomat palvelut voivat olla mahdollisuus maantieteellisesti laajempaan palveluun.

5 Johtopäätökset ja kokonaisarvio tulosperusteisen hankintamallin tuloksellisuudesta ja vaikutuksista

5.1 Johtopäätökset hankintamallin toimivuudesta ja tuloksellisuudesta

Tuloksiin perustuvan hankintamallin rooli ja lisäarvo

Piloteista kerätyn tiedon perusteella työllistymistodennäköisyys piloteista oli muutaman prosenttiyksikön parempi kuin julkisessa työnvälityksessä keskimäärin. Pirkanmaalla työllistymisprosentti suoraan kokeilusta oli 19 %.[17] Vastaavasti työllistymisprosentti Pirkanmaan kokeilun vertailuryhmässä oli 13 % – 18 %[18]. Uudellamaalla työllistymisprosentti kokeilussa oli 26 %, ja vertailuryhmässä 3-6 kk:n työttömyyden aikana työllistyi 13 % – 17 % työnhakijoista. Vaikka osa erosta selittyy kohderyhmän valikoitumisella kokeiluun, on selvää, että molemmat kokeilut ovat lisänneet työllistymisen todennäköisyyttä ja vähentäneet työttömyyden pitkittymisen riskiä. Kokeilujen asiakasmäärät ja kokeilusta työllistyneiden määrät ovat kuitenkin olleet vähäisiä suhteessa uusien työttömien työnhakijoiden volyymiin, joten kovin pitkälle meneviä yleistyksiä tai johtopäätöksiä niiden tuloksista ei voi vetää.

Molemmissa kokeiluissa yksityisen palveluntuotannon lisäarvo suhteessa julkiseen työnvälitykseen on syntynyt palveluntuottajien ammattialakohtaisesta osaamisesta, olemassa olevista työnantajayhteyksistä sekä palveluintensiteetistä, jota TE-toimistoilla ei tällä hetkellä ole tai se on puutteellista. Yksityisten palveluntuottajien palvelut, kuten työnantajakontaktoinnit sekä työllistymistä tukevat aktivointi-, kannustus- ja preppaustoimet, ovat kohdistuneet työnhakijan palveluprosessissa julkisen työnvälityksen resurssi- ja osaamisvajeeseen, palvelujen aukkokohtaan, joka jää TE-toimiston palveluprosessissa uuden työnhakija-asiakkaan vastaanottamisen ja työttömyyden pitkittyessä tarjottavien aktiivitoimien väliin. Tältä osin palveluntuottajien palvelut ovat täydentäneet TE-toimiston puuttuvaa tai puutteellista palveluvalikoimaa.

Käytettyjen keinojen tai eri palveluntuottajien toimintaprosessien tehokkuudesta on vaikea vetää selkeitä johtopäätöksiä nyt toteutettujen pilottien tulosten ja kokemusten perusteella. Syitä tähän ovat mm. pilottien kokeiluluonne ja lyhyt aikajänne

17 Viimeisimpien seurantatietojen perusteella vuoden 2016 alun tilanteessa 22 % kokeiluun osallistuneista oli työssä yleisillä työmarkkinoilla.

18 Kuten aiemmin tutkimusraportissa on esitetty, vaihteluväli johtuu siitä, että URA-järjestelmän tieto työllistymisestä on epävarma. URA-merkintöjen perusteella avoimille työmarkkinoille työllistymisen lisäksi osa henkilöistä, joiden työnhaku on päättynyt merkintään ”ei ole uusinut työnhakuaan”, on työllistynyt.

sekä asiakaskunnan heterogeenisuus ja pienet asiakasvolyymit. Päähavainto Uudenmaan kokeilun tuloksista on se, että huolimatta erityyppisistä palveluportfolioista, työllistymistuloksissa ei ole selkeitä palvelutuottajakohtaisia eroja, vaan tulokset ovat hyvin samankaltaisia palveluntuottajasta ja tarjotuista palveluista riippumatta. Sen sijaan asiakkaan motivaatiotekijöillä ja työhakuaktiivisuudella on selkeä syyyhteys sekä käytettyihin työllistymispalveluihin että itse työllistymiseen. Motivaatiotekijät tulisikin huomioida keskeisesti asiakasvalinnoissa ja –ohjauksessa sekä mahdollisesti myös yhtenä tulospalkkion määräytymisen kriteerinä.

Palveluntuottajien nykyinen palvelukonsepti näyttäisi toimivan parhaiten motivoituneilla ja työmarkkinavalmiuksiltaan paremmassa asemassa olevilla työnhakijoilla. Suhteessa julkisen työnvälityksen keinovalikoimaan, se ei kuitenkaan ole erityisen tehokas vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien ja pidempään työttömänä olleiden osalta. Monille palveluntuottajille pidempään työttömänä olleet työnhakijat eivät olleet asiakkaina ennestään tuttuja, joten tälle asiakasjoukolle tarjottavista palveluista palveluntuottajilla ei ollut vahvaa aiempaa kokemusta tai valmista palvelupalettia. Suhteessa julkisiin työvoimapalveluihin yksityisten palveluntuottajien nykyinen palvelukonsepti näyttäisikin toimivan tehokkaimmin noin 6 kk (3-9 kk) työttömänä olleiden työnvälityksessä. Yli 12 kk työttömien työllistämispalveluiden osalta Suomessa ei juuri ole erikoistuneita palvelutoimijoita eikä toimivia palvelumarkkinoita.

Toimintamallin toteutusprosessin toimivuus

Kokonaisuutena kokeilujen toteutusprosessit toimivat varsin onnistuneesti. Hankintamallin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden pullonkaulat liittyivät ensisijaisesti asiakashankintaan ja asiakasohjaukseen, kokeilujen lyhyeen kestoaikaan (välissä kesä), seuranta- ja raportointikäytäntöjen kankeuteen sekä palkkiokriteereihin.

Palvelukonseptit ja toimintaprosessit ovat olleet kaikilla palveluntoimittajilla samantapaisia (vastaanotto/alkukartoitus → suorat kontaktit työnantajiin ml. työnhakijoiden esittely → työnhaun aktivointi toimet/motivointi → työnhakutaitojen preppaus → mahdollinen yksilövalmennus). Uudentyyppisiä palvelumalleja tai innovatiivisia toimintatapoja ei kokeilussa juuri käytetty tai syntynyt. Syinä tähän voidaan pitää mm.

- työttömien työllistämispalveluiden markkinoiden kehittymättömyyttä Suomessa
- kokeilujen lyhyttä kestoaikaa; toiminta- ja palveluprosessit saatiin kokeilujen aikana rakennettua, mutta niitä ei ehditty kehittää uudentyyppiseen asiakaskuntaan sopiviksi
- palkkioperusteiden määrittelyä, joka ei lyhyellä aikavälillä kannustanut innovointiin.

Kokeilujen reunaehdot eivät myöskään kannustaneet palveluntuottajia palvelujen yhdistämiseen tai mahdollistaneet julkisten ja yksityisten palvelujen yhdistämistä.

Useiden tutkimusten perusteella uudet innovaatiot, myös palveluinnovaatiot, syntyvät erilaisissa rajapinnoissa yhdistelemällä osaamista/palveluja uudella tavalla.

Lähtökohtana tulosperusteisen mallin käytölle on ajatus siitä, että mallin edut syntyvät markkinamekanismin aikaansaaman kilpailun ja taloudellisen hyötyajattelun kautta, mikä ajaa palvelun tarjoajat käyttämään ja kehittämään aiempaa tehokkaampia työllistämisen keinoja. Parhaimmillaan malli tuottaa ohjauskeinona uusia palveluinnovaatioita rakennetyöttömyyden alentamiseen ja työttömyyden pitkittymisen ehkäisyyn sekä voi välillisesti myös synnyttää uudenlaiseen liiketoimintaan perustuvan arvoverkoston tämän palvelutoiminnan ympärille. Suomen yksityiset palvelumarkkinat ovat etenkin vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämispalveluiden osalta vielä varsin kehittymättömät. Tämän johdosta palvelun tarjoajien kesken ei välttämättä synny aitoa kilpailutilannetta, joka markkinakilpailun perusteella johtaisi suoraan innovatiivisiin ja kustannustehokkaisiin palveluratkaisuihin.

Molempien kokeilujen osalta palvelun hinnan määrittely tehtiin palveluntuottajien toimesta nk. black box -periaatteella. Liiketoiminnan kannalta ”oikean” hintatason määrittely osoittautui kuitenkin palveluntuottajille hankalaksi, minkä lisäksi hinnoittelussa käytettiin palveluntuottajasta riippuen hyvin erilaisia kriteereitä. Tämä näkyi mm. suurina hintaeroina tarjoushinnoissa, kuten myös kokeiluun valittujen palveluntuottajien ansainnassa. Jos karkean arvion mukaan liiketoiminnan kannattavana rajana pidetään noin 25 % – 40 % onnistumista palkkioon johtavissa työllistymisissä, ei yhdenkään palvelutoimittajan kokonaisansaintaa kokeilusta voi pitää käytetyillä hinnoilla ja onnistumisprosenteilla erityisen hyvänä. Onkin oletettavaa, että nyt päättyneiden kokeilujen mukaisella palkkiorakenteella toiminta ei ole ollut monenkaan palveluntuottajan osalta liiketoiminnallisesti kannattavaa suhteessa normaalin liiketoiminnan vaihtoehtoiskustannuksiin (esimerkiksi rekrytointikoulutus, työnetsijäpalvelu, rekrytointitoimeksiannot yms.). Jos kokeilutoiminnasta siirrytään markkinaehtoisesti pysyväisluonteisempaan tulosperusteiseen palveluhankintaan työnvälityksessä, on oletettavaa, että yksikköhinnat työllistymisestä tulevat nykyisestä nousemaan. Tosin oikean hintatason tai ”oikean markkinaehtoisen hinnan” määrittely näiden kahden kokeilun perusteella on hyvin hankalaa, sillä kannattavan hinnan määrittelyyn vaikuttavat palveluntoimittajayritysten sisäisten tekijöiden ohella mm. asiakkaan työnhakuprofiili, asiakasvolyymit, asiakkaiden kiertonopeus sekä palkkion määräytymisen reunaehdot ja kriteerit.

Hankintamallien tuloksellisuus

Molemmissa kokeilussa tarjottu palvelu houkutti johto-, erityisasiantuntija- ja asiantuntija-ammateissa työskenteleviä enemmän kuin työntekijäammateissa työskenteleviä. Tähän on vaikuttanut osittain palveluntuottajien profiili. Työllistymisen suhteen työnhakijan ammatilla ei ollut oleellisia merkitystä etenkään Uudellamaalla. Jatkoa ajatellen oleellinen kysymys onkin se, miten kokeiluihin saadaan mukaan myös niitä ammattiryhmiä, joita palvelu ei ole kokeilussa houkuttanut.

Palveluun osallistui suhteellisesti enemmän naisia kuin miehiä ja tämä sukupuolien ero nousi esiin myös ammattiryhmien sisäisessä vertailussa verrokkiryhmiin. Käytettävissä olevan tiedon varassa luotettavaa tietoa syystä tähän ei ole. Työllistymiseen sukupuolella ei näytä olevan oleellista merkitystä, mutta jos työttömyyttä pyritään vähentämään tasapuolisesti, oleellinen kysymys on, kuinka miehet saadaan mukaan tämän tyyppisiin kokeiluihin. Tämän eron syihin kannattaisikin pureutua palvelua mahdollisesti laajennettaessa.

Palvelu houkutti enemmän keski-ikäisiä yli 40-vuotiaita kuin alle 40-vuotiaita verrattuna verrokkiryhmiin. Toisaalta molemmissa kokeiluissa työllistyminen oli korkeinta 30–39-vuotiaiden joukossa. Varsinkin Uudenmaan mutta myös Pirkanmaan kokeilussa nousi esiin 30–39-vuotiaat erityisasiantuntijat ja asiantuntijat, joiden työllistymisen asteet olivat erityisen korkeita suhteessa vastaavaan ryhmään verrokkiaineistossa.

Kun ikä ja ammattiryhmä vakioitiin, oli Uudenmaan kokeilussa työllistymisprosentti 14 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vertailuryhmässä, vaikka analyysissä huomiotiin korkein mahdollinen tulkinta vertailuryhmän työllistymisestä. Pirkanmaan kokeilussa vastaava ero oli 2 % – 8 % riippuen siitä, missä määrin URA-tietojen ”ei ole uusinut työnhakuaan”-merkintä arvioidaan työllistymiseksi. Todellinen ero on jotain tältä väliltä. Näissä luvuissa ei ole voitu ottaa huomioon motivaatiotekijöistä johtuvaa valikoitumista. Merkillepantavaa erityisesti Pirkanmaan kokeilussa olivat erot palveluntuottajien välisissä tuloksissa (24 % korkein työllistymisaste ja 16 % matalin työllistymisaste). Tehokkain palveluntuottaja on tuonut selvästi vipuvaikutusta asiakkaiden työllistymiseen, mutta tehottomimman osalta tätä on vaikea osoittaa.

Kustannukset

Ulkopuolelta ostetun palvelutuotannon todellista kustannustehokkuutta ja kustannushyötyä ei ole esimerkiksi kansainvälisissä tutkimuksissa pystytty yksiselitteisesti osoittamaan. Syynä tähän on ollut se, että palvelujen erilaisten tuotantotapojen (mm. julkinen vs. yksityinen) keskinäinen vertailu on useasta eri syystä hyvin hankalasti toteutettavissa. Arvioiduissa kokeiluissa kustannustehokkuutta (kustannukset/työllistynyt asiakas) suhteessa julkisen työnvälityksen kustannustehokkuuteen on vaikea arvioida, sillä palvelulinjalla 1 asiakkaiden odotetaan työllistyvän pääosin omin avuin ja tälle on vaikea määrittää eksaktia hintaa. Toisaalta kokeilut osoittivat myös sen, että kokeiluihin osallistuneiden joukossa oli lukuisia sellaisia henkilöitä, joiden työllistämiseksi eivät yksityisen palveluntuottajienkaan keinot olleet riittäviä.

Välittömät kustannukset Pirkanmaan kokeilussa ovat noin 5100 euroa/työllistynyt (josta ulkoiset palveluntuottajien kustannukset 4500 euroa/työllistynyt) ja Uudellamaalla noin 1800 euroa/työllistynyt (ulkoiset 1400/euroa). Vertailuhintana voidaan pitää esimerkiksi julkisten työvoimapalveluiden kokonaiskustannuksia (mom. 22.30.51), joista laskettu yhden työllistymisen kustannukset ovat laskentavasta riippunen noin 1 300 euroa (kustannukset suhteessa kaikkiin työtä saaneisiin)

– 13 000 euroa (kustannukset suhteessa palveluista 3 kk jälkeen työllistyneisiin). Verrattuna muihin palveluihin kokeilun palvelut vaikuttavat kustannus/työllistynyt -mittarilla varsin edullisilta. On kuitenkin otettava huomioon, että julkisia työvoimapalveluja kohdennetaan pääsääntöisesti muihin asiakassegmentteihin kuin esimerkiksi Uudenmaan kokeilun palvelulinja 1:n 3 kk – 6 kk työttömänä olleiden työnhakijoiden ryhmään.

Arvioimme, että Uudenmaan kokeilun nettokustannusvaikutus oli positiivinen, jos kokeilun palvelu työllisti 3,1 % enemmän kuin olisi työllistynyt ilman palvelua. Vaikka emme voi sulkea pois merkittävää valikoitumista, pidämme työllistymisasteiden vertailun perusteella todennäköisenä, että Uudenmaan kokeilussa julkinen talous hyötyi enemmän kuin se panosti. Tämä hyöty on saattanut ylittää useilla sadoilla tuhansilla euroilla kokeiluun tehdyn panostuksen.

Pirkanmaan kokeilussa vastaava raja on 6,4 % johtuen pitkälti suuremmista palkkiokustannuksista palveluntuottajille. On epävarmaa, onko kokeilun Pirkanmaan työllistämisvaikutus ollut niin suuri, että se riittää kattamaan kokeilun kustannukset. Arviolaskelman perusteella ei voi myöskään sanoa, että kustannusvaikutus olisi negatiivinen, sillä laskelmassa arvioidut kustannussäästöt eivät kata kaikkia hyötyjä (ihmisten elämänlaatu, heijastusvaikutukset terveyteen tms.). Kokeilu osoittaa kuitenkin, että yli 12 kk työttömänä olleessa asiakaskunnassa palvelun työllistymisasteen tulisi olla korkeampi kuin mikä kokeilussa keskimäärin saavutettiin (19 %).

Kokeilut ovat olleet osallistujamääriltään pieniä ja ajallisesti lyhytkestoisia, joten kovin kattavia johtopäätöksiä tai yleistyksiä niistä ei voi valtakunnallisesti vetää. Kokeiluista saatujen kokemusten perusteella on ilmeistä, että tulosperusteisen hankintamallin tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan jatkossa parantaa mm. tehokkaammalla asiakashankinnalla ja -ohjauksella, palkkioperusteisuuden kriteerien uudelleen määrittelyllä sekä palvelun tuottajan toimintaprosesseja ja -konsepteja edelleen kehittämällä.

Palkkioperusteisten yksityisten ostopalvelujen laajentaminen

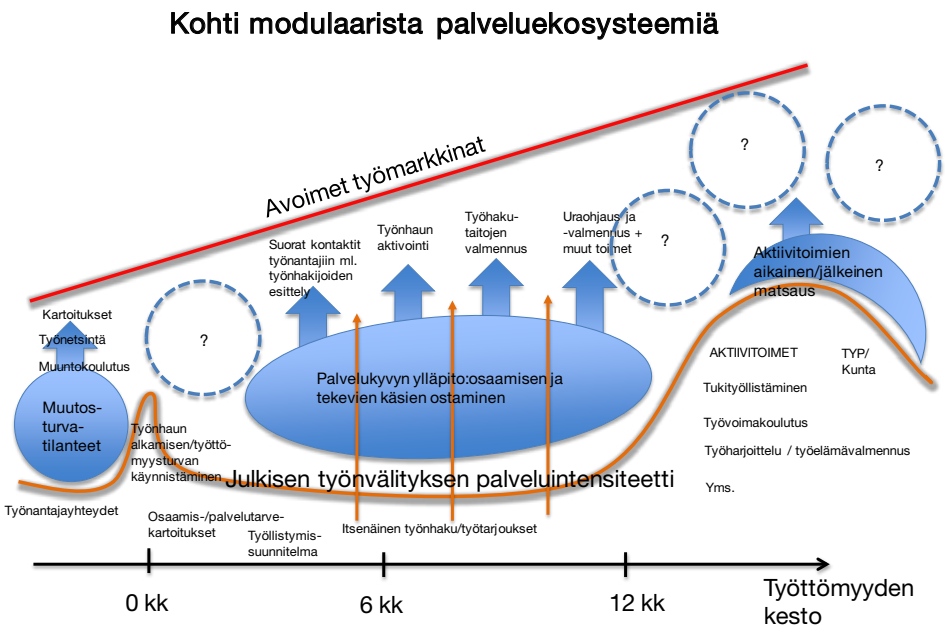
Kokeilut ja kokemukset myös muista maista ovat osoittaneet sen, että tietyntyyppisessä asiakaskunnassa yksityisten palveluntuottajien palvelukonsepti toimii julkista työnvälitystä tehokkaammin. Laajojen massojen työllistämiseen yksityinen työnvälitys tulee tuskin ainakaan lähiaikoina olemaan ratkaisu. Tämä edellyttäisi kokonaan uudenlaisten palvelumarkkinoiden syntyä sekä julkisen työnvälityksen/työvoimapalvelujen täysin uudenlaista roolia ja asemoitumista suhteessa palveluntuottajiin.

Kokeilujen taustalla on ollut tarve tehostaa työvoimapoliittisten toimien vaikuttavuutta. Tärkeänä elementtinä tässä ovat palvelujen tuottavuus sekä työllisyyden hoitoon käytettävien kokonaisresurssien tehokas käyttö. Esimerkit maailmalta kertovat, että palveluntuotannon ulkoistaminen – oli malli mikä hyvänsä – ei yksin lisää palvelun tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tärkeää on se, miten

palvelutuotanto on kokonaisuudessa ratkaistu ja resurssien käyttö optimoitu. Pirkanmaan ja Uudenmaan kokeilut ovat osoittaneet, että tulosperusteisella hankintamallilla toteutetut palveluhankinnat yksityisitä palveluntuottajilta toimivat tietyissä asiakasryhmissä ja tietyissä palveluprosessin osissa nykyistä julkista työnvälitystä tehokkaammin.

Kokeilujen perusteella palveluntuottajien palvelut ovat täydentäneet TE-toimiston puuttuvaa tai puutteellista palveluvalikoimaa koskien etenkin työnhakijan palveluprosessia 3–12 kuukauden kestoisen työttömyyden aikana. Työllisyyden hoidon kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen vaihtoehtomalli voisi olla kombinaatio, joka muodostuisi toisiaan täydentävistä julkisista ja yksityistä palveluista. Yksityinen palvelutuotanto voisi täydentää julkisia palveluita jo heti työnhaun alkuvaiheessa tai ennakoivasti ennen työttömyyttä esimerkiksi muutosturvatilanteissa. Yksityisten ja julkisten työvoimapalvelujen vahvuuksiin perustuvien palveluiden yhteiskäytöllä tai palvelujen ketjuttamisella voitaisiin tarjota nykyistä tehokkaampia palvelumalleja myös vaikeammin työllistettäville. Kuvatun kaltaista asiakastarpeista rakentuvaa julkisten ja yksityisten palvelujen palveluekosysteemiä on hahmoteltu oheisessa kuvassa 20.

Kuva 20. Kohti modulaarista palveluekosysteemiä (kuvassa sinisellä potentiaaliset yksityisen ja julkisen palvelutuotannon yhteiset kehittämiskohteet).



5.2 Hankintamallien tehokkuuteen liittyviä haasteita

Tulosperusteinen palkkiomalli toimii lähtökohtaisesti ”oikealla tavalla”, eli ohjaa palvelun tuottajia tekemään tulosten kannalta oikeita asioita. Keskeinen kysymys ja haaste jatkon kannalta on se, missä määrin palkkioperusteissa pyritään kannustamaan nopeaa työllistymistä ja missä määrin puolestaan palvelun laajempaan vaikuttavuuteen johtavia tekijöitä. Palkitseminen ainoastaan nopeasta työllistymisestä saattaa helposti johtaa tilanteeseen, jossa asiakasprofiloinnin jälkeen palveluita kohdennetaan vain tiettyihin nopeasti työllistyviin asiakkaisiin. Tämä nopea ”kermankuorinta” ei välttämättä johda työllisyyden pitkittymisen ja rakennetyöttömyyden alentamisen näkökulmasta parhaisiin tuloksiin.

Kokonaisuutena kokeiluissa käytetyt hankintamallit toimivat prosessina varsin onnistuneesti. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden pullonkaulat liittyivät niissä ensisijaisesti asiakashankintaan ja asiakasohjaukseen, kokeilujen lyhyeen kestoaikaan (välissä kesä), seuranta- ja raportointikäytäntöjen kankeuteen sekä osin palkkiokriteereihin. Mallin tuloksellisuuden näkökulmasta keskeiset kehittämishaasteet liittyvät siihen, miten asiakashankintaa ja –ohjausta (ml. asiakassegmentit) voisi tehostaa, jotta asiakasvirrat ja -volyymit mahdollistaisivat palveluntuottajille paremmin skaalaetujen synnyn. Vastaavasti palkkiokriteerien osalta oleellinen kysymys jatkossa on se, tulisiko palkkioperusteissa huomioida myös mm. yrittäjyyden eri muodot, vuokratyö omaan konserniin tai työllistyminen pidemmällä aikavälillä myös hankkeen jälkeen. Palveluntuottajien omaa palvelukonseptia ja palveluprosessia tehostamalla on mahdollisuus edelleen lisätä toiminnan tehokkuutta. Tähän liittyen keskeinen kysymys on se, voidaanko ja miten palkkioperusteilla vaikuttaa palveluntuottajien sisäisiin palveluprosesseihin.

Edelliseen liittyen kokeilujen toimintamallin toimivuutta koskevia muita ongelmia ja haasteita ovat olleet:

- Kokeilujen toiminta-aika oli liian lyhyt tuloksekkaalle palvelulle, sillä usean asiakkaan osalta (mm. asiantuntijat) itse rekrytointiprosessi on monivaiheinen ja voi kestää usean kuukauden ajan.
- Asiakashankintaa ja -ohjausta hankaloitti se, että asiakkaat eivät tunteneet palveluntuottajia ja heidän palvelutarjontaansa. Myöskään kaikilla palveluntuottajilla ei ollut vahvaa tuntemusta pidempään työttömänä olleiden työnhakijoiden tarpeista.
- Palveluntuottajien ja TE-hallinnon erilaiset tietojärjestelmät ja niiden yhteensopimattomuus aiheuttivat turhaa lisätyötä palveluntuottajakohtaiseen seurantaan ja raportointiin ja hankaloittivat pilottien toteutusta.
- URA-järjestelmän asiakastietojen kirjauksessa on ollut puutteita, jotka ovat vaikeuttaneet osuvia asiakasvalintoja kokeiluihin.
- Palkkioperusteisuuden muuttaminen esimerkiksi siten, että maksun saisi työllistymistä edistävien etappien saavuttamisesta tai pidempiaikaisista työllisyysvaikutuksista, olisi työllisyyden hoidon näkökulmasta perusteltua. Näihin

liittyvät seuranta- ja todentamistoimenpiteet lisäsivät kuitenkin huomattavasti hallinnollista työtä.

- Eri kokeilussa (ml. muut kuin Uudenmaan ja Pirkanmaan kokeilut) jokaisella on omat prosessit ja käytännöt. Kokeilujen valtakunnallistuminen edellyttäisi, että prosesseja ja hallintokäytäntöjä (mm. seuranta, varmentaminen, maksatussysteemit) yhdenmukaistetaan.

Uudentyyppisiä palvelumalleja tai innovatiivisia toimintatapoja ei kokeilussa juuri käytetty tai syntynyt. Syinä tähän voidaan pitää mm. kokeilujen lyhyttä kestoaikaa, kokeilulle määriteltyjä reunaehtoja ja palkkioperusteiden määrittelyä sekä yksityisten palveluntuottajien työllistämispalveluiden markkinoiden kehittymättömyyttä Suomessa. Haasteena jatkossa on etenkin se, millaisin ohjauskeinoin ja kannustimin saadaan aikaan uudentyyppisiä ja aiempaa tehokkaampia työllistämiskeinoja ja -malleja. Pitäisikö kokeiluilla kannustaa toimijoita vahvemmin kehitystyöhön tai eri toimijoiden yhteistyöhön ja palvelujen yhteiskäyttöön?

Kokeilujen luonteen vuoksi niillä ei ole työllistymistä edistäviin palveluihin aktivoivaa vaikutusta ja iso osa kokeilussa olleista palautuukin takaisin TE-toimistoihin työttömiksi työnhakijoiksi. Kokeilun tuotoksia (esim. palveluntuottajien tuottamaa asiakas- yms. tietoa) ei hyödynnetä systemaattisesti TE-toimiston asiakasprosessissa palvelun päättymisen jälkeen, vaan nykykäytännössä asiakas pääsääntöisesti palautuu takaisin palveluprosessin ”samaan paikkaan”, josta lähti mukaan kokeiluun. On oletettavaa, että mikäli yksityinen palveluntarjoaja ei omilla palveluillaan ole pystynyt työllistämään työnhakijaa kokeilun aikana, tarvitsee työnhakija jotain muuta palvelua TE-toimistolta kuin sitä, mitä sai sieltä jo ennen kokeilua.

Työmarkkinat eivät itsessään toimi optimaalisesti markkinaehtoisesti, vaan julkista työnvälitystä tarvitaan työmarkkinoiden markkinapuutteen korjaajana, mikä on keskeinen peruste julkisen työnvälityksen olemassaololle sekä myös yksityisille palveluntuottajille maksetulle subventiolle etsiä työpaikka työttömälle. Työnvälitystehtävää ei voi ”siirtää” mahtikäskyllä yksityisille palveluntuottajille, vaan sen on tapahduttava markkinaehtoisesti ja kustannustehokkaasti suhteessa julkisen työnvälityksen kustannuksiin. Palvelumarkkinat etenkin vaikeimmin työllistyvien osalta ovat Suomessa vielä kehittymättömät, joten työnvälitystehtävän laajamittaisempi siirtyminen yksityisille palveluntuottajille edellyttäisi palveluntuottajien prosessien kehittämistä laajempia työnhakija-asiakasvolyymejä palveleviksi sekä markkinoiden kehittymistä kilpailullisiksi. Haasteena yksityisen palvelutuotannon laajentumisen kannalta on etenkin se, voidaanko ja miten nykyisenkaltaisilla toiminta- ja hankintamalleilla tai muilla keinoin edistää työnvälitykseen liittyvien kilpailullisten palvelumarkkinoiden kehittymistä Suomeen sekä millaista signaalia ja ohjausta TE-hallinnon tulisi jatkossa kohdentaa yksityisten palveluntarjoajien suuntaan.

6 Suositukset ja kehittämisehdotukset

Kokeilujen keskeisenä tavoitteena on ollut löytää uusia tehokkaita keinoja alentaa rakennetyöttömyyttä sekä ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Kokeiluissa käytetyt hankintamallit ovat toimineet prosessina suhteellisen onnistuneesti, mutta toimintamalliin tehokkuutta ja vaikuttavuutta on silti edelleen syytä parantaa. Arviointitulosten ja kokeilusta saatujen kokemusten perusteella keskeisimmät kehittämistarpeet tulosperusteisessa hankintamallissa liittyvät asiakasvalinnan ja asiakasohjauksen tehostamiseen, kokonaisvaltaisesti tavoitteiden saavuttamista tukevaan kannustavaan palkitsemiseen sekä palveluprosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Seuraavassa on esitetty arviointihavaintoihin perustuvat kehittämisedotukset koskien toimintamallin tehostamista ja laajentamista jatkoa silmälläpitäen. Kehittämisehdotusten jälkeen on esitetty arvioitsijoiden näkemys esitettyjen kehittämisehdotusten keskinäisestä prioriteetista.

Kehittämisehdotukset

I Asiakasvalinnan ja asiakasohjauksen tehostaminen

Kokemukset piloteista osoittavat, että tietyntyyppisessä asiakaskunnassa yksityisten palveluntuottajien palvelukonsepti toimii julkista työnvälitystä tehokkaammin. Tulosperusteinen palkkiomalli myös ohjaa palvelun tuottajia tekemään tulosten kannalta oikeita asioita. Toiminnan tuloksellisuutta palveluntuottajien keskuudessa voidaan kuitenkin edelleen tehostaa skaalaedut mahdollistavalla asiakasohjauksella sekä tasaisemmilla ja suuremmilla asiakasvolyymeillä.

Kehittämisehdotus 1. Pilottien tulosten perusteella parhaat tulokset työllistymisen suhteen on saavutettu johto- ja asiantuntija-ammateissa. Myös jatkossa yksityistä palveluntuotantoa on tarkoituksenmukaista kohdentaa niihin asiakasryhmiin, joissa palvelu toimii tehokkaasti suhteessa julkiseen palveluun.

Kehittämisehdotus 2. Palveluntuottajien palvelutarjonnan markkinointi jäi piloteissa liian vähäiseksi. Kohderyhmien aktivoinnin ja asiakkaiden tehokkaan ohjauksen tueksi tarvitaan jatkossa vahvempaa palveluntuottajien omaa markkinointia. Markkinoinnin tehostamisen välineitä voisivat olla mm. palvelutuottajien suorat infotilaisuudet, pilottien parempi brändäys sekä yhteistyössä TE-toimiston kanssa laadittava markkinointisuunnitelma.

Kehittämisehdotus 3. Asiakkaiden saanti mukaan kokeiluihin osoittautui hankalaksi ja työlääksi, koska asiakkaan osallistuminen pilottiin oli vapaaehtoista.

Asiakashankinnan ja -ohjauksen tehostamiseksi asiakkaiden osallistuminen pilottiin on tehtävä muiden työvoimapalveluiden mukaisesti velvoittavaksi. Tämä edellyttää lakimuutosta.

Kehittämisehdotus 4. Palveluntuottajien toiminnan tuloksellisuutta on kokeiluissa haitannut asiakaskunnan heterogeenisuus sekä epätasaiset asiakasvolyymit. Jatkossa asiakasvalikoitumisessa ja asiakasohjauksessa on otettava paremmin huomioon eri palveluntuottajien vahvuudet ja erityisosaaminen sekä profiloitava työnhakijat paremmin palveluntuottajien vahvuuksia vastaaviksi esimerkiksi ammattiryhmittäin.

Kehittämisehdotus 5. Asiakasvalinnassa- ja ohjauksessa tarvitaan yleisemminkin parempaa tietoa asiakkaiden toiminnasta ja käyttäytymisestä, kuten tietoa hakijan työnhakuaktiivisuudesta yms. Asiakastietoa (URA-järjestelmä) pitäisi pystyä hyödyntämään valinnoissa nykyistä laajemman tiedon ja paremman analytiikan avulla. URA-järjestelmän asiakastietojen kirjausten tulisi tukea paremmin asiakas- ja palveluvalintoja.

II Palkkioperusteisuuden kriteerien uudelleen määrittely

Kokeilujen hankintamalleissa palkkioperuste määräytyi avoimille markkinoille erikestoiseen työsuhteeseen työllistyvästä sekä prosessista maksettavasta palkkiosta. Palkkioperusteissa ei otettu huomioon vuokratyöpaikkoja tai yrittäjyyden eri muotoja. Palkkioperusteet eivät myöskään kannustaneet palveluntuottajia luomaan asiakkaille ratkaisuja, joilla olisi ollut työllistymistä edistäviä vaikutuksia pidemmällä aikavälillä.

Kehittämisehdotus 6. Työelämän ja työvoiman kysynnän muutosten johdosta vuokratyön sekä erityyppisten yrittäjyyden muotojen osuus työpaikoista on jatkuvasti lisääntynyt. Niistä on tullut ns. tyypillisiä työsuhteita. Jatkossa myös vuokratyö sekä erityyppiset yrittäjyyden muodot on syytä huomioida tietyin ehdoin tulospalkkion perusteissa.

Kehittämisehdotus 7. Pidempiaikaisten ja kestävien vaikutusten aikaansaamiseksi palkkioperusteiden tulisi kannustaa myös työllistymistä edistävien etappien saavuttamiseen sekä pidempiaikaisiin työllisyysvaikutuksiin. Haasteena tässä ovat kuitenkin palkkioon johtavan toiminnan määrittelyn ja todentamisen vaikeudet sekä seurannasta johtuva hallinnollisen työn lisääntyminen. Jatkossa tulisikin selvittää, millaisilla edellytyksillä hallinnolliset kustannukset huomioiden kannustimia voisi luoda pidemmän tähtäyksen ratkaisujen syntymiseen.

Kehittämisehdotus 8. Asiakaskokemusten perusteella piloteissa saadun palvelun laatu vaihteli suuresti asiakkaasta ja palveluntuottajasta riippuen. Palvelun laadun ja saannin tasapuolisuuden turvaamiseksi yhtenä vaihtoehtona voisi olla asiakaspalautteen ottaminen huomioon palkkioperusteissa.

Black box -tyyppinen hankinta ei aina määritä palvelun oikeaa hinta- ja laatutasoa, etenkään jos palvelumarkkinat ovat kehittymättömät. Palvelusetelimalli, jossa asiakas voisi valita itse palveluntuottajan, ei lähtökohtaisesti ole toimiva ratkaisu tähän, jos markkinat ovat kansallisesti suppeat ja niiltä puutuu todellinen kilpailu.

Kehittämisehdotus 9. Palvelun hankinnassa puhtaan black box –tyyppisen hintakilpailun sijaan kannattaisi jatkossa suosia mallia, jossa palvelun hinta määritettäisiin markkinakeskustelun perusteella neuvottelumenettelyllä ja palveluntuottajan valinta tehtäisiin tarjottujen palvelujen laadun perusteella.

Eri tutkimusten ja kansainvälisten kokemusten valossa on selvää, että palkkion suuruuden määrittymiseen vaikuttaa keskeisimmin työnhakijaprofiili, ts. asiakkaan vaikeus työllistyä avoimille työmarkkinoille. Kansainväliset tutkimukset tai nyt saadut kokemukset piloteista eivät kuitenkaan anna selvää vastausta siihen, missä määrin palkkioperusteissa on laajemman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, kuten työttömyyden pitkittymisen ja rakennetyöttömyyden alenemisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista painottaa suoria työllistymistuloksia ja missä määrin asiakkaille annettavaa palvelua ja siitä seuraavia kerrannaisvaikutuksia.

Kehittämisehdotus 10. Palkkioperusteiden määrittelyn kriteereitä tulisi selvittää jatkossa työttömyyden pitkittymisen ja rakennetyöttömyyden alenemisen näkökulmasta. Ts. mikä olisi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta nopeasta työllistymisestä maksettavan palkkion ja annetuista palveluista saatavan palkkion optimaalinen suhde.

III. Tulosperusteisen hankintamallin prosessin kehittäminen

Vaikka kokeiluissa saavutettiinkin suhteellisen hyviä tuloksia, ne eivät kannustaneet palveluntuottajia innovointiin tai palvelujen kehitystyöhön. Palveluprosesseja ja –konsepteja kehittämällä sekä eri tyyppisiä palveluja yhdistämällä on kuitenkin mahdollista edelleen parantaa palvelujen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Kehittämisehdotus 11. Tulisi selvittää, voitaisiinko hankintamallin reunaehtoihin tai palkkiokriteereihin luoda lisäinsentiivejä, jotka mahdollistaisivat ja kannustaisivat luomaan uudentyyppisiä ja aiempaa tehokkaampia työllistämiskeinoja. Vaihtoehtoisesti uusien palveluinnovaatioiden kehittämistä voisi tukea myös muiden rahoitusprosessien kuin tulosperusteisen hankintamallin kautta.

Kehittämisehdotus 12. Uusien palvelumallien kehittäminen edellyttää toimivaa markkinavuoropuhelua sekä yhteiskehittämistä TE-hallinnon ja palveluntuottajien välillä. Yhteydenpitoa palveluntuottajien ja TE-hallinnon kesken on tiivistettävä paitsi hankintamallin toimivuuden kehittämiseen liittyvässä työssä (mm. raportointi, seuranta, todentamiskäytännöt), myös uusien tehokkaampien palvelumallien kehittämistyössä. Tämä voi tapahtua mm. terävöittämällä pilottien ohjausryhmätyötä.

Hallintotyö on työllistänyt olemassa olevia pilotteja kohtuuttoman paljon. Mm. seuranta ja raportointi, varmentaminen ja maksatussysteemit ovat aiheuttaneet eri toimijoille hallinnollista taakkaa, jota edelleen ovat lisänneet palveluntuottajien ja TE-hallinnon erilaiset tietojärjestelmät.

Kehittämisehdotus 13. Kokeilujen laajentaminen edellyttää, että niiden hallinnolliset tehtävät eivät muodostu toimijoille kohtuuttoman suuriksi. Hallinnon keventämiseksi tulisi jatkossa yhdenmukaistaa eri pilottien prosesseja, yksinkertaistaa pilottien seuranta- ja maksatussysteemejä, luoda yhteiset seurantajärjestelmät asiakkaiden kanssa (esim. OPAL, APAL tai Arvi-pohjalta), kehittää ja keventää raportointi- ja asiakasseurantakäytäntöjä sekä pidemmällä tähtäyksellä kehittää ja hyödyntää sähköisiä järjestelmiä (mm. profilointi) asiakasohjauksessa.

Iso osa kokeilussa olleista palautuu takaisin TE-toimistoihin työttömiksi työnhakijoiksi. Kokeilun tuotoksia (esim. palveluntuottajien tuottamaa asiakas- yms. tietoa) ei kuitenkaan hyödynnetä systemaattisesti TE-toimiston asiakasprosessissa palvelun päättymisen jälkeen.

Kehittämisehdotus 14. Palveluntuottajien tekemiä asiakaskohtaisia raportteja on hyödynnettävä systemaattisesti asiakkaan palveluprosessissa hänen palatessaan kokeilusta takaisin TE-toimistoon työnhakijaksi. Myös palveluntuottajilta tulee vaatia raportoinnissaan selkeitä perusteita sille, miksi kyseistä asiakasta ei voitu palveluntuottajan toimesta työllistää ja minkälaista palvelua hän tarvitsisi jatkossa.

Suuri osa TE-hallinnon palveluista tuotetaan jo nykypäivänä ulkoisina palveluhankintoina. Uudet tuloksellisuuteen perustuvat hankintamallit kuitenkin muuttavat sekä TE-hallinnon että palvelun tuottajien nykyisiä toimintatapoja. TE-toimistolta edellytetäänkin jatkossa entistä vahvempaa palvelujen tuottamisrakenteiden ja -verkostojen koordinoijan, orkestroijan tai ohjaajan roolia. Asenteet yksityisiä palveluntuottajia kohtaan ovat kuitenkin TE-hallinnossa laajalti kielteisiä tai epäluuloisia ja yksityinen palvelutuotanto koetaan vahvasti kilpailevaksi toiminnaksi. Julkisen ja yksityisen työvoimapalvelun kumppanuuden kehittyminen nykyistä

strategisempaan ja kokonaisvaltaisempaan suuntaan edellyttää TE-hallinnolta pysyväisluonteista asennemuutosta yksityistä palvelutuotantoa kohtaan.

> Kehittämisehdotus 15. Asenteen parantamiseksi julkisen ja yksityisen työvoimapalvelujen kumppanuutta kohtaan ostopalvelut ja niissä aikaansaadut tulokset tulisi ottaa mukaan TE-toimistojen tulostavoitteisiin.

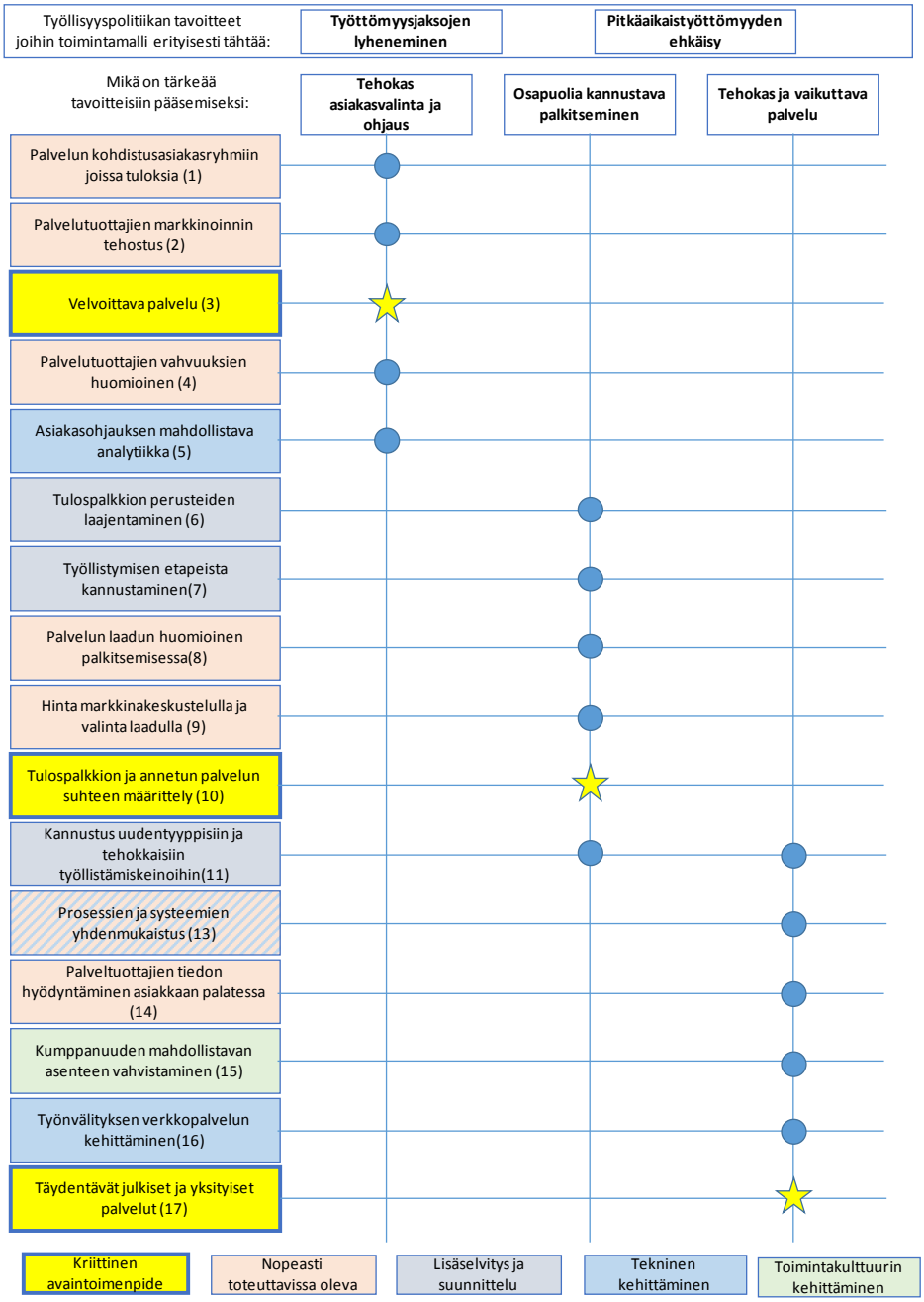
> Kehittämisehdotus 16. Työnvälityksen verkkopalveluja tulisi kehittää yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa siten, että ne muodostaisivat yhteisen matching-alustan työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaamiselle.

> Kehittämisehdotus 17. Työllisyyden hoidon kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen vaihtoehtomalli voisi olla kombinaatio, joka muodostuisi toisiaan täydentävistä julkisista ja yksityistä palveluista. Yksityisten ja julkisten työvoimapalvelujen vahvuuksiin perustuvien palvelujen yhteiskäytöllä tai palvelujen ketjuttamisella voitaisiin tarjota nykyistä tehokkaampia palvelumalleja myös vaikeasti työllistettäville.

Kehittämisehdotusten keskinäinen prioriteetti

Oheiseen taulukkoon 8. on koottu arvioitsijan näkemys ehdotettujen kehittämisehdotusten keskinäisestä prioriteetista ja kehittämisehdotuksen toteutuksen luonteesta (värikoodi). Näkemyksemme mukaan jatkossa mallin vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta keskeisiä avaintoimenpiteitä ovat: kokeiluihin osallistumisen tekeminen veloittavaksi asiakkaille (tehokas asiakasvalinta ja ohjaus), palkkioperusteiden täsmentäminen pidempiaikaisten työllisyysvaikutusten ja vaikutusten pysyvyyden näkökulmasta (kannustava palkitseminen) sekä yksityisten ja julkisten palvelujen yhdistäminen komplementaariseksi palvelukokonaisuudeksi (tehokas ja vaikuttava palvelu).

Taulukko 8. Ehdotettujen kehittämisehdotusten prioriteetti ja toteutuksen luonne.



Lähdeluettelo

European Commission (2013), Making the Business Case for Public Employment Services: Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis, Brussels, Authors: Lars Behrenz, Lennart Delander and Jonas Månsson

Finanssivalvonta (2015), Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto joulukuussa 2014
Maunu T. & Sardar P. (2015), Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013, TEM-analyyseja 67/2015

Räisänen H. & Hämäläinen H. (2015), Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-11450.pdf

TYJ, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Faktaa ansioturvasta, infotietoa
http://www.tyj.fi/document.php/1/1024/faktaa_ansioturvasta/f8cb74059f5265be59cc76ac98413c32

VM, Valtiovarainministeriö, Henkilöstöä koskevat keskeiset tunnusluvut joulukuussa 2014

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 12/2016
Arbets- och näringsministeriets publikationer Arbete och företagsamhet 12/2016
MEE Publications Employment and entrepreneurship 12/2016

Tekijät | Författare | Authors

Mikko Valtakari, Tempo Economics Oy
Juha Eskelinen, Melkior Oy

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date
Mars 2016

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment

Julkaisun nimi | Titel | Title

Privata tjänsteproducenter som komplement till den offentliga arbetsförmedlingen – utvärdering av ett försök med resultatbaserade upphandlingar

Tiivistelmä | Referat | Abstract

Vid Nylands och Birkalands arbets- och näringsbyråer genomfördes under 2015 försök med tjänsteupphandlingsmodeller där det söktes nya modeller för skötseln av sysselsättningen och gjordes försök med upphandling av nya typer av tjänster från privata tjänsteproducenter baserat på resultaten. I detta utvärderingsarbete har det utretts hur försöken i fråga fungerade och försökens resultat och effekter. Dessutom framförs i arbetet utvecklingsförslag om hur den resultatbaserade upphandlingen av tjänster och samarbetet med tjänsteproducenter bör utvecklas i fortsättningen.

Utvärderingens resultat visade att försöken ökade sannolikheten för att få sysselsättning för deltagarna i förhållande till en referensgrupp. I båda försöken uppstod den privata tjänsteproduktionens mervärde i förhållande till den offentliga arbetsförmedlingen genom tjänsteproducenternas branschspecifika kunnande och kontakter med arbetsgivare. Dessutom riktade sig de privata tjänsteproducenternas tjänster under försöken till ett sådant skede i serviceprocessen för arbetssökanden, där det finns en tydlig brist på resurser vid arbets- och näringsbyråerna. På grund av att försöken var kortvariga och kundvolymerna små kan det inte i någon större utsträckning göras generaliseringar eller dras slutsatser av resultaten.

Sättet att genomföra pilotförsöken (inkl. ramvillkoren för verksamheten och kriterierna för resultatpremien) hade i regel lyckats. I försöken hänförde sig flaskhalsarna i verksamheten i första hand till den stora arbetsvolymen i kundvärvningen och kundvägledningen samt till att försöken var kortvariga. Erfarenheterna av pilotförsöken visar dock att i fråga om en viss typ av kunder fungerar de privata tjänsteproducenternas servicekoncept på ett effektivare sätt än den offentliga arbetsförmedlingen. När det gäller att sysselsätta stora kundvolymer kommer den privata arbetsförmedlingen knappast att vara en lösning, åtminstone inte inom den närmaste framtiden.

De första pilotförsöken var en inlärningsprocess för både arbets- och näringsbyråerna och tjänsteproducenterna. Det är också uppenbart att effektiviteten och verkningsfullheten hos den resultatbaserade upphandlingsmodellen kommer att kunna förbättras utifrån de erfarenheter man fick nu. Detta kan ske bl.a. genom en effektivare kundvärvning och kundvägledning som möjliggör skalfördelar, en omdefiniering av kriterierna för premiegrunderna samt vidareutveckling av tjänsteproducentens handlingsprocesser och koncept.

Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Hanna Hämäläinen, tfn +358 29 504 7060, +358 50 564 2240

Asiasanat | Nyckelord | Key words

Arbetsförmedling, arbets- och näringstjänster, försökskultur, privat tjänsteproduktion

Painettu julkaisu | Inbunden publikation | Printed publication
ISSN 1797-3554 **ISBN** 978-952-327-092-3

Verkkojulkaisu | Nätpublikation | Web publication
ISSN 1797-3562 **ISBN** 978-952-327-093-0

Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages
75

Kieli | Språk | Language
Suomi, Finska, Finnish

Hinta | Pris | Price
-

Julkaisija | Utgivare | Published by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Kustantaja | Förläggare | Sold by
Lönnberg Print & Promo

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 12/2016
Arbets- och näringsministeriets publikationer Arbete och företagsamhet 12/2016
MEE Publications Employment and entrepreneurship 12/2016

Tekijät | Författare | Authors

Mikko Valtakari, Tempo Economics Oy
Juha Eskelinen, Melkior Oy

Julkaisuaika | Publiceringstid | Date
March 2016

Toimeksiantaja(t) | Uppdragsgivare | Commissioned by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Toimielimen asettamispäivä |
Organets tillsättningsdatum | Date of appointment

Julkaisun nimi | Titel | Title

Private service providers complementing public employment services - assessing the trial on performance-based procurements

Tiivistelmä | Referat | Abstract

During 2015, the Employment and Economic Development Offices (TE Offices) of Uusimaa and Pirkanmaa conducted trials on new procurement models, seeking new types of models for the management of employment and testing the procurement of new types of services with a performance-based approach from private service providers. This assessment examines the functionality, effectiveness and impact of these trials. In addition, the assessment presents development proposals for how performance-based service procurement and cooperation with service providers should be developed in the future.

The results of the assessment showed that the trials increased the likelihood of employment for participants in comparison to the control group. In both trials, the added value of private service production in comparison to public employment services was generated by the service providers' field-specific expertise and existing connections to employers. In addition, during the trials the services of the private service providers were focused on the phase of the jobseeker's service process where the TE Offices lack the most resources. Due to the trials' short duration and low volume of customers, no far-reaching generalisations or conclusions can be made based on the acquired results.

The implementation of the pilots (including the operational conditions and the performance reward criteria) was generally successful. The operational bottlenecks of the trials were mainly connected to the great amount of work with customer acquisition and guidance, as well as to the short durations of the trials. However, the experience from the pilots shows that for certain customer groups, the service concept provided by private service providers is more efficient than public employment services. However, private employment services are unlikely to become the solution for employing a greater number of customers in the near future.

The first pilots were a learning process for both the TE Offices and the service providers. It is quite apparent that, based on these experiences, the efficiency and effectiveness of the results-based procurement model can be improved in the future. This could be done e.g. with customer acquisition and guidance that enables more efficient scaling advantages, by redefining performance reward criteria, as well as by further developing the operating processes and concepts of service providers.

Contact person within the Ministry of Employment and the Economy/Hanna Hämäläinen, tel. +358 29 504 7060, +358 50 564 2240

Asiasanat | Nyckelord | Key words

Employment services, TE services, culture of experimentation, private service production

Painettu julkaisu | Inbunden publikation | Printed publication
ISSN 1797-3554 **ISBN** 978-952-327-092-3

Verkkojulkaisu | Nätpublikation | Web publication
ISSN 1797-3562 **ISBN** 978-952-327-093-0

Kokonaissivumäärä | Sidoantal | Pages
75

Kieli | Språk | Language
Suomi, Finska, Finnish

Hinta | Pris | Price
-

Julkaisija | Utgivare | Published by
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet
Ministry of Employment and the Economy

Kustantaja | Förläggare | Sold by
Lönnberg Print & Promo

Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä

Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi

Arviointi kohdistuu Pirkanmaan ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettuihin kokeiluihin uudenlaisista palvelujen hankintamalleista. TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien palvelujen valikoimaa täydennettiin ostopalveluilla ja palvelun hinta määräytyi palvelun tuloksellisuuden perusteella. Keskeisenä tavoitteena on ollut löytää uusia, tehokkaita keinoja alentaa pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyttä sekä ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Kokeilujen taustalla on ollut myös tarve tehostaa työvoimapoliittisten toimien vaikuttavuutta.

Arviointityössä on selvitetty hankintamallien toimivuutta, tuloksellisuutta, kustannusvaikutuksia sekä kokeilujen kokonaisvaikutuksia. Lisäksi on esitetty kehittämisehdotuksia siitä, miten tuloksiin perustuvaa palvelujen hankintaa ja yhteistyötä palvelujentuottajien kanssa tulisi jatkossa kehittää.

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-327-092-3

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-093-0

Paino:
Lönnberg Print & Promo, 2016

PEFC
PEFC/02-31-128
YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
4041 0017
Painotuote

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