

Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Työ ja yrittäjyys
7/2016



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

OLLI OOSI

Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
7/2016

Tekijät Författare Authors		Julkaisu aika Publiceringstid Date	
Owal Group Oy Olli Oosi		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			
Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoperusta yksityisten palvelujen ja eri yhteistyömallien (kumppanuus, palveluhan- kinta) tuloksekkaasta kohdentamisesta julkisessa työnvälityksessä. Tavoitteena on lisäksi tuottaa konkreettisia suosituksia nykyisten paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyö-mallien kehittämiseksi ja erityisesti uusien luomiseksi. Tutkimus on toteutettu marraskuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana. Tutkimuksen päättöteuttajana ovat olleet Owal Group Oy sekä asiantuntijoina Mikko Valtakari Tempo Economics Oy:stä sekä professori Petri Virtanen. Tutkimus pohjautuu kirjallisuuskatsaukseen sekä laajaan näytteeseen asiantuntijahaastatteluita. Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen palvelutuotannon kohdentamista kahdesta näkökulmasta: nykyisen yksityisen palvelutuotannon paremmasta kohdentamisesta sekä laajemmin työnvälityksen sektorikohtaisen palveluekosysteemin laajentamisen näkökulmasta. Tutkimuksen päähavainto on, että yksityistä palvelutuotantoa voitaisiin hyödyntää entistä tuloksekkaammin jos koh- dentaminen tehdään systemaattisesti ja rajaavasti siten, että yksityinen ja julkinen eivät rakenna samoille kohderyhmille päällekkäistä palvelukokonaisuutta. TE-palveluissa tulisi lisäksi hyödyntää vielä paremmin prosessin joustavuutta tukevat palveluostot. Tämän lisäksi vuosien 2015–2016 pienimuotoisten pilottien asemasta tulisi pyrkiä laajempiin tiettyyn koh- deryhmään keskittyviin valtakunnallisiin pilotteihin. Työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämiseen on vielä pitkä tie. Tiellä on asenteellisia ja rakenteellisia esteitä. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi luoda strateginen konsernitason ohjelma, joka kytkisi työnvälitys, ja tarvittaessa yritys- palvelut, sektorikohtaisen palveluekosysteemin kehittämiseen myös elinkeinonäkökulmasta. Yksityisen palvelutuotannon parempi kohdentaminen edellyttää myös ostamisosaimisen valtakunnallista kehittämistä, TE-toimistojen tulostittareiden tarkastamista asiakkaiden palveluohjausta tukevaksi, asiakkaan aseman parempaa huomioimista ja vahvistamista sekä lainsäädännön asettamien reunaehtojen selvittämistä yhdessä palvelun tuottajien kanssa. Myös työttömyysturvan kustan- nuksista tapahtuvien säästöjen palauttamismekanismeja tulisi kehittää tulosperusteisten palvelumallien pohjaksi.			
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Jarkko Tonttila, puh. +358 50 3749761			
Asiasanat Nyckelord Key words			
yksityinen palvelutuotanto, työnvälitys, ostaminen, tulosperusteisuus			
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication		Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication	
ISSN 1797-3554		ISSN 1797-3562	
ISBN 978-952-327-085-5		ISBN 978-952-327-086-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
115		Suomi, Finska, Finnish	
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Lönnerberg Print & Promo	

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja / Työ ja yrittäjyys -sarjan 7/2016 niteenä julkaistaan Olli Oosin (Owal Group Oy) tutkimus ”Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä”.

Pääministeri Juha Sipilän strategisessa hallitusohjelmassa ”Ratkaisujen Suomi” on todettu, että työvoimahallintoa uudistetaan työllistymistä tukevaksi. Yhtenä toimenpiteenä uudistamisessa on yksityisten työvoimapalvelujen roolin lisääminen erityisesti helpoimmin työllistyvien palveluissa. Tavoitteena on, että työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaavat nykyistä paremmin ja työllistyminen nopeutuu.

Erlaisiin yhteistyömuotoihin – verkostot, kumppanuudet, palveluhankinta ym. – pohjautuva palvelutuotanto on lisääntynyt viime vuosien aikana TE-palveluissa. Yhteistyömalleja on rakennettu tarveperusteisesti ja enenevässä määrin tuloksellisuutta korostaen. Yhteistyön keskeisenä perusteena on palvelun asiakaslähtöisyyden vahvistaminen – eri toimijoiden osaamisen yhdistäminen asiakkaan palveluprosessiin.

Tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoperusta yksityisten palvelujen ja eri yhteistyömallien (kumppanuus, palveluhankinta) tuloksekkaasta kohdentamisesta julkisessa työnvälityksessä. Tavoitteena on ollut lisäksi tuottaa konkreettisia suosituksia nykyisten paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyömallien kehittämiseksi sekä erityisesti uusien luomiseksi. Tutkimus palvelee hallitusohjelman käytännön toteuttamista koskien yksityisen palvelun roolin lisäämistä.

Tutkimuksen ydinviestin mukaan yksityistä palvelua voidaan hyödyntää entistä tuloksekkaammin, jos kohdentaminen tehdään systemaattisesti ja rajaavasti siten, että yksityinen ja julkinen eivät rakenna samoille kohderyhmille päällekkäistä palvelukokonaisuutta. Tutkimus nostaa esiin nuoret, korkeakoulutetut, maahanmuuttajat sekä ikääntyneemmät työttömät kohdentamisen kannalta keskeisiksi asiakasryhmiksi. Yksityisen palvelun tehokkaampi hyödyntäminen edellyttää tutkimuksen mukaan lisäksi mm. hallinnon ostamisosaamisen vahvistamista sekä TE-toimistojen johtamisen kehittämistä tukemaan asiakkaiden palveluohjausta ulkoisille palveluntuottajille.

Tutkimuksen ohjausryhmään ovat kuuluneet palvelujohtaja Pirjo Juntunen Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistosta, yksikön päällikkö Jan Blomberg Pohjois-Savon ELY-keskuksesta, toimitusjohtaja Merru Tuliara Henkilöstöpalveluyritysten Liitosta sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä kehittämispäällikkö Jarkko Tonttila, työmarkkinaneuvos Jarmo Palm, hallitusneuvos Päivi Kerminen, kehitysjohtaja Elisabet Heinonen ja neuvotteleva virkamies Hanna Hämäläinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää tutkijoita laadukkaasta työstä, ohjausryhmää aktiivisesta keskustelusta ja haastatteluihin sekä työpajaan osallistuneita arvokkaasta panoksesta.

Helsingissä, 25.2.2016

JARKKO TONTTILA

Kehittämispäällikkö

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Esipuhe.....	5
Tiivistelmä johtopäätöksistä ja suosituksista.....	9
1 Johdanto.....	12
2 Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset.....	13
2.1 Tutkimuksen johtopäätökset yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaasta kohdentamisesta.....	13
2.2 Suosituskokonaisuus A: Suositus yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaasta kohdentamisesta.....	20
2.3 Tutkimuksen johtopäätökset työnvälityksestä palveluekosysteeminä.....	22
2.4 Suosituskokonaisuus B: Tutkimuksen suositukset työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämiseen.....	27
3 Tutkimusongelma ja konteksti.....	31
3.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma.....	31
3.2 Tutkimuksen tausta ja tutkimusongelma.....	32
3.3 Tutkimuksen aineistot, toteutus ja menetelmät.....	34
4 Yksityinen palvelutuotanto toimialana.....	36
4.1 Henkilöstöpalveluala.....	36
4.2 Alan toimijat.....	41
4.3 Toimialan kehitysnäkymät.....	42
5 Havaintoja palvelukyvyistä.....	43
5.1 Tutkimuskirjallisuudesta.....	43
5.2 Haastatteluista.....	47
5.3 Palveluprosessin vaihe ja palvelukyvyn tukeminen.....	49
5.4 Maantieteellinen alue ja palvelusisällöt haastattelujen perusteella.....	50
5.5 Mini-Case: Työvoiman pohjoinen liikkuvuus, äkillinen rakennemuutos ja yksityinen palvelutuotanto.....	51
6 Havaintoja asiakasprosessin tehokkuudesta ja tuottavuudesta.....	53
6.1 Tutkimuskirjallisuudesta.....	53
6.2 Haastatteluista.....	59
6.3 Mini-Case: prosessien vertailu.....	61
6.4 Mini-Case: Ruotsi.....	64
7 Havaintoja vaikuttavuudesta.....	68
7.1 Tutkimuskirjallisuudesta.....	68
7.2 Mini-Case: Iso-Britannia.....	72
7.3 Haastatteluista.....	73

7.4	Mini-Case: FEC.....	75
7.5	Mini-Case: aiemmat pilotit liiketoiminnan näkökulmasta.....	77
7.6	Mini-Case: Australia	79
7.7	Ajatusharjoituksia kustannushyödyistä	82
8	Havaintoja työnhakijan ja työnantajan profiilin mukaisesta kohdentamisesta.....	86
8.1	Työnhakijaprofiili haastattelujen perusteella	86
8.2	Työnhakijaprofiili tilastokeskuksen ammattiluokka-aineiston valossa.....	88
8.3	Työnantaja-/toimialaprofiili	93
8.4	Eri medioissa ilmoitettujen työpaikka-ilmoitusten analyysi.....	94
9	Havaintoja yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen esteistä, riskeistä ja kehitystarpeista	98
9.1	Koetut rakenteelliset ja asenteelliset esteet.....	98
9.2	Huomioitavia riskejä	101
9.3	Haastateltujen toimijoiden näkemys yhteistyön kehittämisestä	103
	Lähteet.....	107

Tiivistelmä johtopäätöksistä ja suosituksista

Yksityisen palvelutuotannon tuloksekasta kohdentamista koskevat johtopäätökset

Tutkimuksen tulosten perusteella työnvälitystä tukevan yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaan kohdentamisen ensisijainen kriteeri on työnvälityksen koko sektorin palvelukyky. Palvelukyky tarkoittaa erilaisen osaamisen ostamista, työnvälityksen palvelukapasiteetin lisäämistä sekä palveluprosessin joustavuuden parantamista. Tämän lisäksi työnvälitystä tukevien osaamisen kehittämisen instrumenttien käyttöä tulisi vahvistaa.

Toimiva asiakasohjaus on yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaan kohdentamisen edellytys. Asiakasprosessin tehokkuus ja tuottavuus on kriteerinä moniselitteinen ja siihen liittyvä tietopohja puutteellinen sekä Suomessa että kansainvälisesti. Yksityisellä palvelutuotannolla on usein taipumusta tehokkuuteen, mutta näkökulmat siitä missä määrin eri sektoreiden palvelujen laatu kärsii vaihtelevat sekä työnvälityksessä (tai muissa työpoliittisissa palveluissa) että muilla sektoreilla.

Yksityinen työnvälitystä tukeva palvelutuotanto on usein luonteeltaan tehokasta. Työnvälityksen perusprosessien ero julkisen ja yksityisen välillä on merkittävä ja yksityisellä palvelutuotannolla on sellaisia prosesseja ja menettelyjä, jotka mahdollistavat henkilökohtaisemman asiakaspalvelun sekä työnantajan että työnhakijan näkökulmasta. Tulosperustaisten palveluhankintojen lisäksi tehokkuutta ja tuottavuutta laajemmin lisääviä, mutta Suomessa vielä vähän käytettyjä, palveluja ovat yrityskäynnit, verkkotyönhaun opastus ja ohjaus sekä esim. prosessia tukevat kartoituspalvelut.

Ylipäätään tutkimuskirjallisuudessa vaikuttavinta on asiakkaan henkilökohtainen tuki ja ohjaus, joihin kaikilla työnvälitystä tukevilla ostoilla pyritään. Tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikuttavuuden syntyminen on sektorista riippumatta sidoksissa toimintaympäristöön: maa- ja kaupunkikohtaisten analyysien tulokset ovat hyvin erilaisia.

Työnvälitystä tukevien ostopalvelujen vaikuttavuus tai ”suorituskyky työllistämisessä” on niissä maissa positiivinen, jossa palveluja toteutetaan laajalla volyymillä sekä ns. ”Musta Laatikko” -ajattelua hyödyntäen eli siten, että ostettavan työnvälityksen sisältöjä ei ole määritetty. Kansainvälisissä esimerkeissä yksityiseltä ostetuilla ohjelmilla näyttää olevan kontekstista tai palvelusta riippuen onnistuessaan 5-15 prosenttiyksikköä parempi (netto)vaikuttavuus kuin vastaavalla julkisella palvelutuotannolla.

Yksityinen palvelutuotanto voi olla kustannuksiltaan per työllistynyt suunnilleen saman hintaista kun julkinen tuotanto. Jos yksityinen palvelutuotanto pääsisi

10 % parempaan tehokkuuteen kuin julkinen olisi se vaikuttavuuden näkökulmasta maksanut oman investointinsa takaisin neljä kuukautta asiakkaan työllistymisestä.

Suosituksat kohdentamisesta:

- **Suositus 1:** Yksityisen palvelutuotannon tuloksekas kohdentaminen tulisi tehdä nykyistä systemaattisemmin ja rajaavammin siten, että julkinen ja yksityinen eivät rakenna päällekkäisiä työnvälityspalveluita tietyissä kohderyhmissä. Kohdentamisen tulisi keskittyä erityisesti seuraaviin osatekijöihin:
 - nuoriin työttömiin,
 - korkeakoulututkinnon omaaviin työttömiin,
 - maahanmuuttajiin sekä
 - sellaisiin ikääntyneempiin työttömiin, jotka jäävät rakennemuutostilanteiden kautta työttömiksi.
 - Prosessin rytmityksen kannalta tärkeitä rajoituksia voivat olla 3-6 kuukautta työttömänä olleet sekä tietyt tehtävät.
- **Suositus 2:** Yksityistä palvelutuotantoa tulisi hyödyntää entistä laajemmin tukemaan julkisen työnvälityksen palvelukykyä prosessin alkuvaiheessa (palvelutarpeen arviointi, alku- ja osaamiskartoitukset sekä työnantajakäyntien hankinta) sekä prosessia joustavoittavana tekijänä (esim. verkkotyönhaun opastus).
- **Suositus 3:** Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi käynnistää tietyssä kohderyhmässä (esim. Korkeakoulutetut valtakunnallinen tai usean ELY-keskuksen alueella toimiva pilotti, jotta palveluun saadaan riittävä määrä kriittistä massaa, osaamista ja palvelutuotannon mahdollisuudet analysoitua vielä paremmin.

Työnvälityksen sektorikohtaisen palveluekosysteemin kehittämistä koskevat johtopäätökset

Yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä voidaan pitää osana laajempaa julkisen työnvälityksen markkinaehtoistumista, jonka kehitys on alkanut Euroopassa jo 1980-luvulta. Työnvälitystoiminnan avautuminen markkinoiden suuntaan tulisi nähdä myös TE-hallinnon innovaatiotoiminnan tulokulmasta. Varsin usein puhutaan markkinoilla toimimisen (hallinnan) lisäksi myös markkinoiden luomisesta eli siitä, että innovaatiotoiminnalla luodaan edellytyksiä markkinoiden kehittymiselle. Nykyisellään esitetyt ja toteutetut pilotoinnit ovat käytävään keskusteluun nähden olleet varsin pienimuotoisia.

Ylipäätään tutkimuksesta voidaan päätellä, että yhteistyössä ja kumppanuusajattelussa tulisi päästä entistä strategisemmalle tasolle. Erilaisten rajaavien vaihtoehtojen asemasta suomalaisessa keskustelussa ja haastatteluissa on korostunut ennen kaikkea modulaarisen hajautetun palvelutuotannon strategia erilaisilla tilaaja-tuottaja- tai kumppanuusmalleilla.

Useilla alueilla kumppanuusajattelu yksityisen palvelutuotannon ja henkilöstöpalvelualan yritysten kanssa on vasta hahmottamassa. Yhteistyö ja kumppanuus

ovat kaksi eri asiaa ja pisteinä samalla yhteistyön jatkumolla. Käsitteellisesti kumpu-panuuden pitää olla molempia hyödyttävää yhteistyötä.

Modulaarinen palveluiden johtaminen haastaa myös nykyiset johtamiskäytännöt. Se edellyttää parempaa tietoa asiakkaan tarpeista, parempaa tietoa kumppaneiden osaamisesta sekä omasta osaamisesta. Palveluekosysteemin kehittyminen edellyttäisi hyvää tietovarantoa asiakkaista, heidän tarpeistaan ja heille tarjottavista palveluista, samoin kuin hyvää oman osaamisen ja palveluntuottajien osaamisen tuntemista.

Palveluekosysteemiajattelun yksi perusta on, että asiakkaan tulisi hyötyä palvelusta ja olla mukana sen suunnittelussa. Kansainvälisissä esimerkeissä asiakkaalla on merkittävä rooli palvelujen suunnittelussa ja häntä valtaistetaan eri tavoin.

Ekosysteemin kehittämistä koskevat suositukset:

- **Suositus 4:** Yksityisen palvelutuotannon parempi hyödyntäminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriöltä nykyistä systemaattisempaa strategista ohjelmaa, joka kytkee yksityisen palvelutuotannon laajemmin työnvälityksen, ja tarvittaessa yrityspalveluiden, liiketoimintalähtöiseen kehittämiseen työ- ja elinkeinoministeriön konsernitasolla.
- **Suositus 5:** TE-toimistojen tuloksellisuuden seuranta ja arviointia tulisi uudistaa työnvälityksen palveluekosysteemiajattelua tukevaksi korostaen asiakasohjauksen toimivuutta sekä kaikkien toimijoiden toteuttaman työnvälityksen tuloksellisuutta.
- **Suositus 6:** Yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaampi hyödyntäminen työnvälityksessä edellyttää laajempien ostopalvelu-ohjelmien kautta saavutettavien työttömyysturvakustannusten säästöjen osittaista palauttamista TE-hallinnolle.
- **Suositus 7:** Yksityisen palvelutuotannon kehittäminen edellyttäisi ostamisosaamisen valtakunnallista systemaattista kehittämistä (ns. ostamisen uutta agenda)
- **Suositus 8:** Asiakkaiden näkökulma tulee asettaa keskeiseksi työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämisessä.
- **Suositus 9:** TE-palveluissa tulisi määrittää julkisen työnvälityksen palvelutaso entistä tarkemmin.
- **Suositus 10:** Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kartoittaa yhdessä palveluntarjoajien kanssa sen, minkälaisia esteen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, sen soveltamisohjeet sekä alueellinen soveltaminen muodostaa yksityisen palvelutuotannon paremmalle hyödyntämiselle.

1 Johdanto

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoperusta yksityisten palvelujen ja eri yhteistyömallien (kumppanuus, palveluhankinta) tuloksekkaasta kohdentamisesta julkisessa työnvälityksessä. Tavoitteena on lisäksi tuottaa konkreettisia suosituksia nykyisten paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyömallien kehittämiseksi ja erityisesti uusien luomiseksi. Tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan palvella hallitusohjelman käytännön toteuttamisesta koskien yksityisen palvelun roolin lisäämistä.

Tutkimusongelmana tarkastellaan yksityisen palvelutuotannon kohdentamista työnvälitykseen sekä tätä tukeviin muihin palveluihin eri näkökulmista (palvelukyky, asiakasprosessin tehokkuus ja tuottavuus sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus) sekä erilaisin muuttujin (työnhakijan ja työnantajan profiili, maantieteellinen alue, palveluprosessin vaihe, palvelusisällöt jne.).

Tutkimus on toteutettu tiiviissä aikataulussa marraskuun 2015 ja tammikuun 2016 aikana. Tutkimusongelmaa on lähestytty monimenetelmäisesti hyödyntäen meneillään olevat muut selvitykset ja arvioinnit, asiantuntijahaastatteluin sekä olemassa olevaa yksityisen ja julkisen palvelutuotannon yhteistyötä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta analysoiden. Tutkimuksen toteutusaika asettaa tiettyjä rajoitteita siihen, kuinka paljon tutkimuskirjallisuutta ja empiiristä aineistoa on voitu käydä lävitse.

Tutkimuksen raportti koostuu seuraavista osista. Luvussa 2 kuvataan tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset. Tuloksekkaan kohdentamisen lisäksi johtopäätökset on laadittu siitä näkökulmasta, missä määrin havainnot nykytilasta mahdollistavat työnvälityksen sektorikohtaisen palveluekosysteemin syntymistä. Tutkimuksessa on kaksi suosituskokonaisuutta. Luvussa 2.2 esitetään suositus nykyisiä kokeiluja laajentamalla tapahtuvasta yksityisen palvelutuotannon tuloksellisesta kohdentamisesta ja luvussa 2.4 esitetään suosituksia työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämiseksi.

Luvussa 3 kuvataan tutkimusongelma, käytetyt lähestymistavat sekä aineistot ja kuvataan tutkimusongelman kontekstia sekä yksityistä palvelutuotantoa. Luvut 4-9 ovat yhteenvetoa tutkimuksen keskeisistä havainnoista, jotka nousevat tutkimuskirjallisuudesta sekä haastatteluista ja erilaisista tilasto-aineistoista. Luvut sisältävät tutkimuksen erilaisia mini-case -tarkasteluja tai erillisiä näkökulmia. Jokaisen luvun perässä on tehty ”nostoja” kyseiseen teemaan liittyen. Nopea silmäilijä voi lukea vain luvun kaksi sekä halutessaan silmäillä muiden lukujen lopussa olevia nostoja.

Raportin on laatinut Olli Oosi Owl Group Oy:stä. Raporttiin arvokkaita kommentteja ja sisältöjä ovat tuottaneet myös Petri Virtanen (professori, Tampereen yliopisto) sekä Mikko Valtakari (osakas, Tempo Economics Oy).

2 Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen havaintolukujen (3-9) pohjalta laaditut johtopäätökset ja suositukset.

2.1 Tutkimuksen johtopäätökset yksityisen palvelutuotannon tulokseksista kohdentamisesta

Tässä luvussa esitetään johtopäätökset yksityisen palvelutuotannon tulokseksista kohdentamisesta.

2.1.1 Työnvälityksen ja palvelutarjonnan muutos

Aiemmissa selvityksissä on todettu, että julkiselle työnvälitykselle on kysyntää sekä rekrytointipalveluna että laajemmin yritysten palvelutarpeiden kartoittajana. Suomessa verrattain suppeana näyttäytyvä yksityinen työnvälitystoiminta on laajenemassa ja monipuolistumassa, ja yksityisten työnvälitystä tarjoavien toimijoiden toiminta ja palvelutarjonta kasvaa. TE-hallinto on jo nyt merkittävä palveluiden hankkija niille toimijoille, jotka tarjoavat myös muita palveluita kuin vuokratyötä.

Ajatus yksityisestä palvelutuotannosta työnvälitystoiminnassa leimautuu tutkimuksen valossa helposti ”vuokratyöfirmoihin”. Tämä ajattelumalli on varsin suppea, eikä kuvasta alan tämän hetken kehitystä. Yksityisten työnvälitystoimijoiden palvelutarjonta ja osaaminen laajenee sekä yrityskauppojen ja uusien yritysten että uusien yritystyyppien myötä. Samanaikaisesti kansainvälisesti on jo syntynyt yrityksiä, jotka erikoistuvat puhtaasti työnvälitykseen ja perustavat liiketoimintamallinsa vain sähköisiin työkaluihin. Tällaisia toimijoita on muissa maissa jo satoja ja ne keskittyvät työstä työhön tapahtuvaan työnvälitykseen.

Työnvälityksessä työstä työhön tapahtuva työnvälitys on keskeisessä osassa ja työpaikkarakenteen ja työn luonteen muutosta on tutkittu runsaasti. Tämän tutkimuksen empiriassa nousee esiin, että noin kolmasosa kaikista avoimena olevista työpaikoista (mol.fi, oikotie, monster sekä muut yksityiset ilmoittajat) oli keväällä 2015 luonteeltaan sesonkiluontoisia esim. kesätyö, ei ilmoitettu työnantajaa. Vastaa- vasti 26 % kaikista avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista keväällä 2015 oli henkilöstöpalvelualan yrityksissä (vrt. Alankomaat yli 60 %). 56 % näistä henkilöstöyritysten paikoista ilmoitetaan muissa medioissa kuin julkisessa työnvälityksessä.

TE-toimistot ja ELY-keskukset tekevät muuta yhteistyötä (tai työ- ja elinkeinohallinnon termistössä kumppanuustyötä) yksityisten palvelutarjoajien kanssa keskustelemalla työpaikkojen ilmoituskäytännöistä, järjestämällä yhteisiä rekry-

tointitapahtumia ja muutamissa tapauksissa sopimalla esimerkiksi työttömien asiakkaiden ohjauskäytännöistä. Joillakin alueilla yhteistyö työnvälityksen alueella on systemaattista, joillakin vasta aluillaan. Tyypillisintä yhteistyö on työpaikkailmoituksiin ja muutosturva-asioihin liittyen.

Työ- ja elinkeinohallinto hankkii yksityisiltä palveluntarjoajilta laajasti palveluita, jos tarkastellaan kaikkia työ- ja elinkeinohallinnon palveluita. Karkea arvio on, että noin 10–15 % määrärahabudjetista käytetään palveluhankintoihin yksityisiltä palvelutuottajilta perustuen työ- ja elinkeinoministeriön arvioon.

Työnvälitysprosessia tukevia palveluita on ostettu eri puolilla Suomea. Näihin lukeutuvat uravalmennus, uraohjaus, osaamiskartoitukset sekä eräissä tapauksissa yritysten tarpeiden tai työnhakijoiden muut kartoituspalvelut. Näiden palvelujen sopimukset ovat usein suoriteperustaisia, sisältäen joskus jonkinlaisia kannusteita palvelujen koettuun laatuun tai tuloksiin liittyen.

Tuloperusteisia ostopalvelupilotteja¹ on ollut kaksi ja niiden laajuus verrattuna kansainvälisiin konteksteihin on suhteellisen vaatimaton ajalliselta kestoaltaan ja volyymiltään. Vuodelle 2016 ehdotetuissa piloteissa on mukana noin viidellä miljoonalla eurolla tulosperrustaista työnvälityksen konseptin ulkoistamista. Volyymitään merkittävimmät ja hinnoitteluperusteiltaan selkeimmät mallit sisältävät myös palvelusetelijatuksen testaamista. Näiden pilottien lisäksi on eri puolilla Suomea kokeiltu yksittäisiä tulosperrustaista asiakasohjauspilotteja.

Työnvälitystä tukevien palveluiden ostaminen on Suomessa hajaantunutta. Niitä hankintaan usein yksittäisten ELY-keskusten alueella ja vain muutamia esimerkkejä useiden ELY-keskusten alueet tai koko Suomen kattavista puitesopimuksista esiintyy. Palveluita hankkivien keskinäinen tiedonvaihto tai tiedonvaihto ministeriön ja palvelujen ostajien välillä on muutoksessa. Nykytilanne ei haastattelujen mukaan vastaa tulevaisuuden kehittämistarpeita. Yksittäisen ELY-keskuksen alue on myös palvelumarkkinoiden kehittämisen näkökulmasta varsin pieni.

1 Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuoden 2015 aikana kaksi uudenlaista kokeilua. Piloteilla haettiin uudenlaisia malleja työllisyyden hoitoon ja kokeiltiin uudentyyppisten palvelujen hankintaa tulosperrusteisesti yksityisiltä palveluntuottajilta. Tavoitteena molemmissa kokeiluissa oli löytää uusia keinoja työllistää asiakkaita avoimille työmarkkinoille. Työnhakijoille pilottiin lähteminen oli vapaaehtoisia.

Pilotissa mukana oleville yksityisille palveluntuottajille maksettava korvaus perustui molemmissa kokeiluissa palvelun tuloksellisuuteen. Tuloksena pidettiin työnhakijan työllistymistä eri kestoisiin työsuhteisiin. Palveluntuottajat saivat itse päättää, millä keinoilla asiakkaan työllistymistä parhaiten edistetään. Työllistymisen apuna kokeiluissa ei käytetty julkisessa työvoima- yrityspalveluista annetun lain mukaisia palveluja.

Uudenmaan pilotissa kohderyhmänä olivat yhtäjaksoisesti kolme kuukautta työttömänä olleet, avoimilta työmarkkinoilta työttömäksi jääneet henkilöt, joiden työmarkkinavalmiuksien arvioitiin olevan pääosin kunnossa. Yhteensä pilottiin osallistui 605 henkilöä. Uudenmaan TE-toimiston valittuina palveluntuottajina toimivat Manhelp Oy, Spring House Oy, Nortrain Oy, ManpowerGroup ja Opteam

Pirkanmaan pilotin kohderyhmänä olivat vähintään 12 kuukautta yhdenjaksoisesti tai viimeisen 16 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet työnhakijat. Yhteensä pilottiin osallistui 421 henkilöä. Pirkanmaan TE-toimiston valittuina palveluntuottajina toimivat Spring House Oy, Saranen Consulting Oy ja Primetieto Oy

2.1.2 Palvelukyky on yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaan kohdentamisen keskeinen kriteeri

Tutkimuksen tulosten perusteella tuloksekkaan kohdentamisen ensisijainen kriteeri on yksityisen palvelutuotannon palvelukyky osana työnvälityksen palvelujärjestelmää. Tällöin puhutaan osaamisten hankkimisesta.

Kansainvälisesti tarkasteltuna työnvälityksessä sekä laajemmin työllisyyttä edistävissä palveluissa yksityisen sektorin palvelukyky ja palveluihin liittyvät innovatiiviset lähestymistavat ovat keskeinen argumentti yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisessä. Yksityisellä palveluntuotannolla on kuitenkin aina insenttiivi kiinnittää huomiota voiton tekemiseen, joka voi heijastua laatuun ellei palvelun laatua ole määritelty tai kontrolloitu.

Suomen kontekstissa puhutaan ”sekä että” -ajattelusta eli siitä, että yksityinen ja julkinen palvelu eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan työnvälityksen palveluostot täydentävät julkista työnvälitystä. Palveluostot voivat kohdistua joko tulosten ostamiseen (eli työnvälityksen palvelukonseptin ostamiseen ulkopuolelta tietyille kohderyhmille, jossa maksu suoritetaan tuloksen perusteella) tai prosessia tukevien palvelujen ostoon.

Palvelukyky tarkoittaa osaamisen ostamista. Tämä tarkoittaa intensiivisen työnvälityksen ja sellaisen palvelun ostamista, jota TE-hallinnossa ei tällä hetkellä ole eikä sitä ole mielekästä lähteä sitä paikallisesti rakentamaan. Erilaisen palveluostojen laajentamisen keskeisenä lisäarvona nähdään ennen kaikkea parempi erityisosaaminen ja tätä kautta tapahtuva palvelujen ja mahdollisuuksien laajentaminen.

Palvelukyky tarkoittaa myös palvelukapasiteetin lisäämistä. TE-toimistojen haastatteluissa korostuu erityisesti näkökulma, jossa ”tekeviä käsiä on saatu lisää”. Tätä kautta palvelukyky on yksityisten palvelutuottajien rooli puhtaasti volyymin lisääjänä. Keskeinen hyöty tässä näkökulmassa on asiakkaiden käytössä olevat laajemat palvelumahdollisuudet sekä työnvälityksen parempi kyky vastata erilaisiin palvelutarpeisiin. Tämän tyyppistä palvelua on kuitenkin hankittu vielä varsin vähän. Monissa muissa maissa yksityinen palvelutarjonta on niin sanotusti ruuhkahuippujen tasoittamista.

Palvelukyky tarkoittaa palveluprosessin joustavuuden ostamista. Tämä näkyy esimerkiksi nykyisten asiakaspalvelua tukevien palveluiden (verkkotyönhaun neuvonta, puhelinpalvelujen hankinta ja poikkeavat aukioloajat), yrityskäyntien ja niistä tapahtuvan tiedonvälityksen (Sillanrakentajat -hanke) sekä palvelujen toteutukseen ja tehostamiseen (esim. palvelutarpeen arviointi) ostoissa. Yhteistyön näkökulma on tällöin julkisen työnvälityksen palveluprosessin nopeuttaminen tai joustavoittaminen. Yhteistyömalleilla voidaan lisätä palvelun joustavuutta ja helppoutta sekä työnhakijoille että julkisen työnvälityksen työntekijöille.

Työnvälitystä tukevia osaamisen kehittämisen instrumentteja, joiden ensisijainen toiminnallinen painotus on mätsäyksessä tulisi haastateltujen ostajien sekä

palvelutuottajien mukaan laajentaa. Tämä tarkoittaisi erityisesti FEC-koulutuksen laajempaa hyödyntämistä².

Palvelukyvyyn kautta tapahtuva tuloksekas kohdentaminen ei tarkoita kummankaan sektorin toimijoiden osaamisen arvostelua, vaan työnvälityksen palveluekosysteemin kokonaispalvelukyvyyn nostamista. Yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen asenteellinen este näkyy juuri molemminpuolisessa keskustelussa palvelukyvyistä ja osaamisesta. Jos toisen osaamista ja vahvuuksia ei voida arvostaa, on erilaisten palvelumoduulien yhdistäminen käytännössä mahdotonta. Yksityisillä palveluntuottajilla on myös sellaisia koko työnvälityssektoria läpileikkaavia osaamisia (esim. sosiaalinen media, verkkovälineet), joita ei kannata rakentaa itse julkiseen työnvälitykseen.

Ostopalvelutoiminnan laajentamisen lisäksi yhtenä keskeisenä lähtökohtana sekä ministeriön että TE-hallinnon haastattelujen parissa nähdään asiakaslähtöisyyden lisääminen. Tämä tarkoittaa asiakkaan valinnanmahdollisuuksien ja palvelumahdollisuuksien paranemista. Asiakaslähtöisyyden ajatus tarkoittaisi palvelusetelijärjestelmän kokeilua, mitä on nyt ehdotettu kahdessa tulosperusteisessa pilotissa. Argumenttina on valinnanvapauden siirtäminen asiakkaalle siitä, mitä palveluntarjoaja hän käyttää.

Useilla muilla sektoreilla asiakkaan valinnanmahdollisuuden lisääminen erilaisille asiointikanaville on ollut keskeinen argumentti kustannussäästöjen lisäksi yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiseen. Palvelukyvyyn lisääminen on tarkoittanut muilla sektoreilla myös omien resurssien täydentämistä sekä parempaa kyseisen sektorin palvelujen kokonaissaatavuutta

Tutkimuksen havainto-osiossa esitetään tarkemmin haastatteluissa esitettyjä näkemyksiä. Useissa haastatteluissa otettiin kantaa yksityisten toimijoiden julkista parempaan palvelukykyyn työn välityksen intensiivisyydessä sekä asiakaspalvelussa. Tämä näkyy esimerkiksi TE-hallinnon edustajien kommenteissa koskien yksityiseltä työnvälityssektorilta rekrytoitujen työntekijöiden työotetta koskevista kommenteista. Toisaalta yksityisen palvelutuotannon prosesseissa koko työpanos kohdentuu itse työn välitykseen, rekrytointiin ja mätsäykseen, joka mahdollistaa työnvälityksessä syvällisen perehtymisen työnantajan ja työnhakijoiden tilanteisiin.

2.1.3 Asiakasprosessin tehokkuus ja tuottavuus

Asiakasprosessin tehokkuus ja tuottavuus on kriteerinä moniselitteinen ja siihen liittyvä tietopohja puutteellinen sekä Suomessa että kansainvälisesti. Tämän tutkimuksen puitteissa tehokkuutta ja tuottavuutta on vertailtu eri tavoin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella kokemukset työnvälitystä tukevista palveluista muista

2 F.E.C-koulutus (Further Educated with Companies) on lyhytkestoista työvoimapolitiittista koulutusta, jonka avulla työnhakijoiden nykyinen osaaminen sekä kehitys- ja uratavoitteet sovitetaan yhteen potentiaalisten uusien työntekijöiden tarpeiden kanssa. Ohjelman aikana vuorottelevat tietopuolinen opetus ja käytännön työskentely sopivassa yrityksessä. Ohjelman kokonaiskesto on yleensä noin kuusi kuukautta, josta yritystyöskentelyä on noin viisi kuukautta ja koulutusta useimmiten yksi kuukausi. Yritysten rahoitusosuus koulutuksen kustannuksista on 70 %.

maista, tai muilta sektoreilta, ovat vaihtelevia. Erilaiset laajemmat kilpailutusmallit alentavat usein kustannuksia. Kustannusten aleneminen voi johtua (kuten Australiassa) henkilöstökustannusrakenteen muutoksista. Systemaattisia vertailuasetelmiä on kuitenkin harvoin.

Tutkimuskirjallisuuden tulokset yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisestä työnvälityksessä ovat ristiriitaisia ja vertailuasetelmiin perustuvia analyysijä on toteutettu harvoin. Arvioinnin kriteerit (esim. milloin jokin kokeilu on ollut "onnistunut") ovat usein määrittämättä. Muiden sektorien esimerkkien perusteella kustannustehokkuuden ja tehokkuuden syntyminen on aina konteksti- ja tapausidonnaista.

Hollannissa on todettu, että työttömille, joilla on suhteellisen hyvä työmarkkina-asema (nuoret, toisen asteen koulutuksen suorittaneet ja korkeasti koulutetut), kannattaa tarjota lyhyitä interventioita liittyen orientoitumiseen, työtarjousten lisäämiseen ja aktivointiin riippumatta työttömyyden ajankohdasta. Tämän lisäksi 55–61-vuotiailla ostopalveluna tuotetut työllistymispalvelut olivat useammin tehokkaampia kuin muiden ryhmien kohdalla, erityisesti henkilökohtaiset työllistymisopimukset. Ruotsissa kokemus komplementaaristen palvelujen hyödyntämisestä on ollut vaihteleva (ks. tarkemmin myös mini-case), joskin Ruotsin ongelmana on ollut ostaa sisällöllisesti tarkkaan määriteltä "samaa" palvelua.

Yksityisellä palvelutuotannolla on usein taipumusta tehokkuuteen, mutta näkökulmat siitä missä määrin eri sektoreiden palvelujen laatu kärsii vaihtelevat muilla sektoreilla kuten myös työnvälityksessä (esim. Considine & O'Sullivan 2015). Tämä on riippuvaista myös siitä, miten palvelun laatu ymmärretään ja määritetään. Tutkimusta, joka käsittelee asiaa asiakkaan näkökulmasta tai asiakkaita kuullen on varsin vähän.

Tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta työllistymisen hintaa ei välttämättä kannata pitää keskeisenä kriteerinä. TE-hallinnon käyttämät tietojärjestelmät eivät mahdollista kustannusten laskemista kovinkaan tarkalla tasolla. Tässä tutkimuksessa on esitetty joitain arvioita kustannuksista. Näiden pääviesti on, että yksityinen palvelutuotanto ei välttämättä ole kustannuksiltaan halvempaa eikä tällaista oletusta kannata palvelujen suunnittelussa tehdä. Tehokkuus on sen sijaan todennäköisesti parempi erilaisten palveluprosessin vuoksi.

Työnvälityksen perusprosessien ero julkisen ja yksityisen välillä on merkittävä ja yksityisellä palvelutuotannolla on todennäköisesti sellaisia prosesseja ja menetelyjä, jotka mahdollistavat henkilökohtaisemman asiakaspalvelun sekä työnantajien että työnhakijan näkökulmasta ottaen huomioon, että useat työnhakua tukevat valmennuspalvelut ostetaan tällä hetkellä yksityisiltä. Julkisessa työnvälityksessä on toivetta samantyyppisen rekrytointiprosessi-orientaatioon kuin yksityisessä palvelutuotannossa, vaikka tämä ei käytännössä ole asiakasmäärillä tai resursseilla mahdollista.

Työnvälityksen kokonaiskonseptin tulospohjainen ostaminen mahdollistaa palvelutuottajille omien prosessien hyödyntämisen, kehittämisen ja poluttamisen.

Samanaikaisesti haastatteluissa nostetaan esiin, että asiakasprosessien ja asiakkaiden palvelujen suunnittelu kokonaisuuksina on vaikeaa sekä TE-toimiston sisällä että TE-toimiston ja palvelutuottajien välillä. Vain harvoin voidaan asiakkaalle tarjota "mietittyä modulaarista palvelupolkua" eli ikään kuin tarjotinta siitä, millaisia työnvälitys- ja muita palveluita hän voi olettaa saavassa. Tässä mielessä laajempien palvelumoduulien ostaminen (vrt. tulosperustainen hankinta tietyille kohderyhmälle) olisi lähtökohtaisesti tehokkaampaa.

Tulosperustaisten palveluhankintojen lisäksi tehokkuutta ja tuottavuutta laajemmin lisääviä, mutta Suomessa vielä vähän käytettyjä palvelumoduuleja voisivat olla yrityskäynnit, tiedonvälitys niistä sekä automatisoidut haastattelupalvelut ja erilaiset prosessien tukipalvelut (kuten kartoitukset ja verkkotyönhaun opastus).

Tutkimuksen haastatteluissa korostuu se, että asiakasohjaus nähdään tehokkuuden lisäämisen kannalta keskeisenä keinona erilaisia palveluissa.

2.1.4 Vaikuttavuus

Vaikuttavuutta ja tehokkuutta ohjataan asiakasohjauksella. Tehokas ja toimiva asiakasohjaus palveluihin sekä palvelujen mieltäminen osana jotain laajempaa palvelukokonaisuutta asiakkaille ovat tapoja lisätä kunkin yksittäisen palvelun tehokkuutta ja toimivuutta. Kääntäen yksittäisten palvelujen tehokkuuden ja vaikuttavuuden ongelmina mainitaan poisjäänti, keskeytys, asiakkaiden riittävän nopea palveluun saaminen, riittävä aktiviteettien määrä palveluissa jne.

Asiakkaiden näkökulmasta yksityinen palvelutuotanto on vaikuttavaa työnvälityksessä, kun se on hyvin kohdennettua siten, että palvelut lisäävät julkisen työnvälityksen mahdollisuutta palvelulla (palvelujen saatavuus, aukioloajat jne.) sekä palvelun intensiivisyyttä (eli asiakasohjauksen syvyyttä).

Ylipäätään tutkimuskirjallisuudessa vaikuttavinta on asiakkaan henkilökohtainen tuki ja ohjaus, joihin kaikilla työnvälitystä tukevilla ostoilla pyritään (vrt. Räisänen & Hämäläinen 2015). Tulosperusteisessa työnvälityksen konseptien ulkoistamisessa on kyse nimenomaan tästä. Toinen tarkastelussa ollut erityinen laajennus näkyy lyhytkestoisissa osaamisen kehittämistoiminnoissa, joissa yritykset rahoittavat suurimman osan koulutuksista. Esimerkiksi FEC-mallissa vaikuttavuus parhaimmilla palveluntarjoajilla on ollut hyvä siten, että yli 80 % osallistuneista työllistyy.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikuttavuuden syntyminen on sektorista riippumatta sidoksissa toimintaympäristöön: maa- ja kaupunkikohtaisten analyysien tulokset ovat hyvin erilaisia.

Työnvälitystä tukevien ostopalvelujen vaikuttavuus tai "suorituskyky työllistämisessä" on niissä maissa positiivinen, jossa palveluja toteutetaan laajalla volyymillä sekä ns. "Musta Laatikko" -ajattelua hyödyntäen eli siten, että ostettavan työnvälityksen sisältöjä ei ole määritetty. Palvelu on kuitenkin volyymipalvelu siinä mielessä, että usein viidesosa palveluissa olleista työllistyy. Tämä aiheuttaa tutkimuskirjallisuudessa (ja haastatteluissa) erilaisia käsityksiä palvelun "onnistumisesta".

Kansainvälisissä esimerkeissä yksityiseltä ostetuilla ohjelmilla näyttää olevan kontekstista tai palvelusta riippuen onnistuessaan 5–15 prosenttiyksikköä parempi (netto)vaikuttavuus kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Toteutetuissa tulospereusteisissa ostopalvelupiloteissa yksityisen palvelutuotannon vaikuttavuus on ollut alustavien tulosten mukaan vielä parempi. Vaikuttavuuden osalta on muistettava, että kaikki työnvälityspalvelujen järjestämis- ja tuotantotavat ovat alisteisia kokonaistalouden kehitykselle ja näkymille.

Yksityinen palvelutuotanto voi olla kustannuksiltaan per työllistynyt suunnilleen saman hintaista kun julkinen tuotanto. Varovaisesti arvioiden kansalliset myönteiset tulokset sekä kansainväliset kokemukset huomioiden yksityinen työnvälitys on hyvin kohdennettuna tehokkaampaa tai vaikuttavampaa työllistymisen näkökulmasta. Jos yksityinen palvelutuotanto pääsisi 10 % parempaan tehokkuuteen olisi se vaikuttavuuden näkökulmasta maksanut oman investointinsa takaisin neljä kuukautta asiakkaan työllistymisestä.

2.1.5 Työnhakijoiden ja työnantajien profiili

Yksityisten palveluntarjoajien palvelupaletti on toimiva noin 3–6 kuukautta työttöminä olleille sekä työnvaihtajille (mm. muutosturvatilanteissa), mutta se ei ole tehokas enää yli 12 kuukautta työttömänä olleille, jolloin usein tarvitaan muuta keinovalikoimaa (esim. työkokeilut, palkkatuki, koulutus). Tämä kertoo hyvin paljon myös Suomessa toimivien palveluntarjoajien palvelukyvyistä. Useissa muissa maissa on juuri yli vuoden työttömänä olleisiin erikoistuneita toimijoita tai markkina on lähtenyt kehittymään erityisesti työnvälityksestä näille toimijoille. Suomessa on muutamia toimijoita, joilla on erikoistunutta osaamista yli 6–12 kuukautta työttömänä olleisiin työnhakijoihin.

Kokonaisuuden (henkilön työllistymisen) kannalta tarkoituksenmukaisen palvelujatkumon voisi muodostaa se, että jo pitkällä olevaa yksityisen palveluntarjoajan työnantajaneuvottelua/-prosessia voisi tukea samalla työhallinnon käytössä olevilla instrumenteilla (esim. palkkatuki). Tällä hetkellä palvelut ovat Suomessa toisensa poissulkevia.

Työnhakijoiden ominaisuuksien näkökulmasta yksityisen palveluntuotannon tuloksekkaamman kohdentamisen mahdollisuuksia ovat TE-toimistojen, ELY-keskusten sekä palveluntuottajien nostamina, mm.:

- Korkeakoulutuksen omaavat työttömät (sis. pitkäaikaistyöttömät)
- Noin 50-vuotiaat tai sen ikäryhmän ylittävät työttömät
- Maahanmuuttajat
- Erityisasiantuntijat
- Rakentamisen, prosessiteollisuuden sekä myynnin ja toimistotyön tehtävät

Näissä kategorioissa palvelujen järjestäjät näkevät, että osaamiskapeikkoja on ja niitä kannattaisi hankkia entistä laajemmin ulkopuolelta – ja vastaavasti palveluntuottajat katsovat, että heillä olisi erikoistunutta osaamista.

Työnantajaprofilien tarkastelussa tullaan hyvin lähelle toimialakohtaista tarkastelua. Tietyillä aloilla yksityisten toimijoiden palvelukyky ja asiakasprosessin tehokkuus korostuvat. Osa henkilöstöpalveluyrityksistä onkin keskittynyt tiettyihin aloihin, joissa yksityisellä palvelutuotannolla on paremmat työnantajayhteydet ja erikoistunutta osaamista. TE-toimistoissa ei aina myöskään nähdä tarkoituksenmukaisena kehittää näiden toimialojen toimialaosaamista.

Keskeisiä sellaisia toimialoja, joissa yksityisillä palveluntarjoajilla on haastattelujen mukaan tulevaisuudessa merkittävästi potentiaalia ovat:

- ICT -ala
- Hotelli-, ravitsemus- ja matkailuala
- Toimistotyö
- Kaupan ala (erityisesti myynti)
- Osaamisintensiiviset liike-elämän palvelut sekä kaupan ja hallinnon erityisasiantuntijat
- Rakennusala ja perusteellisuuden suorittavat tehtävät
- Teknologiaellisuuden osaamisintensiivisemmän suunnittelun osa-alueet.

2.2 Suosituskokonaisuus A: Suositus yksityisen palvelutuotannon tuloksesta kohdentamisesta

Edellä kuvattuihin johtopäätöksiin ja myöhemmin esitettyihin havaintoihin pohjautuen voidaan todeta, että yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä kannattaa laajentaa ja kohdentaa tiettyihin kohderyhmiin ja tiettyihin prosessin vaiheisiin. Kyseessä on nykyisen kehityksen laajentaminen ja systematisointi.

Suositus 1: Yksityisen palvelutuotannon tuloksekas kohdentaminen tulisi tehdä nykyistä systemaattisemmin ja rajaavammin siten, että julkinen ja yksityinen eivät rakenna päällekkäisiä työnvälityspalveluita tietyissä kohderyhmissä. Kohdentamisen tulisi keskittyä erityisesti seuraaviin osatekijöihin:

- nuoriin työttömiin,
- korkeakoulututkinnon omaaviin työttömiin,
- maahanmuuttajiin sekä
- sellaisiin ikääntyneempiin työttömiin, jotka jäävät rakennemuutostilanteiden kautta työttömiksi.
- Prosessin rytmityksen kannalta tärkeitä rajoituksia voivat olla 3-6 kuukautta työttömänä olleet sekä tietyt tehtävät.

Näitä rajoituksia on esitetty tiivistetysti kuvassa 1.

Kuva 1. Suositus yksityisen palvelutuotannon mielekkäästä kohdentamisesta nykytilanteessa



Suosituksessa 1 mainittu rajaava kohdentaminen tarkoittaa sitä, että yhteistyössä yksityisen palvelutuotannon kanssa määritellään ne alueet, joihin yksityinen palvelu kohdennetaan erityisesti siitä näkökulmasta, että se parantaa työnvälityksen palvelukykyä. Julkinen palvelu vetäytyy tällöin näistä kohderyhmistä siten, että sektorit eivät rakenna täysin päällekkäisiä palveluita, vaan yksityinen palvelutuotanto tuo asiakasintensiivisemmällä palveluotteella lisäarvon työnvälitykseen.

Tuloksekkaan kohdentamisen ehdoton edellytys on strategisempien valintojen tekeminen ja systemaattisempi yhteistyö nykyisen kokeilukulttuurin asemasta. Tällöin palveluissa syntyy huomattavasti laajempia kokemuksia ja yrityksille mahdollisuuksia kehittää uusia palveluja ja liiketoimintaa.

Suositus 2: Yksityistä palvelutuotantoa tulisi hyödyntää entistä laajemmin tukemaan julkisen työnvälityksen palvelukykyä prosessin alkuvaiheessa (palvelutarpeen arviointi, alku- ja osaamiskartoitukset sekä työntekijäkäyntien hankinta) sekä prosessia joustavoittavana tekijänä (esim. verkkotyönhaun opastus). Julkisessa työnvälityksessä on meneillään verkkopalvelujen kehitys, joten nämä kaksi kehittämisprosessia tulee kytkeä toisiinsa.

Suositus 3: Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi käynnistää tietyssä kohderyhmässä (esim. korkeakoulutetut) valtakunnallinen tai usean ELY-keskuksen alueella toimiva pilotti, jotta palveluun saadaan riittävä määrä kriittistä massaa, osaamista ja palvelutuotannon mahdollisuudet analysoitua vielä paremmin.

2.3 Tutkimuksen johtopäätökset työnvälityksestä palveluekosysteeminä

Tässä luvussa esitetään johtopäätökset työnvälityksen tarkastelusta palveluekosysteeminä. Suosituskokonaisuus pitää sisällään ajatuksen tietynlaisesta kehitysjatkumosta. Suosituskokonaisuus sisältää toimenpiteitä, joita vaaditaan, jotta työnvälityksen koko palveluekosysteemi voisi kehittyä. Aluksi tarkastellaan tutkimuksen valossa erilaisia vaihtoehtoja tuloksekkaan kohdentamisen kehittämiseksi. Tämän jälkeen arvioidaan työnvälitystoiminnan nykytilaa sektorikohtaisen palveluekosysteemin ajatusta huomioiden. Seuraavassa luvussa esitetään suositukset palveluekosysteemin kehittämiseksi.

2.3.1 Erilaiset vaihtoehdot yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiselle

Yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä voidaan pitää osana laajempaa julkisen työnvälityksen markkinaehtoistumista, jonka kehitys on alkanut Euroopassa jo 1980-luvulta. Useissa maissa tämä on tarkoittanut siirtymistä monopolijärjestelmistä (tiukka ja keskivahva monopoli) rinnakkaisjärjestelmiin (jota on joko säännelty) ja esitetyissä vertailumaissa markkinajärjestelmiin. Tällä hetkellä Suomi on säännellyssä rinnakkaisjärjestelmässä (regulated coexistence), jossa ostopalvelujen hyödyntäminen on suhteellisen vähäistä (vrt. Konle-Seidle 2005).

Työnvälitystoiminnan avautuminen markkinoiden suuntaan tulisi nähdä myös TE-hallinnon innovaatiotoiminnan tulokulmasta. Varsin usein puhutaan markkinoilla toimimisen (hallinnan) lisäksi myös markkinoiden luomisesta eli siitä, että innovaatiotoiminnalla luodaan edellytyksiä markkinoiden kehittymiselle. Tällä olisi iso merkitys toimialoilla (esim. julkinen työnvälitys), jossa markkinat ovat suhteellisen pienimuotoisia. Jos näin ajatellaan, olisi tärkeä puhua asioista niiden oikeilla nimillä. Silloin olisi kyse työllisyyspalvelujen uudentyyppisestä innovaatio- tai palveluekosysteemistä, jossa julkinen toimija on vain – ja vain – yksi toimija, muiden joukossa.

Nykyisellään esitetyt ja toteutetut pilotoinnit ovat käytävään keskusteluun nähden olleet varsin pienimuotoisia. Samoin teeman kehittäminen jää tällä hetkellä liian ahtaaksi TEM:n työllisyys- ja yrittäjyysosaston muun oman toiminnan ohuen ja ennen kaikkea alueille. Kehittämisen logiikka lähtee selkeästi muutamasta aktiivisemmasta TE-toimistosta. Tulevia pilotteja ja testejä tulisi ajatella a.) modulaarisuuteen liittyvinä mallinnoksina eri työllisyyspalvelutuoteryhmiin liittyen ja b.) yksittäisiä palvelutuotteita/asiakassegmenttejä kattavasti haltuun ottavina kehittämispilotteina. Jälkimmäiseen kategoriaan kvalifikoituvat erityisesti palveluseteliä testaavat esimerkit sekä muutamat laajemmat pilotit.

Ylipäätään tutkimuksesta voidaan päätellä, että yhteistyössä ja kumppanuusajattelussa tulisi päästä nykyistä strategisemmalle tasolle. Yksityinen palvelutuotanto ja sen hyödyntäminen TE-hallinnossa on hajaantunutta ja strateginen tahtotila

kehittämiseen epäselvä. Hankinta-alueet ovat liian pieniä ja ostamisen kehittämisen sekä yhteiskehittelyn rakenteet puuttuvat. Strategisempaa ja nykyistä systemaattisempaa yhteistyötä peräänkuuluttivat lähes kaikki haastatellut tahot.

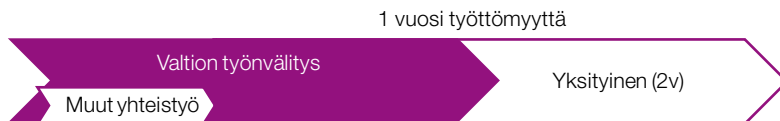
Palveluekosysteemin kehittämisen vaihtoehtoja on kaksi. Rajaavan kohdentamisen skenaarioissa työnvälitys ostetaan ulkoa kokonaisuudessaan tietyille kohderyhmille tai julkinen työnvälitys ei järjestä varsinaista työnvälityspalvelua tietyin kriteerein (esimerkiksi ajan perusteella). Eri maiden toteuttamia erilaisia rajaavia skenaarioita on hahmotettu kuvassa 2. Toiseksi voidaan tunnistaa modulaarinen palvelutuotantostратегия, jossa julkisen työnvälityksen tehtävänä on järjestää työnvälityksen palveluekosysteemi, ja jossa hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla eri toimijoiden erilaiset osaamisalueet.

Kuva 2. Esimerkkejä yksityisen palvelutuotannon rajaavista ratkaisuista eri maissa

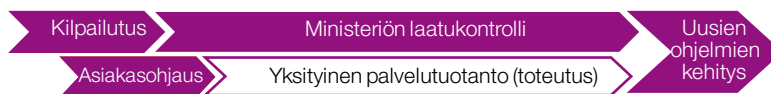
Alankomaat – ”Julkisen työnvälityksen vetäytymisstrategia” – lähtenyt etenemään eräissä Tanskan kunnissa 2014



Iso-Britannia – ”Pitkään työttömänä olleiden palveluiden osto”



Australia – ”Palvelutuotannon tilaaja-tuottajamalli ja tuotannon ulkoistus



Rajaavien vaihtoehtojen asemasta suomalaisessa keskustelussa ja tämän tutkimuksen haastatteluissa on korostunut ennen kaikkea modulaarisen hajautetun palvelutuotannon strategia erilaisilla tilaaja-tuottaja- tai kumppanuusmalleilla.

Modulaarisuuden ideana on, että organisaatiot ja palvelun tuottajat toimivat verkostona. Modulaarisuus katsoo asiaan palvelun sekä tuotannon että johtamisen näkökulmasta, jonka keskeinen tekijä on yhteensopivuus ja -toimivuus. Suurena haasteena modulaarisuuden ideassa on palveluprosessien johtaminen, prosessien samansuuntaisuuden turvaaminen sekä (tässä tapauksessa julkisten) resurssien tehokas käyttö. (esim. Nolte et al., 2012) Yhteensopivuuden ja -toimivuuden ajatus tarkoittaa jälleen toimivia asiakasohjauksen käytäntöjä.

Modulaarisuuden ajatusta tulisi työllisyyspalveluissa ja työnvälityksessä katsoa laaja-alaisesti – palvelujen tilaajan ja tuottajan lisäksi myös palvelujen käyttäjän näkökulmasta. Silloin näkökulmassa korostuu palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuus. Näin ollen modulaariseen palvelutuotantoon tulisi kehittää julkisessa työnvälityksessä ja siihen liittyvässä ostopalvelutoiminnasta horisontaalisia laatulementtejä, jotka liittyvät juuri palvelujen saatavuuteen ja odotettavissa olevaan laatu-
tutasoon. Tällöin törmätään ongelmaan, joka juontaa juurensa työllisyyspalvelujen markkinoiden kehittymättömyyteen eli siihen, että yksityistä palvelutuotantoa ei edelleenkään juurikaan markkinoilla ole merkittävästi kehittymässä. Palvelujen valinnanvapauden ja asiakkaan huomioimisen ratkaisujen kehittäminen näyt-
tättyy tämän tutkimuksen valossa tärkeänä. Käytännön tasolla tämä tarkoittaisi myös erilaisten laatutekijöiden (esim. uskottavat palvelukuvaukset) hyödyntämistä kilpailutuksissa.

2.2.2 Johtopäätökset palveluekosysteemiä koskien

Julkisen ja yksityisen palvelun kumppanuus tarvitsee sektorikohtaista palveluekosysteemiä. Ekosysteemin analyysissä kiinnitetään huomiota seuraavaan kolmeen ulottuvuuteen:

- Verkostoituneen palvelujärjestelmän toiminnanohjauksessa tarvittavaan tietoon ja ylipäänsä johtamiseen (esim. Virtanen & Stenvall, 2015 ja Stenvall & Virtanen, 2015) – voidaanko kumppanuutta / yhteistyötä johtaa ja onko siihen riittävästi tietoa?
- Palveluverkoston prosesseihin ja erilaisten teknologioiden käyttöä edistävien toimintatapojen analysoimiseen (esim. Kaivo-oja et al., 2015 ja Virtanen & Kaivo-oja, 2015) – ovatko prosessit ja teknologia sellaisia, että yksityisten palvelujen hyödyntäminen on mahdollista?
- Palvelujen käyttäjien asemaan palvelukonseptien suunnittelussa ja toimeenpanossa (Virtanen & Stenvall, 2014; Virtanen et al., 2015a, 2015b ja 2015c ja Virtanen & Vakkuri, 2015) – vaikuttaako yksityisen palvelun hyödyntäminen myös asiakkaan mahdollisuuksiin TE-palvelujen asiakkaana?

Kumppanuuden ja yhteistyön johtaminen ja tieto

Haastatteluissa sekä arvioinnissa TE-toimistojen yrityslähtöisestä toimintamallista todetaan, että useilla alueilla kumppanuusajattelu yksityisen palvelutuotannon ja henkilöstöpalvelualan yritysten kanssa on vasta hahmottamassa (Oosi et al. 2016). Usein ollaan tutustumispisteessä tai kumppanuus on keskustelua pelisäännöistä, joilla avoimia työpaikkoja voi julkisessa työnvälityksessä ilmoittaa. Tällöin molemminpuolinen tietämys toisten toiminnasta on vähäistä. Kumppanuuk-
sien kehittämisen tiellä on lisäksi vielä asenteellisia esteitä, joita käsitellään seuraavassa luvussa. Lyhyemmän aikaa toimineet palvelutarjoajat odottivat aktiivisempaa yhteiskehittelyä.

Kumppanuutta leimaavat edelleen kokemus kilpailuasetelmasta erityisesti TE-toimiston henkilöstön keskuudessa, molemminpuoliset asenteelliset toimintatavat (esim. yksityinen ei arvosta julkista) sekä se, että vuokratyötä ei nähdä osana ”normaalialia työtä”, joka heijastuu asiakasohjauskäytäntöjen vähäisyytenä sekä tulospereusteisten pilottien maksupositioissa.

Yhteistyö ja kumppanuus ovat kaksi eri asiaa ja pisteinä samalla yhteistyön jatkumolla. Käsitteellisesti kumppanuuden pitää olla vastavuoroista ollakseen molempia hyödyttävää yhteistyötä. Palvelutuotannon näkökulmasta kumppanuus on kumppanuutta vain, jos sillä on saatu aikaan uudenlaista liiketoimintaa. Näitä esimerkkejä on vielä suhteellisen vähän. Ylipäättään tyypillisin tilanne työnvälityspalveluissa on ollut siirtyä jonkinlaiseen ostopalvelusopimuskäytäntöön, ilman että muita vaihtoehtoja oltaisiin analysoitu (esim. Konle-Seidl 2005, Consinde & O’Sullivan 2015).

Toinen asia on, että sektorikohtaisen palveluekosysteemin näkökulmasta julkisen työnvälityksen tuloksellisuutta seurataan osaoptimoidusti erityisesti siitä näkökulmasta, mikä on julkisen työnvälityksen merkitys ja tulos. Käytännössä tämä tarkoittaa, että työnvälityksen tuloksellisuutta on vain TE-toimiston tekemä työnvälitys, ei esim. jonkin palvelutarjoajan TE-toimistolle tekemä työnvälitys. Kyseinen mittari heijastaa ”joko tai” -ajattelua ”sekä että” -ajattelun asemasta.

Modulaarinen palveluiden johtaminen haastaa myös nykyiset johtamiskäytännöt. Se edellyttää parempaa tietoa asiakkaan tarpeista, parempaa tietoa kumppaneiden osaamisesta sekä omasta osaamisesta. Nykytilanteessa kumppanuutta yksityisen palvelutuottajien kanssa ollaan monin paikoin vasta käynnistämässä. Tietämys työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista on suhteellisen rajattu, sillä toiminta ohjautuu ensisijaisesti verkkoasiointin kautta.

Kumppanuuksien johtaminen ja tarvittava tieto on edellytys myös onnistuneille palveluhankinnoille. Kokemuksia täytyy kerätä aktiivisesti ja jakaa palvelujärjestelmässä, hajaantunut ostamismalli ei tutkimustiedon valossa toimi, vaan tarvitaan jatkuvaa tiedon vaihtoa ja keskustelua ostajien ja palveluntuottajien välillä. Kumppanuuksien kehittämisen kohdalla ollaan yksityisten työnvälityspalveluita tarjoavien toimijoiden kanssa vasta alkumetreillä. Tarvitaan entistä parempaa tietämystä ja tuntemusta toisten vahvuuksista, jotta yhteistyö voi kehittyä.

Prosessien ja teknologian tarjoamat mahdollisuudet palveluekosysteemille

Miten TE-palveluiden prosessit ja käytössä oleva teknologia ja näitä määrittävät tekijät mahdollistavat palveluekosysteemin kehittymistä?

Laki työvoima- ja yrityspalveluista ja siinä määritellyt palvelut sekä niiden soveltamisohjeet muodostavat kokonaisuuden, joka on tutkimuksessa esitettyjen haastattelujen mukaan kohtuullisen ”tuotteistettu”. Tuotteistus voi tarkoittaa myös sitä, että ostaminen laajempina konsepteina tai palveluinnovaatiot eivät pääse kehittämään. Niin kauan kuin laissa puhutaan ”valmennuksista”, ostetaan valmennuksia

työnvälityksen asemasta. Näkökulma nousee esiin TE-hallinnon keskeisten toimijoiden sekä palvelutuottajien haastatteluissa.

Lain ja sen soveltamisohjeiden katsotaan takaavan asiakkaiden yhdenvertaisuutta, palvelujen yhtäläisyyttä ja tasalaatuisuutta. Samalla todetaan, että tällöin on kysymys nimenomaan tasalaatuisuudesta eikä tarpeisiin vastaavuudesta. Kansainvälisessä kontekstissa yhdenvertaisuus- ja laatuargumentti esiintyy ainoastaan palvelutuotannon ”hallinnan” näkökulmana.

Yhtenä keskeisenä rakenteellisenä haasteena haastatteluissa nostetaan vaikuttavuusinvestointimekanismin puute. Erityisesti palvelutuottajat näkevät, että järjestelmästä puuttuu Iso-Britannian Työohjelmaan sisältynyt mekanismi siitä, että osa työttömyysturvan kustannusten säästöistä palautuu kyseiselle hallinnonalalle toiminnan kehittämistä varten. Tämä luo hallinnonalalle insentiivit parempien ostopalvelutoimintojen kehittämiseen.

Palveluekosysteemin kehittyminen edellyttäisi hyvää tietovarantoa asiakkaista, heidän tarpeistaan ja heille tarjottavista palveluista. Monet haastatellut henkilöt näkevät, että nykyiset käytössä olevat tietojärjestelmät eivät aina tue työnvälityksen työtä tästä näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii kehittämään työnhakijatietojaan avoimeksi siten, että hakijoiden suostumuksella tiedot olisivat käytössä myös yksityisillä palveluntarjoajilla. Haastatteluissa tähän kohdistuu paljon odotuksia ja sen nähdään edistävän ja helpottavan yhteistyöajattelua ja kumppanuutta. Samanaikaisesti palvelutuottajat ovat huolissaan järjestelmän mahdollisesta toimivuudesta nykykokeusten perusteella. Mahdollisen järjestelmän kehittyminen on yksi askel julkisen ja yksityisen palvelutuotannon muodostavan sektorikohtaisen ekosysteemin kehittymisessä. Koska kehitystyö on jo meneillään, ei sitä nosteta enää erikseen tämän tutkimuksen suosituksiin.

Palvelujen tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarvitaan lisäksi laajoja palveluita (vrt. Iso-Britannian sekä kotimaisten pilottien kokemukset siitä, että n. 20 % palvelussa olevista työllistyisi) sekä nopeaa, tehokasta ja kohdennettuihin kriteereihin pohjautuvaa asiakasohjausta. Nykyasiakasohjaus on kiinni liiaksi asiantuntijasta tai yksittäisen palvelun ohjauskäytännöstä. Samanaikaisesti TE-toimiston asenteelliset esteet vaikeuttavat asiakasohjausta.

Yhteistyössä (tai kumppanuustyössä) henkilösuhteet merkitsevät paljon ja useat yhteistyörakenteet ovat olleet hyvin henkilösidonnaisia.

Asiakkaan asema palvelukonseptin suunnittelussa

Palveluekosysteemiajattelun yksi perusta on, että asiakkaan tulisi hyötyä palvelusta ja olla mukana sen suunnittelussa. Tämän voi arvioida toteutuvan tulosperspektiivissä työnvälityksen ulkoistamiskonsepteissa varsin hyvin, sillä ne ovat usein hyvin henkilökohtaisia ja intensiivisiä palveluita. Nykyisessä julkisessa työnvälityksessä asiakkaan mahdollisuus toteutuu työnhakusuunnitelmissa, jossa työnhakua suunnitellaan yhdessä asiakkaan kanssa, ja erilaisissa ostopalveluiden

palautemekanismeissa. Tätä selvitystä varten kartoitetussa tutkimuskirjallisuudessa esiintyy yllättävän vähän asiakkaiden mielipiteiden tai näkemysten keräämistä.

Toinen palveluekosysteemiä edistävä tekijä on ollut haastatteluissa esiin nostettu palveluseteli-näkökulma, jossa erityisesti korkeakoulutettujen kohdalla julkisen työnvälityksen rinnalle kilpailutettaisiin yksityisiä palvelutuottajia. Nämä palvelutuottajat toimisivat julkisen vaihtoehtona, jolloin asiakkaan mahdollisuus valita palvelu paranisi.

Kansainvälisissä esimerkeissä asiakkaalla on merkittävä rooli palvelujen suunnittelussa ja häntä valtaistetaan oikeudella vaihtaa palveluntarjoajaa tai milloin tahansa reklamoida palveluista. Mikäli ratkaisua palveluntarjoajan kanssa ei löydy, vaihdetaan palveluntarjoajaa. (Oosi 2014).

Yksityisen palvelutuotannon osalta ”kermankuorintaa” (eli keskittymistä valmiuksiltaan parempien tai helpompien työnhakijoiden välittämiseen) esiintyy teoriassa aina, mutta sitä voidaan hallita erilaisilla hinnoittelu- ja kannustinmalleilla. Yhtenä riskinä on tiedostettava myös asiakkaiden eriarvioistuminen: yksityinen palvelu aina palveluintensivisempää kuin sähköiseen palveluun keskittyvä julkinen työnvälitys.

Palvelutuotannon laajamittaisempi hyödyntäminen voi keskittää markkinoita harvojen toimijoiden käsiin ja kaventaa työttömien palveluun käytössä olevia monilaisia verkostoja, mikä on asiakkaiden näkökulmasta ongelmallista. Yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen epäonnistuu ellei palvelujen ostamiseen ja ostamisen kehittämiseen kiinnitetä systemaattisesti huomiota.

2.4 Suosituskokonaisuus B: Tutkimuksen suositukset työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämiseen

Työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämiseen on pitkä tie vaatien uudentyyppistä ajattelua ja volyymiltään laajempaa yhteistyötä kuin nykyisin toteutetut tai tuleville vuosille ehdotetut pienimuotoiset kokeilut. Strategisempi ote yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiseen ja liiketoimintanäkökulman vahvistamiseen sisältää ja edellyttää seuraavia asioita:

2.4.1 Strategisen kumppanuustyön kehittämisen suositukset

Suositus 4: Yksityisen palvelutuotannon parempi hyödyntäminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriöltä nykyistä systemaattisempaa strategista ohjelmaa, joka kytkee yksityisen palvelutuotannon laajemmin työnvälityksen, ja tarvittaessa yrityspalveluiden, liiketoimintalähtöiseen kehittämiseen työ- ja elinkeinoministeriön konsernitasolla.

- Ohjelman organisoinnin tulisi muistuttaa viime hallituskauden hyvinvointialan ohjelmatyötä. Tähän ohjelmatyöhön tulee kytkeytyä selkeästi yhteistyö ja vuoropuhelu palvelutuottajien kanssa.
- Ohjelman tulisi yhdessä TE-toimistojen kanssa koota ja edistää yhteistuotantomallien sekä erilaisten sopimuksellisten asiakasohjausmallien syntymistä julkisten työnvälityspalveluiden ja yksityisten työnvälityspalveluiden välille. Nykyiset esimerkit ovat vielä yksittäisiä (esim. tietty kohderyhmä ohjataan ensin yksityisille työnvälitystoimijoille tietyllä alueella).
- Ohjelma muodostaisi luontevan pohjan entistä paremmalla julkisen työnvälityksen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistoiminnalle, palvelujen ja järjestelmien yhteiskehittämiselle.

Suositus 5: TE-toimistojen tuloksellisuuden seuranta ja arviointia tulisi uudistaa työnvälityksen palveluekosysteemiajattelua tukevaksi:

- Työnvälityksen palveluekosysteemin syntyminen edellyttäisi asiakasohjauksen nostamista keskeiseksi palvelujen prosessien toimivuudesta kertovaksi indikaattoriksi ja osaksi tuloksellisuuden johtamisen agenda. Nykyinen TE-toimistojen seurantamittaristo ei sisällä lainkaan asiakkaiden eri palveluihin ohjaamisen aspektia.
- Ekosysteemiajattelun kehittäminen edellyttäisi lisäksi luopumista nykyisissä tulostavoitteissa yksistään TE-toimiston tekemän työnvälityksen seuraamisesta ja keskittymistä TE-toimiston tuloksellisuuden arvioinnissa kokonaistyöllistyvyyteen siten, että myös yksityisen palvelutuottajien toteuttama työnvälitys lasketaan työnvälityksen palveluekosysteemin tulokseksi.

Suositus 6: Yksityisen palvelutuotannon tulokseikkaampi hyödyntäminen työnvälityksessä edellyttää laajempien ostopalvelu-ohjelmien kautta saavutettavien työttömyysturvakustannusten säästöjen osittaista palauttamista TE-hallinnolle. Muissa maissa, erityisesti Iso-Britanniassa, tämän tyyppiset mekanismit ovat luoneet hallinnolle insentiivit kehittää kumppanuusajattelua. Mallin luominen edellyttäisi mekanismien kehittämistä yhdessä valtionvarainministeriön kanssa.

2.4.2 Tulospohjaisen ostamisen laajempi kehittäminen on edellytys palveluekosysteemin kehittymiselle

Suositus 7: Yksityisen palvelutuotannon kehittäminen edellyttäisi ostamisosaamisen valtakunnallista systemaattista kehittämistä (ns. ostamisen uutta agenda).

Nykyinen hajaantunut ostamiskäytäntö ei ole tulokseikkaassa laajemmassa työnvälitystä tukevassa yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisessä enää mahdollinen. Ministeriön tulisi laatia työnvälitykseen tulospohjaisen ostamisen strategia (vrt. DWP 2014) ja ostamisen operatiivinen kehittäminen voitaisiin tulevaisuudessa toteuttaa keskitetysti. Tämä on nostettu jo aiemmin

esiin työpolitiikan palvelurakennearvioinnissa, mutta asian suhteen ei ole tehty toimenpiteitä.

Ostamisen kehittämisen kannalta keskeisiä toimenpiteitä ovat:

- Hankinta-alueiden laajentaminen
- Ostamisen ja hankintojen yhtenäisempi kehittäminen kansallisesti
- Yhtenäiset maksuperusteet alueellisesti mutta asiakaskohtaiset hinnoittelumallit. Asiakaskohtaisen hinnoittelumallin laadintaan TE-palveluissa on jo käytössä esimerkiksi profiloitintyökalu tai muita alueellisia kokemuksia.
- Hankinnoissa tulisi pitäytyä tulosten maksamisessa ja toteuttaa nykyistä pidempiä sopimuskausia
- Tulosperustaisissa hankinnoissa tulisi kehittää pidempiä vaikuttavuuspolkuja ja hankkia laajan volyymin palveluita tietyille kohderyhmille. Kansainväliset ja kotimaiset kokeilut osoittavat, että 20 % työllistämismvirtaama erilaisista palveluista on realistinen. Asiakasohjauksen tulisi heijastaa tätä.
- Tulosperusteisten pilottien osalta tulisi pitäytyä tulosten maksamisessa ja harkita hinnoitteluperusteiden nostamista ja porrastamista pidempiin vaikuttavuuspolkuihin. Tilanteessa, jossa palvelutuottajia on suhteellisen vähän ja kokemukset lyhyitä, on argumenttina palvelutuottajilla helposti siirtyminen kohti prosessimaksuja. Tämä on perusteltua aina silloin, kun palveluntarjoajille syntyy tiedonantovelvoite palvelujärjestelmään (esim. osaamiskartoituksen tulokset).

Aiemman laajan tutkimuskatsauksen opit tähän suositukseen liittyen on esitetty tiivistetysti vielä seuraavassa:

Finn 2011a, s. 5

1. Implementing an effective contracting system is a developmental process and requires an iterative process of monitoring, evaluation and modification.
2. Selection processes that have given too much weight to the lowest priced bids have resulted in poor or unviable contracts.
3. Contracting requires comprehensive IT systems that enable contracting authorities to track participants, monitor provider performance and to verify the quality of service and delivery of outcomes.
4. Contracting agencies need to independently monitor customer experiences and ensure that robust systems are in place to deal with complaints of poor service delivery (e.g. parking).
5. Contracting large and complex systems involves a steep learning curve and it takes time to steer the system to minimise perverse incentives and to capture the efficiencies and innovation that contractors may offer

2.4.3 TE-palveluiden muun kehittämisen tulisi tukea sektorikohtaisen palveluekosysteemin syntymistä

Suositus 8: Asiakkaiden näkökulma tulee asettaa keskeiseksi työnvälityksen palveluekosysteemin kehittämisessä. Tämä tarkoittaa tämän tutkimuksen valossa mm.:

- Asiakkaiden oikeuksien ja velvollisuuksien parempaa määrittelyä ostopalveluissa eli reklamaatioiden käsittelyn standardien ja palvelujen velvoittavuuden määrittely
- Palveluseteli-toimintamallien kokeilua sekä näissä malleissa sen varmistamista, että palveluntuottajia on riittävästi ja julkinen työnvälitys muodostaa tässä aidon vaihtoehdon.

Suositus 9: TE-palveluissa tulisi määrittää julkisen työnvälityksen palvelutaso entistä tarkemmin.

TE-palveluiden ja erityisesti työnvälityksen arvolupauksen määrittäminen ja rajaaminen on kirjattu hallitusohjelmaan. Asiaa on pidetty esillä useissa aiemmissa tutkimuksissa. Käytännössä julkinen työnvälitys tekee kuitenkin ”kaikkea sitä mihin laki antaa edellytyksen”. Tehdyissä tutkimuksissa kentältä ei löydy vastausta työnvälityksen tehtävän kirkastamiseen tai määrittämiseen. Eräänlainen määräitys tai perälauta siitä, mitä julkinen ja mitä joku muu tekee, määritellään nykytilanteessa jokaisella alueella ja tilanteessa erikseen. Tällainen keskustelu myös puuttuu ja tekee palvelujen johtamisesta ylipäätään hankalaa. Tämä tarkoittaisi edellä kuvattun kohdentamisen reunaehtojen ja rajausten kehittämistä.

Suositus 10: Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kartoittaa yhdessä palveluntarjoajien kanssa sen, minkälaisia esteen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, sen soveltamisohjeet sekä alueellinen soveltaminen muodostaa yksityisen palvelutuotannon paremmalle hyödyntämiselle.

Teema nousee vahvasti esiin selvityksessä, mutta osa saaduista havainnoista koskee soveltamisohjeita, tai ohjeiden paikallista tulkintaa.

3 Tutkimusongelma ja konteksti

3.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoperusta yksityisten palvelujen ja eri yhteistyömallien (kumppanuus, palveluhankinta) tuloksekkaasta kohdentamisesta julkisessa työnvälityksessä. Tavoitteena on lisäksi tuottaa konkreettisia suosituksia nykyisten paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyömallien kehittämiseksi ja erityisesti uusien luomiseksi. Tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan palvelulla hallitusohjelman käytännön toteuttamisesta koskien yksityisen palvelun roolin lisäämistä.

Tutkimuksessa on keskitytty julkisen työnvälityksen ydintoimintoihin (mätsäys, työnhakija ja työpaikan yhteensovittaminen, rekrytointi, työnhaku, muut rekrytointia tukevat palvelut) ja niitä koskeviin nykyisiin ja uusiin yhteistyömalleihin yksityisen palvelutuotannon kanssa. Tarkastelua on laajennettu yksittäisten tapausten kohdalla osaamisen kehittämisen instrumentteihin (F.E.C -koulutukset, jatkossa "FEC") sekä äkillisen rakennemuutoksen hallintaan (Pohjoinen liikkuvuus ja rakennemuutoksen hallinta).

Tarkastelussa ovat asiakkaiden palveluprosesseihin suoraan kytkeytyvät yhteistyömallit huomioiden sekä kumppanuuteen että palveluhankintaan pohjautuvat ratkaisut. Tarkastelussa tulee työnvälityksen yhteydessä huomioida erilaiset työn tekemisen muodot (ml. yrittäjyys).

Yksityisen palvelutuotannon tuloksekasta kohdentamista tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten yksityisen palvelutuotannon panos tulisi kohdentaa julkisen työnvälityksen kokonaistuloksellisuus optimoiden. Kokonaistuloksellisuuden osatekijöiksi on työ- ja elinkeinoministeriön toimesta määritelty seuraavat:

- Palvelu-/asiakasprosessin tehokkuus ja tuottavuus (tehostaako yksityinen palvelutuotannon panos julkisen työnvälityksen palveluprosesseja)
- Palvelukyky (vahvistaako yksityisen palvelutuotannon panos julkisen työnvälityksen palvelukykyä esim. osaamisen näkökulmasta) ja
- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus (tuottaako yksityinen palvelutuotannon panos lisäarvoa julkisen työnvälityksen kustannusvaikuttavuuteen työttömyyden kustannuksia vähentäen ja työpanoksen saatavuutta markkinoilla tehostaen).

Tutkimuksessa on lisäksi tarkastella näitä eri muuttujien näkökulmasta, joita ovat:

- I työnhakijan profiili (esim. missä ammattiryhmissä yksityinen palvelu tuottaa lisäarvoa)
- II työnantajan profiili (esim. millä toimialoilla yksityinen palvelu tuottaa lisäarvoa)

- III palveluprosessin vaihe (esim. missä työnhaun tai työttömyyden vaiheessa yksityinen palvelu tuottaa lisäarvoa)
- IV työmarkkina-alue (esim. millaisilla alueilla yksityinen palvelu tuottaa lisäarvoa) ja
- V palvelusisällöt (esim. millaisissa palveluratkaisuissa yksityinen palvelu tuottaa lisäarvoa)

3.2 Tutkimuksen tausta ja tutkimusongelma

Tutkimuksen aihealuetta leimaa jossain määrin paradoksi. Esimerkiksi OECD:n mukaan yksityisten ja julkisten työvoimapalveluiden (käännös employment service -käsitteestä) yhteistyö ja kumppanuus on siinä määrin uusi ilmiö, että aihetta kuvailevaa tutkimuskirjallisuutta on vähän. Samanaikaisesti varsinainen TE-palveluita (tai työvoimapalveluita, kuten asia muissa maissa usein ajatellaan) palveluina ja palveluprosessina käsittelevä tutkimuskirjallisuus on kuitenkin kymmenen vuotta vanhaa ja keskittyy usein hyvin kansainvälisiin esimerkkeihin. Tuoreimmissa tutkimuskirjallisuuslähteissä projektit ovat 2000-luvun alkupuolelta tehtyjä arviointoja (esim. de Konig 2007). Valtaosa aineistosta ajoittuu 2000-luvun alkupuolelle.

Kolmantena kokemushorisonttina voidaan tunnistaa erilaiset selvitykset ja taustamuistiot, jotka eivät ole varsinaisesti vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita tai kirjoja. Tämän ns. harmaan kirjallisuuden rooli on tämänkin tutkimuksen kannalta olennainen. Keskeisiä aineistoja ovat sekä kotimaiset erilaiset kannanotot ja taustaselvitykset (kansallisen palvelurakennearvioinnin työryhmän 1 taustamuistiot) sekä kansainväliset esimerkit (esim. Euroopan Komissiolle tuotetut työpaperit).

Kotimaassa yksityisen palvelutuotannon kumppanuutta on käsitelty palvelurakennearvioinnin yhdessä työryhmässä. Tähän liittyviä ajatuksia ja konsortiomme asiantuntijoiden näkemyksiä tutkimusongelmaan on esitelty myöhemmin. Tämän lisäksi keskeisiä lähteitä ovat tulosperusteisten ostopalvelukokeilujen kokemukset. Huomattavaa on myös ylipäättään laajemman kumppanuussopimuksen syntyminen Suomessa julkisen ja yksityisen välillä. Suoranaisia kokemuksia näistä kertyy samaan aikaan tutkimushankkeen kanssa. Voidaan sanoa, että viimeisen viiden toista vuoden aikana on kansainvälisesti tapahtunut kehitys, jossa julkinen työvoimapalvelu ja yksityiset palveluntoimijat ovat siirtyneet rinnakkaiselosta yhdessä tekemiseen (Nakayama & Samodorov ja Sol & Westerveld 2005)

Toisaalta yksityisiltä toimijoilta ostetaan palveluita TE-palvelujen omien palvelujen täydentäjänä. Nykyisellään palveluja hankitaan ulkopuolelta varsin paljon. Tämän lisäksi voidaan vielä tunnistaa laajasti yksityinen sektori (hybridijärjestöineen) TE-hallinnon palvelujen täydentäjänä asiakkaan näkökulmasta laajemmassa mielessä ilman ostopalvelusopimuksia (vrt. Oosi 2014). Käytännössä palvelujärjestelmä ei vielä kuitenkaan ole näitä hyödyntänyt.

Yksityistä palveluntuotannon kumppanuutta voidaan hahmottaa seuraavan neljän tai viiden ulottuvuuden kautta (muokattu Johnson 2014, s. 82):

1. Yksityistäminen, jossa tietty palvelu tai sen osa siirretään yksityisten toimijoiden vastuulle
2. Ostaminen (outsourcing, contracting sekä vouchers), jossa palvelua hankintaan ulkopuolelta tai hankinta siirretään palvelusetelillä kansalaisten hankittavaksi
3. PPP-mallit, joissa toimitaan yhdessä julkisten ja yksityisten kesken tietyn funktion tai palvelun osalta
4. Palvelujen vapaaehtoinen yhteistuotanto (esim. järjestöjen kanssa) tai kumppanuus.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsitteistössä käytetään lisäksi sanoja kumppanuus ja yhteistyö, vaikka ne ovat yksityisen palvelutuotannon kohdalla kaksi samalla jatkumolla olevaa eri asiaa. Yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen kontekstissa puhutaan kumppanuusmalleista tai kumppanuusajattelusta silloin, kun kyseessä on yhteistuotanto, jonka reunaehdoista ja toteutustavasta sovitaan yhdessä.

Aiemmassa yhteiskunta- ja taloustieteellisessä tutkimuksessa taloudellinen tehokuusargumentti on ollut keskeinen osa nimenomaan ulkoistamiskeskustelua. Tämä näkyy useissa tutkimuksissa ja kattaa niin länsimaita kuin useita muita maita. (Coase 1937; Williamson 1981, 1985, Grossman ja Hart 1986 sekä erityisesti Hart et al. 1997).

Kumppanuuden tyypillisimmät muodot julkisen työvoimapalvelun sekä yksityisten palvelujen välillä ovat (Suomi ei mukana vertailussa, muokattu Barbier, Hansen ja Somodorov 2003):

- Tietojen vaihto ja yhteinen terminologia läpinäkyvän työmarkkinatilanteen aikaan saamiseksi
- Työpaikkatietojen keskinäinen vaihto
- Yhteisprojektien käynnistäminen (esim. koulutus ja kampanjat)
- Sopimusjärjestelyt esimerkiksi tiettyjen toimenpiteiden tekemiseksi
- Henkilöstön ristiinkoulutus
- Keskinäinen vertaisoppiminen työskentelyprosessien kehittämiseksi.

Listassa puhutaan laajemmin kumppanuudesta – ei ostopalveluista. Tyypillisesti kirjallisuudessa erotellaan kaupallinen ja ei-kaupallinen yhteistyö.

Varsinaiset kirjallisuuskatsaukset kertovat, että julkisten palvelujen ulkoistusten merkitys palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen vaihtelee (esim. Poutvaara 2014). Yleensä ulkoistaminen vähentää kustannuksia vaikuttamatta laatuun niissä palveluissa, jotka on helppo standardoida tai toteuttaa rutiininomaisesti. Sama näyttää toimivan suojelupalveluissa kuten poliisi- ja palvelupalveluissa. Toisaalta laatu heikkenee usein esimerkiksi nuorisotyössä. (Poutvaara 2014; Andersson ja Johrdahl 2011).

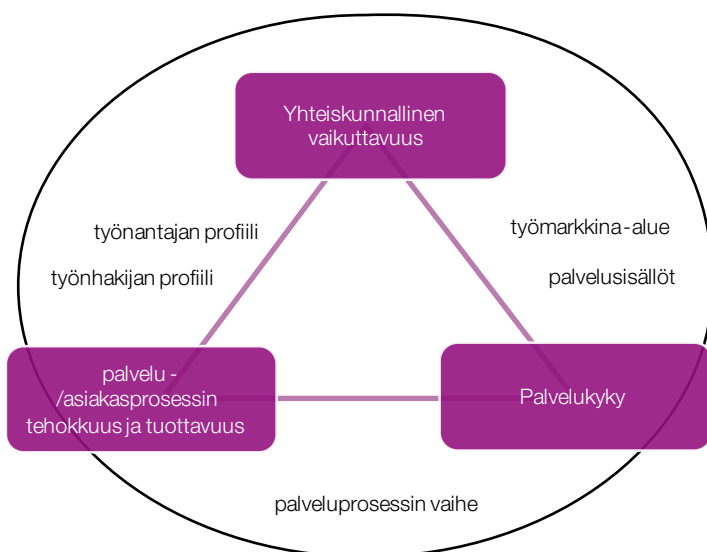
Suosituin ulkoistuksen esimerkki muilla sektoreilla on koulutus, jonka osalta yleiskuva on varsin positiivinen ja positiiviset vaikutukset eri näkökulmista on todettu useissa erilaissa konteksteissa (Poutvaara 2014; Andersson ja Johrdahl 2011).

Suomessa yksityisen ja julkisen työnvälityksen ja yksityisen palvelutarjonnan kumppanuuden vahvistamista on suositettu työvoimapolitiikan palvelurakennearvioinnissa. Analyysi pohjautuu osin kyseissä arvioinnissa esitettyyn nykytilaan.

3.3 Tutkimuksen aineistot, toteutus ja menetelmät

Tutkimuksen viitekehys muodostuu aiemmin esitetyistä tutkimuskysymyksistä. Tarkastelun kohteena on TE-palvelujärjestelmän kolme ulottuvuutta, jota kutakin ulottuvuutta tarkastellaan eri muuttujien kautta. Viitekehys muodostaa loogisen kokonaisuuden, jota on hahmotettu kuvassa 3.

Kuva 3. Tutkimuksen viitekehys



Raportti on rakennettu viitekehyksen muuttujien mukaisesti sillä poikkeuksella, että palvelusisällöistä puhutaan ainoastaan välillisesti muiden muuttujien yhteydessä. Palvelusisällöt eivät nousseet määrittäväksi haastattelujen yhteydessä.

Tutkimus on toteutettu 11/2015-01/2016 välisenä aikana. Tutkimusongelman luonne on ollut eksploraatiivinen monimenetelmäinen tutkimus. Menetelmällisinä lähestymistapoina tämä on tarkoittanut:

- Katsausta kansainväliseen ja kansalliseen tutkimukseen sekä ennen kaikkea harmaaseen kirjallisuuteen
- Nykytilaa kuvaavia haastatteluja sekä tilasto-aineistoja
- Erilaisia näkökulmia kartoittavia mini-case -haastatteluja ja -analyyskejä, jotka ovat testanneet esiin nousseita hypoteeseja.

Kirjallisuuskatsaus on toteutettu hyödyntämällä yleisiä englanninkielisiä hakusanoja ja kansainvälisiä artikkelihakukantoja. Koska merkittävä osa alaa koskevasta kirjallisuudesta on harmaata kirjallisuutta, on eri maiden (Alankomaat, Australia, Iso-Britannia ja Ruotsi) selvityksiä tilaavien organisaatioiden (ministeriöt, virastot ja tutkimusyksiköt) julkaisuluettelot käyty läpi.

Nykytilaa kuvaavia anonyymejä haastatteluja on toteutettu TE-toimistoille (jotka ovat hyödyntäneet yksityistä palvelutuotantoa), palvelujen tuottajille eli yksityistä työnvälitystoimintaa harjoittaville yrityksille sekä ELY-keskusten työnvälitystä tukevien palvelujen ostajille. Kaikkiaan haastatteluja on toteutettu seuraavasti:

- TE-toimistojen johto: 5 haastattelua
- ELY-keskusten ostajat: 4 haastattelua
- PL1:n johto: laajemmin 4 haastattelua
- Muut TE-toimistojen ja ELY-keskusten asiantuntijat: 9 haastattelua
- Työ- ja elinkeinoministeriö: 8 haastattelua
- Palveluntuottajat: 16 haastattelua
- Muut sidosryhmät: 4 haastattelua

Soveltuvin osin on voitu hyödyntää myös työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman TE-toimistojen yrityslähtöisen toimintamallin arvioinnin haastattelu- ja kyselyaineistoja (Oosi et al., 2016). Tutkimuksessa on hyödynnetty myös Ostopalvelupilottien arviointitutkimusta sekä tähän liittyviä kustannusanalyyskejä sekä haastattelujen havaintoja.

Tausta-aineistoina tai eri näkökulmia kuvaavina aineistoina on hyödynnetty työnvälitystilastoja (kustannusten ja hyötyjen arviointi), toimialan tilastoja (nykytila), TE-toimistojen ja ELY-keskusten työ- ja elinkeinoministeriölle esittämiä pilottihankkeita yksityisen palvelutuotannon kehittämiseksi, TE-toimistojen TAIKA-tietoihin pohjautuvia kustannuslaskentoja (2013 ja 2014) sekä tilastokeskuksen toimipaikkaaineistoa. Tämän lisäksi Owal Group Oy:n kaikkien avointen työpaikkatietojen louhintaan pohjautuvaa aineistoa on hyödynnetty avointen työpaikkojen analyysissä ajalta 1.2.2015–29.6.2015.

Tutkimuksen tuloksia on analysoitu kahdesta näkökulmasta. Empiirisestä näkökulmasta analyysi on toteutettu nykytilasta, mahdollisesta kohdentamisesta suhteessa annetun tutkimustehtävän muuttujiin sekä toiseksi siitä näkökulmasta, missä määrin TE-hallinnon ja palvelutuotannon kumppanuusyhteistyö mahdollistaa työnvälityksen palveluekosysteemin muodostumista.

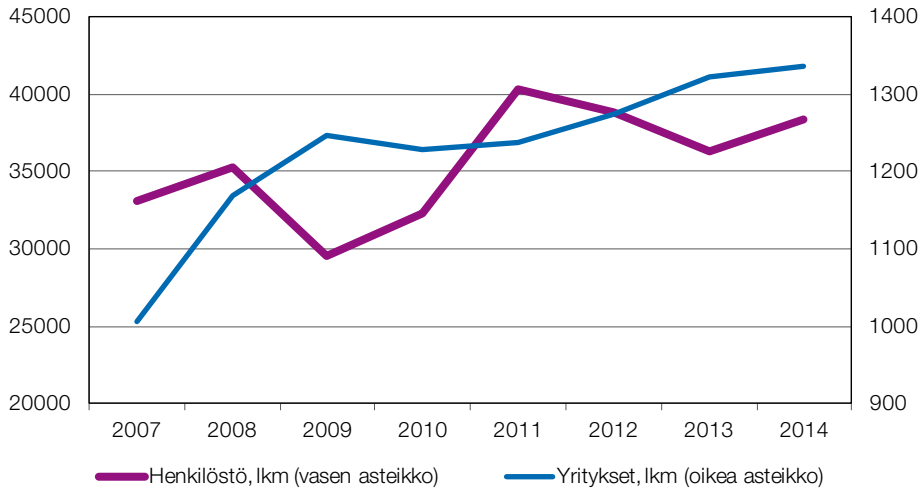
4 Yksityinen palvelutuotanto toimialana

4.1 Henkilöstöpalveluala

Henkilöstöpalveluala on kasvanut Suomessa nopeasti viime vuosina ja siitä on tullut tiivis osa suomalaista elinkeinoelämää. Henkilöstöpalvelualan yrityksiä oli Suomessa vuoden 2014 lopulla jo reilut 1 300 (Tilastokeskus). Tilastollisesti tarkasteltaessa alasta käytetään termiä työnvälitys. Tässä raportissa käytetään kuitenkin termiä henkilöstöpalvelut, sillä termi kuvaa toimialan todellista laajaa palvelukirjoa. Henkilöstöpalveluala on viime vuosina myös monipuolistunut palvelutarjonnaltaan. Henkilöstöpalveluyritykset tarjoavat palveluja liittyen muun muassa henkilöstövuokraukseen, rekrytointiin, ulkoistamiseen ja alihankintaan, suoraan hakuun, henkilö- ja soveltuvuusarviointiin, koulutukseen ja valmennukseen sekä uudelleensijoittumisvalmennukseen.

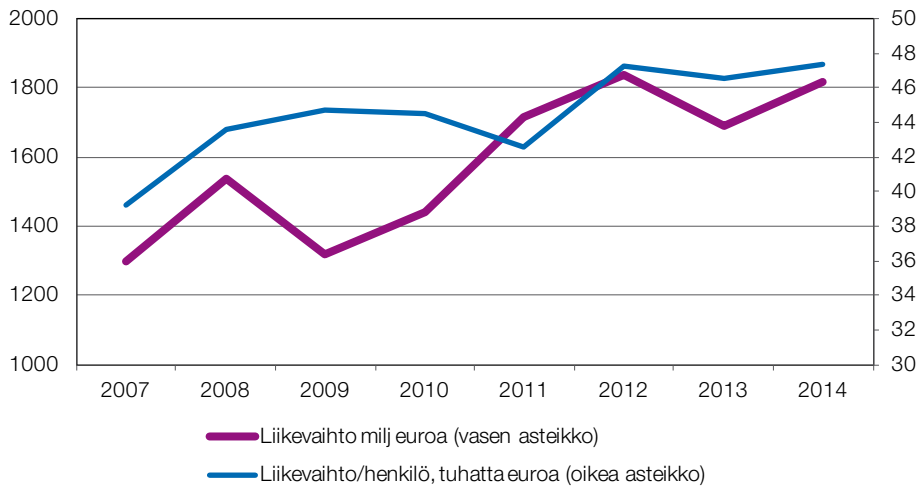
Alan liikevaihto on kasvanut viime vuosina tasaisesti vuosimuutoksen ollessa keskimäärin +4 % (CAGR, Tilastokeskus). Vuonna 2014 alan liikevaihto oli 1,8 miljardia euroa (TOL 2008 "Työllistämistoiminta", Tilastokeskus) Henkilöstöpalvelut on toimialana liikevaihdolla mitattuna jo suurempi kuin mainostoiminta ja markkinatutkimus ja lähentelee lakiasiaain ja laskentatoimen palveluiden toimialaa. Henkilöstöpalveluiden liikevaihto on kasvanut liikkeenjohdon konsultoinnin ohella nopeimmin osaamisintensiivisistä liike-elämän palveluista. Ala työllistää suoraan jo liki 40 000 henkilöä (Tilastokeskus). Henkilöstöpalveluyritykset toimivat talouden indikaattorina, sillä yritysten liikevaihto vaihtelee voimakkaasti riippuen yleisestä taloudellisesta tilanteesta. Tästä huolimatta alan liikevaihto on kasvanut viimeisen kahdeksan vuoden aikana joka vuosi lukuun ottamatta vuosia 2009 ja 2013, jotka olivat työllisyyskehitykseltään heikkoja vuosia koko maassa. Henkilöstöpalveluyritykset tuottavat palveluja erityisesti yksityisen sektorin tarpeisiin. Kuitenkin lähes neljännes alan liikevaihdosta tulee julkisen sektorin asiakkailta (Tilastokeskus).

Kuva 4. Toimialan liikevaihdon ja yritysmäärän kehitys



Lähde: Tilastokeskus

Kuva 5. Toimialan liikevaihdon kehitys (Lähde: Tilastokeskus)

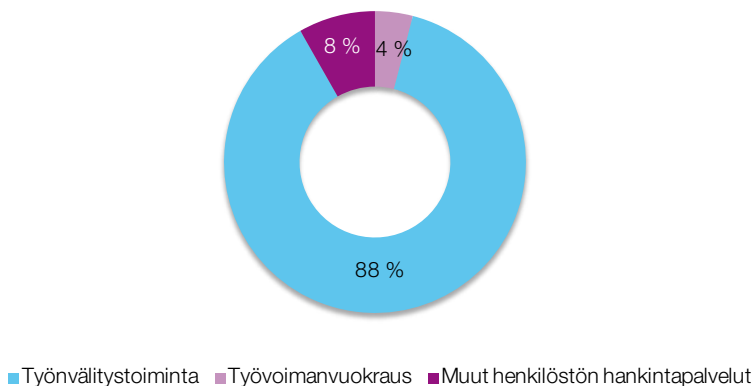


Tilastokeskuksen toimialajaottelun (TOL 2008) mukaisesti työnvälityksen toimiala jakautuu työnvälitystoimintaan, työvoiman vuokraukseen sekä muihin henkilöstön hankintapalveluihin. Työvoiman vuokraus on merkittävä osa alan liikevaihtoa, muodostaen noin 88 % koko toimialan liikevaihdosta. (Tilastokeskus). Usein työvoiman vuokraus ja sitä sivuavat toimialat tukevat toinen toisiaan ja asiakasyritykset käyttävät useita henkilöstöpalvelualan palvelutarjoajien palveluja. Tästä syystä on olennaista tarkastella koko toimialan kehitystä ja tulevaisuudennäkymiä.

Kullakin toimialan osa-alueella on omat keskeiset piirteensä, joita tarkastellaan lyhyesti seuraavaksi.

Kuva 6. Henkilöstöpalvelualan liikevaihdon jakautuminen alaluokittain

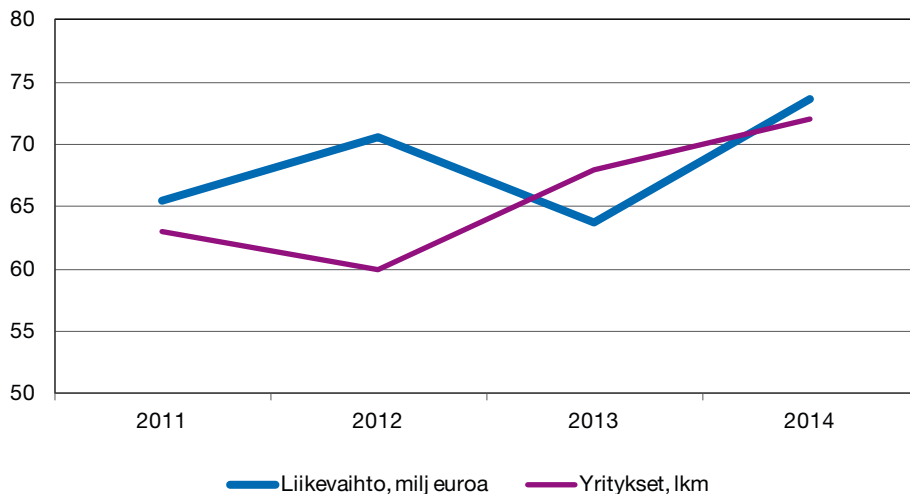
Henkilöstöpalvelut toimialan liikevaihdon jakautuminen alaluokkiin



4.1.1 Työnvälitystoiminta

Työnvälitystoimintaan kuuluu työnvälitykseen ja rekrytointiin liittyvä toiminta (niin yksityinen kuin julkinen TE-hallinnon toiminta) mukaan lukien työnvälitys verkkoympäristössä. Toimintaan kuuluu myös johtotason henkilöiden ja erityisammattilaisten työnvälitys asiakkaan toimeksiannosta. Tilastokeskuksen mukaan työnvälitystoiminta ja rekrytointi muodosti vuonna 2014 noin 4% koko toimialan liikevaihdosta. Samanaikaisesti on muistettava, että vuokratyö sisältää julkista työnvälitystä muistuttavia ulottuvuuksia: yritysten kontaktointi, työnhakijoiden seulonta, testaus, haastattelut, esittelyt jne.

Kuva 7. Työnvälityksen liikevaihdon ja yritysten lukumäärän kehitys 2007-2014

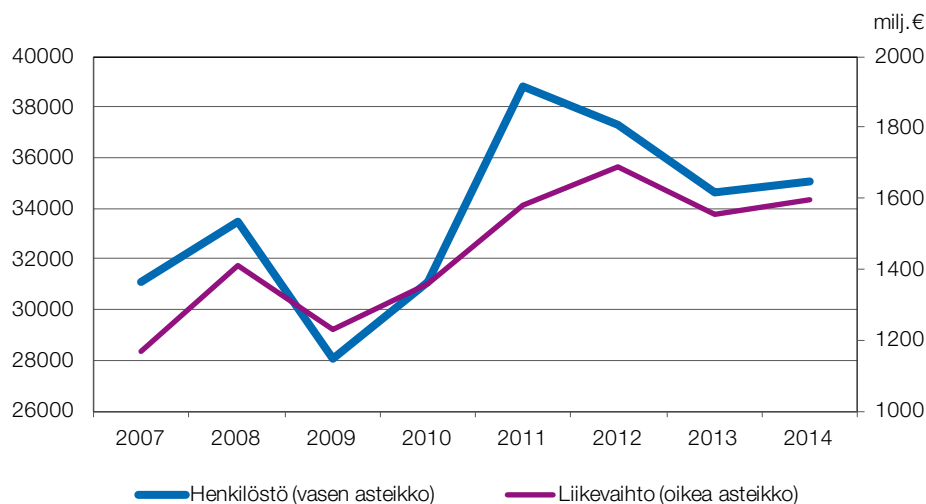


Henkilöstöpalveluyritysten Liitto (HPL) on henkilöstöä vuokraavien sekä muita henkilöstöpalveluita tarjoavien yritysten työnantaja- ja toimialaliitto. HPL:ssä on noin 300 jäsenyritystä ja se on yksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsenliitoista. HPL:n vuoden 2015 jäsentutkimuksen mukaan henkilöstöä välitettiin (suora rekrytointi) eniten toimisto- ja taloushallintoon, IT-alalle, kaupan alalle ja metallialalle. HPL:n tutkimus kattaa hieman vajaa puolet koko toimialan volyymistä.

4.1.2 Henkilöstövuokraus

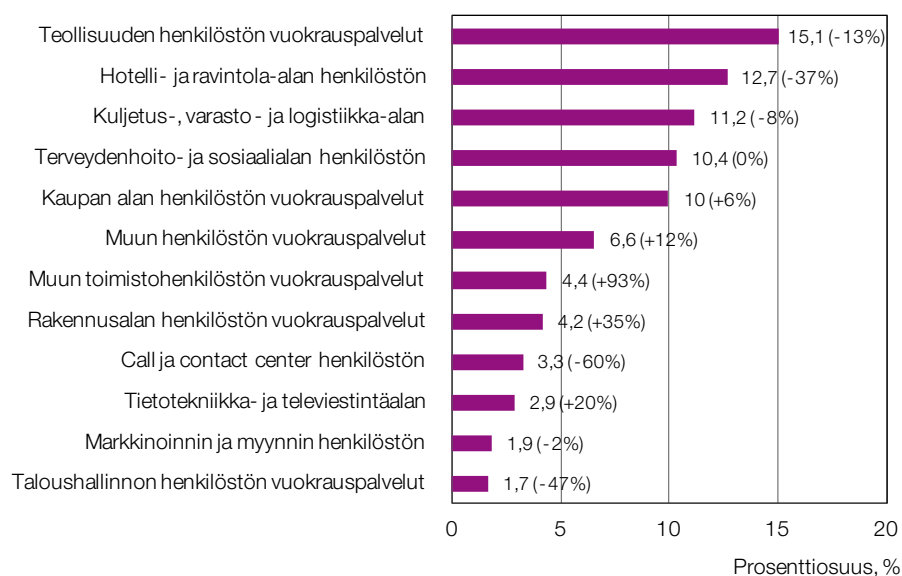
Työvoiman vuokraukseen kuuluu tilapäisen, korvaavan tai täydentävän työvoiman hankinta asiakkaille. Työllistetyt henkilöt ovat työsuhteessa työvoimaa vuokraavaan yritykseen. Vastaanottavat yksiköt huolehtivat vuokratyöntekijöiden työnjohdosta ja valvonnasta. Henkilöstövuokraus muodostaa 88 % koko henkilöstöpalvelutoimialan liikevaihdosta ja se työllisti suoraan vuonna 2014 35000 henkilöä (Tilastokeskus). Henkilöstövuokrauksen työllistävyysvaikutus on kuitenkin tätä suurempi, sillä vuonna 2014 henkilöstövuokraus työllisti eli vuokratyöntekijöinä työskenteli jo yli 100 000 henkilöä (Henkilöstöpalveluyritysten liitto 2014a, CIETT 2015).

Kuva 8. Henkilöstövuokrauksen liikevaihdon ja henkilöstön kehitys vuosina 2007-2014



Henkilöstövuokrauksesta suurin osa tapahtuu teollisuudessa, hotelli- ja ravintola-alalla, kuljetus-, varasto- ja logistiikka-alalla, sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä kaupan alalla. Henkilöstövuokraus on kuitenkin erittäin herkästi suhdanteista riippuvaista, joten vuosittaiset vaihtelut ovat suuria. Alla olevassa kuvassa näkyy henkilöstövuokrauksen liikevaihdon jakautuminen eri toimialoille. Vuosittaisen koko toimialan liikevaihdon prosenttiosuuden yhteydessä on esitetty myös kyseisen toimialan liikevaihdon vuosimuutos suhteessa edelliseen vuoteen (2013, suluissa). (Tilastokeskus).

Kuva 9. Henkilöstövuokrauksen liikevaihto toimialoittain



Iso osa tutkimuskirjallisuudesta, joka Euroopassa käsittelee yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä liittyy juuri vuokratyöyritysten toimintaan työnvälitys-toimijoina.

4.2 Alan toimijat

Henkilöstöpalveluita tarjoaa lukuisat niin pienet kuin suuretkin yritykset. Alalla toimii reilut 1 300 yritystä (vuonna 2014, Tilastokeskus). Toimiala ei ole kovinkaan keskittynyt sillä alan 20 suurinta yritystä muodostavat noin puolet koko toimialan liikevaihdosta (Henkilöstöpalvelualan liitto, 2014a; Tilastokeskus). Alla on toimialan 20 suurinta yritystä vuoden 2015 liikevaihdon perusteella³:

- Barona Group
- Mehiläinen Terveyspalvelut Oy
- StaffPoint
- VMP Group
- Opteam Yhtiöt
- ManpowerGroup
- Adecco Finland
- Rekrytointipalvelu Sihti
- Go On Yhtiöt
- SOL Henkilöstöpalvelut
- Smile -konserni
- Citywork
- Carrot
- Eilakaisla
- Selektia Henkilöstöpalvelut
- Academic Work
- RTK-Henkilöstöpalvelu Oy
- Personalhuset Staffing Group Oy
- Enersense International
- Studentwork Sharper
- Extremely Nice Job Oy

Edellä mainittujen lisäksi muita suuria alan toimijoita ovat esimerkiksi kaupunkien työnvälitysyhtiö Seure sekä Attendo.

Edellä mainituilla alan suurimmilla yrityksillä liikevaihto rakentuu siten, että henkilöstövuokraus muodostaa kolme neljänestä liikevaihdosta, muut palvelut 14 %, ulkoistuspalvelut 11 % ja rekrytointipalvelut 1 % liikevaihdosta (Henkilöstöpalveluyritysten liitto, 2014a).

3 Lista on saatu Henkilöstöpalveluyritysten liitolta.

Toimiala on verrattain kilpailtu. Joka vuosi noin 12 % alan yrityskannasta on uusia yrityksiä ja lähes saman verran yrityksiä poistuu. Toimialan kannattavuus on laskeutunut hienoisesti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Käyttökateprosentti on ollut viime vuosina noin 4 % luokkaa. Myös kokonaispääoman tuotto oli vuonna 2014 noin 4 %. (Tilastokeskus).

4.3 Toimialan kehitysnäkymät

Henkilöstöpalvelualan liikevaihdon ennakoidaan kasvaneen hienoisesti vuonna 2015 (Henkilöstöpalveluyritysten liitto, 2015b). Alan odotukset ovat positiivisia ja yritykset odottavat hieman vaisujen liiketoimintanäkymien paranevan alkuvuonna 2016. Yritykset myös odottavat kannattavuuden paranevan vuonna 2016 (PK-barometri). Henkilöstöpalveluliiton jäsenyritykset odottavat kasvua henkilöstövuokrauksessa erityisesti teollisuudessa. Henkilöstöpalveluliiton jäsenistön keskuudessa yritysten kasvuhakuisuus on hiukan vähentynyt viime vuosina. (Henkilöstöpalveluyritysten liitto 2015a).

Tulevaisuudessa ala kehittyy lisää ja leviää uusille alueille. Myös alan toimijat erikoistuvat pienempiin asiakaskokonaisuuksiin samalla, kun alan isot toimijat pystyvät tarjoamaan työvoimaa useille sektoreille. Tämä on osittain jo nähtävissä Suomessa, jossa on paljon alan yrityksiä, jotka palvelevat vain tiettyä asiakasryhmää tai toimialaa. Suomessa henkilöstövuokrauksen kautta työskentelee 1 % työikäisestä väestöstä kun taas Britanniassa osuus on 4 % (CIETT 2015). Henkilöstövuokrausakin on siis vielä runsaasti kasvupotentiaalia Suomessa.

Työnvälityksen ja henkilöstövuokrauksen ennakoidaan siirtyvän nykyistä joustavampaan malliin, jossa työntekijät toimivat itsenäisinä työtä tarjoavina toimijoina (vrt. freelancer -työntekijät) ja työnantajat etsivät työntekijää projektiluonteisesti lyhyisiin toimeksiantoihin tarvittavan osaamispohjan mukaisesti. Tällöin henkilöstöpalvelualan yritysten luonne muuttuisi siten, että ne toimivat alustoina työpanostaan tarjoaville työntekijöille ja työpanosta etsiville työnantajille, jotta nämä löytävät toisensa, mutta ilman varsinaisia rekrytointiin, seulontaan tai testaukseen tai ylipäätään työn välittämiseen liittyviä toimintoja. Myös sosiaalisen median ja sosiaalisissa verkostoissa rakennetun työnantajakuvan merkitys tulee jatkossa kasvamaan entisestään rekrytinnin välineinä.

5 Havaintoja palvelukyvystä

5.1 Tutkimuskirjallisuudesta

5.1.1 Työnvälitys tai siihen liittyvät palvelut

Varsin usein haastattelussa tai tutkimuskirjallisuudessa palvelukyky nähdään keskeiseksi perusteeksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle. Tällöin tarkoitetaan joko yksittäisen palvelutuottajan palvelukykyä tai julkisen sektorin toimijoiden (työnvälitys tai muut palvelut) kokonaispalvelukykyä, jota yksityinen täydentää.

Tutkimus- ja selvityskirjallisuudessa esiintyy varsin usein toteamus, että julkisten työnvälittäjien resurssien vähetessä ja työmäärän kasvaessa, heidän on välttämätöntä hyödyntää yhä enemmän kumppaneita. Kilpailua pidetään yleisesti hyvänä, sillä se parantaa tehokkuutta, palvelun laatua ja kannustaa kokeilemaan. Työnhakijoiden näkökulmaa kartoittavaa tutkimusta on vähän. Työnhakijoilta kysyttäessä yksityiset palvelutuottajat näyttäytyvät yleensä joustavampina, vähemmän byrokraattisina ja palveluorientoituneimpina verrattuna julkisiin toimijoihin. (esim. European Job Mobility Laboratory 2011)

Iso-Britanniassa yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on mahdollistanut julkisen sektorin keskittymisen yhä enemmän pitkäaikaistyöttömiin ja vaikeasti työllistettävien asiakkaisiin. Iso-Britanniassa palaute on myös yleisesti ollut hyvin positiivista. (Kolektiv Ltd. 2014) Tämä tarkoittaa siis yhteistyötä esimerkiksi yhteisten tietojärjestelmien avulla sekä ylipäättään avoimet käytännöt yksityisen palveluihin ohjaamiseen. Tämän lisäksi myös ylivuoden työttömänä olleisiin tapahtuvat laajat palveluostot perustellaan palvelukyvyllä ja innovaatiolla.

Strategisemmän palvelukyvyn hyödyntämiseen liittyvän yhteistyön muotoja on löydetävissä Iso-Britanniasta ja Alankomaista. Parhaina yhteistyökäytäntöinä havaittiin näissä 1) selkeä missio ja yhteistyötavoitteet, 2) fokus työllistettävyydessä, 3) holistinen lähtökohta työvoiman kehittämisessä (tehokkaimmat ohjelmat tarjoavat yhdistelmän aktiviteetteja riippuen kohderyhmän tarpeista), 4) hyvin pohditut taloudelliset kannusteet, 5) ohjelmien tuloksien seuranta ja mittaaminen, sekä 6) jatkuva kehittäminen. (ibid.)

Vaikka innovointi, palvelukyky ja osaaminen ovat Iso-Britanniassa olleet keskeinen argumentti laajaan ostopalveluregiimiin (Oosi 2014), vaikuttavat siihen palvelujen määrittäminen, käytössä olevat resurssit ja palvelumarkkinoiden kehittyneisyys. Vuosituhannen alkupuolen arvioinneissa korostui, että innovoinnin ja erilaisutumisen kasvaminen ei ole toteutunut, vaan järjestelmät ovat johtaneet palvelujen homogenisoitumiseen ja muuttumiseen yleisemmiksi (Buttler 2004 ja Finn 2002). Vahvempi yksilöllistyminen on tapahtunut vasta palvelujen laajentamisen myötä (DWP 2015).

Alankomaissa ulkoistamissopimusten vahva painotus tuloksiin on johtanut myös koulutusten vähentämiseen työnhakijoilta alkuvaiheessa (Bruttel 2004). Ryhmiin perustuvat mallit ovat puolestaan kasvaneet (Bruttel 2004). Vanhentuneet tarkastelut ovat ongelmallisia siksi, että viimeiset laajemmat kilpailutuskierrokset eivät ole enää ottaneet kantaa palvelujen sisältöön vaan arvioitavana on uskottavien palveluprosessien tai laajojen palveluverkostojen kuvaukset (Finn 2011b). On myös muistettava, että palvelujen kehittäminen ei aina toteudu, mikäli kannusteet eivät ohjaa tähän suuntaan.

Tutkimuksia, joissa työvoimapalveluita tai tarkemmin työnvälitystä tarkastellaan yhdessä muiden sektoreiden kanssa, on vähän. Yksi tällainen on neljää sektoria, sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, työvoimapalvelut sekä pitkäaikaishoito, neljässä eri jäsenmaassa (Ruotsi, Espanja, Liettua ja Iso-Britannia tarkasteleva selvitys (esim. Kolektiv 2014). Tutkimuksessa havaittiin, että Ruotsissa ulkoistamiskehityksen taustalla ovat olleet erityisesti halu taata asiakkaille enemmän valinnanvaraa, kilpailun kehittyminen sekä julkisen kulutuksen tasapainottaminen ja keventäminen. Työvoimapalvelujen ostaminen eroaa muista sektoreista sikäli, että se on hyvin hajaantunutta. Ruotsin kokemuksia käsitellään tarkemmin omassa luvussaan.

Liettuassa yksityisen palvelutuotannon käyttämiseen ei ole mitään kansallista politiikkaa, joten kaikki sääntely tapahtuu sektorikohtaisesti. Tietyillä sektoreilla, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, on ollut selkeitä pyrkimyksiä estää yksityisten tuottajien pääsyä markkinoille. Liettuassa työvoimapalveluiden osalta taas yksityisiä tuottajia on kannustettu tuottamaan julkisia palveluita, jotta palvelutarjontaa on saatu kasvatettua. Asiakkailta on ollut vaihtelevaa halua käyttää yksityistä palvelutuotantoa, mikä pääasiassa johtuu yksityisen sektorin suuremmista maksuista (varhaiskasvatus- ja sosiaalisektorilla). Tästä huolimatta yksityiset palvelutuottajat ovat kasvattaneet osuuttaan, sillä ne tarjoavat erilaisia, innovatiivisempia ja asiakaskeisempiä palveluita tai pystyvät palvelemaan silloinkin, kun julkinen sektori ei tarjoa vastaavaa palvelua (työvoimapalvelut) tai palvelun saatavuus on heikko (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa jonotusaikojen vuoksi). (Kollektiv 2014).

Alankomaissa puolestaan yhteistyöstä on tullut hyvinkin tiivistä. Tämä johtaa juurensa erityisesti julkisen sektorin budjettivähennyksiin. Alankomaissa työttömyydessä on lisäksi velvoite ottaa vastaan uusi työ sekä paikallisen julkisen työvoimapalvelun että yksityisen henkilöstöpalveluyrityksen tarjoamana. Yleisesti Alankomaissa vuokratyövoima on ollut keskeinen osa työmarkkinoita jo pitkään. Sen asema on siten hyvin määrittynyt ja sosiaalisesti hyväksytty. (ks. Van Liemt 2013). Hollantilainen ajattelu työnvälityksestä tulee lähelle ekosysteemiajattelua siinä mielessä, että puhutaan ylipäättään työnvälityksestä oli kyseessä sitten julkinen tai yksityinen toimija.

Yksityisten palvelutuottajien katto-organisaatioiden tekemisen laajojen asiakaskyselyjen mukaan merkittävä määrä henkilöstöpalveluyritysten työllistämistä

siirtyy pitkäaikaisempiin töihin tätä kautta ja suuri osa myös suosii henkilöstöpalveluyrityksiä niiden tarjoaman joustavuuden vuoksi. (CIETT 2000). Työnvälityksen palveluekosysteemissä nämä toimijat tarjoavat siis erilaisen vaihtoehdon.

Aiemmissa kotimaissa selvityksissä yksityisten henkilöstöpalveluyritysten vahvuuksina suhteessa julkiseen työnvälitykseen on pidetty etenkin vahvaa matching-osaamista tietyillä toimialoilla ja asiakaskunnassa, työnantajien (liike-)toiminnan ja tarpeiden ymmärrystä sekä hyviä työnantajayhteyksiä. Yksityisen työnvälityksen etuna nähdään myös ehdokkaiden laatu ja monipuolisuus (mm. passiiviset hakijat, työvaihtajat), toiminnan joustavuus sekä mahdollisuus räätälöityihin rekrytointipalveluihin (mm. hakijoiden syvälinen seulonta ja testaus). Lisäksi yksityisen työnvälityksen etuna nähdään, että sillä ei ole työllisyyden hoitoon liittyvää ”rasitetta”, vaan vahva taloudellinen kannustin toimia rekrytointitoimeksiannoissa nopeasti, osuvasti ja asiakaslähtöisesti. Vastaavasti yksityisen työnvälityksen heikkouksina työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon näkökulmasta voidaan pitää sen paikallisuutta, keskittymistä vain tietyille toimialoille tai ammattiryhmiin, hakijakandidaattien vähyyttä sekä koko työmarkkinoiden koon nähden kapea-alaista osaamista. (Valtakari et al. 2014, s.73) Kaikki edellä mainitut tekijät liittyvät palvelukykyyn.

5.1.2 Kokemuksia muilta sektoreilta

Työllisyyspalveluiden ostamisessa yli vuoden työttömänä olleille palvelukyky on Iso-Britanniassa keskeinen argumentti. Sama teema toistuu myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa. Iso-Britanniassa on erityisesti aikuisten sosiaalipalveluiden osalta todisteita innovaatioista kysynnän johtamisessa ja toimivasta yhteistyöstä. Tällä sektorilla on ollut myös ns. paradoksi sen suhteen, että kustannukset, laatu ja palvelujen saatavuus on usein nostettu esiin haasteena käyttäjien toimesta, mutta yleinen hyväksyntä on kuitenkin jatkuvasti korkealla. Niissä tapauksissa, joissa rahoitus ja laadunvarmennus on jätetty paikalliselle viranomaiselle, viranomaisilla näyttää olevan enemmän varaa innovoida ja johtaa standardeja tehokkaasti käyttäen sekä kysynnän että tarjonnan paikallista osaamista. Yleisesti vaikka yksityisen sektorin osallistumisen on tarkoitettu lisäävän laatua, vain muutamia esimerkkejä laadun mittaamisesta löytyy. (Eurofound 2015)

Kotimaisissa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä selvityksissä tyypillinen tilanne näyttää olevan, että palvelujen järjestäjät suhtautuvat usein kyynisemmin vaikutuksesta palvelujen laatuun tai palvelukykyyn kuin palvelutuottajat. Esimerkiksi eräässä laajassa kyselyssä yksityiset tuottajat pitivät vaikutuksia palvelujen uudistumiseen merkittävämpinä kuin kuntavastaajat (ks. Junnila et al. 2012). Palvelujen saatavuus oli sen sijaan parantunut selvästi sekä yksityisten palvelujen tuottajien että kuntien mielestä. Kaikkiaan yksityisen sektorin edustajat näkevät yksityisen palvelutuotannon vaikutukset kuntien palveluihin hieman positiivisemmiksi kuin kuntavastaajat. Ulkopuolista palvelutuotantoa käytetään usein esimerkiksi oman toiminnan riskien tasaamiseen ja henkilöstön, erityisesti lääkäreiden

saatavuuden varmistamiseen tai oman investointitarpeen vähentämiseen. Toisaalta samoissa tutkimuksissa huomautetaan, että vain harvoilla kunnilla on palvelustrategia, jossa kunta pyrkii selkeyttämään oman roolinsa ja tavoitteensa palvelujen järjestäjänä ja tuottajana. (Junnila et al. 2012).

Kun tarkastellaan asiakkaiden näkökulmaa, havaitaan usein, että asiakkaat arvostavat yksityisen sektorin palveluita. Muutamissa tutkimuksissa on huomautettu, että asiakkaat uskovat palveluiden laadun ja saatavuuden olevan parempia yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Yksityinen sektori myös lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia palveluntarjontaan ja lisää valinnanvaraa. Myös asiakkaat toivovat usein pitkäjänteistä kehittämistyötä eri sektoreiden välillä. Kumppanuusajattelua kuvastaa se, että julkiset toimijat toivovat paitsi uusien teknologioiden ja toimintatapojen käyttöönottoa myös asiantuntija- ja koulutusyhteistyötä. (esim. Viitala & Kokko 2015)

Asiakkaan näkökulmasta myös muissa selvityksissä on todettu, että yksityinen palvelutarjonta lisää asiakkaan mahdollisuuksia ja tätä kautta parantaa sektorin palvelukykyä. Palvelujen tuotantotapa, jossa julkinen raha seuraa asiakasta hänen valitsemalleen yksityiselle tai julkiselle palvelutuottajalle perusterveydenhuollossa ja määrätyissä erikoissairaanhoidon tuotteistetuissa palveluissa, voisi monipuolistaa palvelutarjontaa, lisätä palvelupisteiden määrää, nopeuttaa potilaiden hoitoon pääsyä ja yksinkertaistaa monikanavaista terveydenhoitojärjestelmää. Elinkeinoelämän teettämät mielipidekyselyt osoittavat, että kansalaiset haluavat lisää vaihtoehtoja julkiseen palvelutuotantoon. Pääosa kyselyihin vastanneista pitää hyvänä sitä, että kunnat käyttävät julkisessa palvelutuotannossa apunaan yksityisiä palvelutuottajia. Ruotsin mallin mukaisen vårdval-järjestelmän käyttöönotto verovaroin rahoitetuissa perusterveydenhuollossa ja tietyissä erikoissairaanhoidon palveluissa monipuolistaisi palvelutarjontaa ja nopeuttaisi hoitoon pääsyä. (Lith 2013). Eräällä tavalla nyt esitetyt palvelusetelikokeilut edustavat tapaa testata asiakkaiden kiinnostusta ja toiveita palvelujen vaihtoehdolle.

Suomessa on tehty kumppanuustyötä myös turvallisuussektorilla. Esimerkiksi paikallisen tason turvallisuussuunnittelua on tarkoitus edistää selvittämällä olemassa olevia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön liittyviä parhaita käytäntöjä. Yhteenvedo hyvistä käytänteistä on tehty kuntakäyntien perusteella. Käyntien kohteeksi valitut kihlakunnat ja kunnat olivat Hyvinkää, Imatra, Kempele, Lappeenranta, Oulu, Salo ja Vantaa. (Savola et al. 2006)

Yhteistyön tärkeys turvallisuussuunnittelussa tulee hyvin selkeästi esille nykyisiä valtiollisia ja kunnallisia palvelujärjestelmiä tarkasteltaessa. Palveluiden tuottaminen on jakaantunut kasvavalle tuottajajoukolle ja tämän seurauksena yksittäisen tahon tai sektorin on vaikea yksinään saada aikaan merkittävä parannus turvallisuuden laadussa. Tästä pirstoutumisesta seuraa resurssien tuhlausta, vastualueiden päällekkäisyyksiä ja kiistoja toiminta-alueista. Palvelukyvyn näkökulmasta mitä suurempi joukko organisaatioita on mukana, sitä suurempi potentiaalinen vaikutus on rikollisuuteen ja turvallisuuteen. (Savola et al. 2006).

Turvallisuussektorin kokemuksissa heijastuu hyvin pitkälti strategisen yhteistyön ja palvelujen orkestroinnin merkitys -käsite, jota innovaatioympäristöjen kehittämisessä on käytetty tilanteessa, josta kehittämisellä puuttuu selkeä veturi. (Savola et al. 2006)

Liikuntapalvelut ovat suomalaisista sektoreista hyvä esimerkki monituottajamallista, jota on valitettavan vähän tutkittu palvelutuotannon näkökulmasta. Tutkimus kohdistuu usein liikuntapoliittisiin vaikutuksiin, liikuntapaikkojen turvallisuuteen jne. Tutkimuksissa kunnat ovat usein todenneet, että liikuntapalveluiden omat resurssit eivät riittäisi liikuntapalveluiden toteutukseen erityisesti esimerkiksi liikuntapaikkojen kunnossapidossa (Hyytinen & Kivistö-Rahnasto 2015).

Nostoja:

- Työllisyyspalveluissa ja työnvälityksessä yksityisen sektorin palvelukyky ja palveluihin liittyvät innovatiiviset lähestymistavat ovat keskeinen argumentti palvelutuotannon hyödyntämisessä. Niiden toteutuminen vaatii kuitenkin kannusteita.
- Muilla sektoreilla asiakkaan vallinnanmahdollisuus asioinnille on ollut keskeinen argumentti.
- Yksityisellä palveluntuotannolla on kuitenkin aina insentiivi kiinnittää huomiota voiton tekemiseen, joka voi heijastua laatuun ellei palvelun laatua ole määriteltä tai kontrolloitu.
- Palvelukyvyn lisääminen on tarkoittanut muilla sektoreilla myös omien resurssien täydentämistä sekä parempaa kyseisen sektorin palvelujen kokonaissaatavuutta.

5.2 Haastatteluista

Haastatteluissa palvelukyvyn kehittämiseksi nostetaan esiin nyt jo aloitettuja, mutta jatkossakin vaadittavia muunlaisia kumppaneita. Näitä ovat esimerkiksi Oikotien kanssa toteutettava kumppanuus akateemisten osaamisprofiilin kehittämisessä sekä työttömyysturvan hallinnoinnista vastaavien kassojen neuvonta- ja ohjausosaamisen parempi hyödyntäminen.

Ostajien haastatteluissa keskeinen argumentti yksityisen palvelutuotannon tuloksekkaalle kohdentamiselle ovat erilaiset osaamisalueet, joita TE-hallinnossa ei ole eikä voida muutoin tuottaa. Ostopalvelujen laajentamisen keskeisenä lisäarvona nähdään ennen kaikkea parempi erityisosaaminen ja tätä kautta tapahtuva palvelujen ja mahdollisuuksien laajentuminen. TE-toimistojen haastatteluissa korostuu erityisesti näkökulma, jossa ostoilla on saatu tekeviä käsiä lisää. Tätä kautta palvelukyky on yksityisten palvelutuottajien rooli puhtaasti volyymin lisääjänä. Keskeinen

hyöty on laajempi kyky palvella asiakkaita ja mahdollisiin erilaisiin palvelutarpeisiin vastaaminen.

Yksi haastatteluissa esiintyvä näkökulma on, että palvelukyvyyn näkökulmasta esimerkiksi tulosperusteinen ostaminen tulisi tehdä vielä kohdennetummin tietyille kohderyhmille, erityisryhmille tai pula-aloille. Massapalvelua ei tässä mielessä kaikki haastateltavat tai alueet tunnista.

Useissa haastatteluissa tullaan ottaneeksi kantaa yksityisten toimijoiden julkista parempaan palvelukykyyn ja tätä kautta syntyneeseen lisäarvoon. Näitä havaintoja ovat esimerkiksi:

- Julkiselle sektorille yksityisiltä palveluyrityksiltä rekrytoitujen työntekijöiden työote, asenne ja tätä kautta osaaminen on koettu merkittävästi paremmaksi.
- Asiakaspalvelun aukioloajat ja asiointimahdollisuudet esim. puhelinpalvelussa poikkeavat julkisista palveluista (eli auki ennen virka-aikoja tai sen jälkeen)
- Palvelujen toteutuksen ja työntekijöiden liikkuvuuden joustot.

Erityisosaamisen kohdalla sekä TE-hallinnon edustajien, ostajien että palvelutuottajien vahvuudet työnvälityksen toimialakohtaisessa osaamisessa ovat varsin selvät. Näiden osalta voidaan tunnistaa joitakin erikoistuneita palvelutuottajia jokaista osa-alueetta kohden. Osa-alueita on käsitelty raportin työnhakija- ja työnantajaprofilin kohdissa.

Erityisesti palvelutuottajien haastattelujen kautta voidaan tunnistaa maantieteellisen alueen merkitys osana työnvälityksen ekosysteemiä ja sen palvelukyvyyn vahvistamista. Ne palvelutuottajat, jotka toimivat laajemmin koko Suomen alueella, ovat myös paikallisesti erikoistuneet. Tällöin osataan ohjata, neuvoa ja opastaa myös suhteessa maantieteelliseen alueeseen. Kaupunki- tai työssäkäyntialuekohtainen erikoistuntemus nähdään tärkeäksi osaksi palvelukykyä. Esimerkiksi Australiassa paikallisen palvelukyvyyn ratkaiseminen maantieteellisesti etäisillä alueilla on ollut yksi keskeisistä argumenteista palvelutuotannon ulkoistamiseen.

Palvelukyvyyn joustavuus ei tarkoita palvelutuottajien näkökulmasta vain kykyä tasoittaa ruuhkahuippuja vaan myös sitä, miten palvelujen toteutusta voidaan suunnitella ja tehdä. Tämä tarkoittaa tapoja rakentaa palveluita ja palvelukonsepteja sekä ylipäätään joustavuutta rekrytoinnissa. Uutena mahdollisuutena on esitetty esimerkiksi pop up -tyyppisiä toimistoja, joita käytännössä on ollutkin esimerkiksi kaivos-toiminnan tai Olkiluodon yhteydessä.

Toinen näkökulma on tiettyjen perusosaamista täydentävien menetelmien käyttö systemaattisesti osana asiakaspalvelua. Konkreettinen esimerkki on sosiaalinen media työnhaussa ja sosiaalisen median käyttövalmiudet. Näitä on joillakin alueilla haastateltujen mukaan ostettu jo tuloksekkaasti.

Palvelukyvyyn näkökulmasta yksityisellä palvelutarjonnalla voi olla myös muita vahvuuksia. Näitä voivat olla esimerkiksi erilaiset lyhytkestoiset koulutukset osana työnvälitystä, kuten asiakaspalvelu- ja tarjoilijakoulutukset, retail-passipäivät tai

sihteeri- ja hallintotyön käytännön orientaatiokoulutukset. Tällaiset koulutukset ovat usein työnantajien tarpeiden kautta räätälöityjä erityisiä koulutuksia, joita suomalainen koulutusjärjestelmä ei tunnista. Työnantajalle ne ovat kuitenkin rekrytointitilanteessa tärkeitä.

Nostoja:

- Haastateltujen mukaan yksityisellä palvelutuotannolla ostetaan sellaista osaamista, jota TE-palveluissa ei ole.
- Yhteistyömalleilla voidaan lisätä palvelun joustavuutta ja helppoutta (esim. Verkkotyönhaun opastus, prosessin alkuvaiheiden tietopalveluiden ostot jne.).
- Yksityisellä palvelutarjonnalla voisi olla sellaisia koko työvälytyssektoria läpileikkaavia osaamisia (esim. sosiaalinen media, verkkovälineet), joita ei kannata rakentaa itse julkiseen työvälytykseen.

5.3 Palveluprosessin vaihe ja palvelukyvyn tukeminen

Missä prosessin vaiheessa yksityinen palvelutuotanto voi tukea parhaiten palvelukykyä? Prosessin vaihe on tutkimuksen viitekehyksessä kytköksissä vahvasti palvelukykyyn.

Työpolitiikan palvelurakennearvioinnissa on tunnistettu potentiaalisina vaiheina erityisesti ensimmäiset kolme kuukautta sekä vastaavasti yli vuoden työttömänä olleet. Tämä heijastuu myös tulospäätöksissä piloteissa sekä kansainvälisessä kirjallisuudessa. Haastattelujen mukaan työttömyyden alun palvelutarpeen arviointi saattaa olla asia, jossa yksityinen tuottaa lisäarvoa.

Palveluprosessin sekä palvelujen sisällön näkökulmasta on vaikea tehdä pitkälle meneviä hypoteeseja. Käytännössä yksityinen palvelutuotanto toteuttaa usein hyvin räätälöityjä ja henkilökohtaisia palveluita, joihin julkinen työvälytys ei volyyminsa vuoksi kykene.

Palveluprosessin näkökulmasta työvälytyksessä ensimmäinen vaihe on työnantajien tarpeiden kartoittaminen. Tähän liittyen TE-toimistot ovat pyrkineet lisäämään aktiviteettiaan viime vuosina. Vain yksi TE-toimisto on toteuttanut ostopalveluja työnantajakontaktointiin ja kokemukset ovat haastattelujen perusteella varovaisen myönteisiä. Toisaalta yksityisen palvelutoimijoiden työnantajien tarvekartoitusmäärät verrattuna julkisiin palveluihin ovat tehdyn prosessianalyysin perusteella kymmenkertaisia ja tehokkuudeltaan (käynnit/asiantuntija) merkittävästi tehokkaampia.

Työnhakijoiden tarpeiden kartoittaminen (oli sitten kyse suorahausta tai rekrytoinnista) toteutuu julkisessa työnvälityksessä pitkälti ideaalilanteessa sähköisesti. Haastatteluissa on esitetty ideoita siitä, että tässä kohtaa voitaisiin hyödyntää entistä paremmin yksityistä palvelutarjontaa palvelutarpeen ja osaamisen arvioinnissa sekä pidemmille menevissä kommentteissa esimerkiksi automatisoiduissa koneistetuissa haastattelupalveluissa.

Rekrytointia varten toteutuvassa mätsäykseen liittyvät haastattelut painottivat koko työnvälityksen tulosperustaista ostamista, mihin palataan useissa kohdin tätä raporttia.

Työnhakua tukevista ohjaus- ja valmennuspalveluista on kokemuksia jo nyt, mutta haastatteluissa painottui enemmän mahdollisuus siirtää painopistettä edellä kuvatun kaltaiseen tulosperusteiseen ostamiseen ja mätsäykseen.

TE-hallinnon ja palveluntuottajien haastatteluissa molemmissa korostettiin sitä, että tietovaranto työntekijöistä tulisi saada asiakkaan suostumuksella yhteiseksi ja toimivaksi. Yksityiset palvelutarjoajat puolestaan ihmettelivät sitä, että TE-hallinto rakentaisi oman ”uuden CV-netin” tai oman uuden tietojärjestelmän tätä kehitystä varten. Joka tapauksessa tämä kehitys mahdollistaisi entistä parempaa yhteistyötä.

5.4 Maantieteellinen alue ja palvelusisällöt haastattelujen perusteella

Maantieteellisen alueen ja palvelusisältöjen merkitys muuttujina eivät nousseet haastatteluissa tai kirjallisuudessa esiin kovin merkittävänä tekijöinä, mutta ne ovat kytköksissä palvelukykyyn.

Yleisesti haastatteluissa todetaan, että kasvukeskukset sekä suuremmat kaupunkiseudut (esim. suuremmat 12) ovat potentiaalisia alueita, joilla kriittinen massa palvelujen toteutukseen olisi riittävä. Vaikka osa yksityisistä henkilöstöpalvelualan yrityksistä toimii valtakunnallisesti, saattavat ne olla paikallisiin olosuhteisiin erikoistuneita. Eri alueilla Suomessa on myös eri tyyppisiä yhteistyökäytäntöjä ja elinkeinorakenteita, joten paikalliset yhteistyörakenteet ovat jonkin verran alueeseen sidoksissa. Muutamissa haastatteluissa ehdotettiin, että yksityiset palvelutarjoajat voisivat toteuttaa ”etätyönvälitystä”, ”videotyönvälitystä” tai ”pop-up” -tyyppisiä toimistoja ostopalveluna syrjäseuduille. Toisaalta muutamissa keskusteltiin siitä, voisiko syrjäisemmillä alueilla työllistäminen olla kannustavampaa kuin keskusalueilla, vähän Australian mallin mukaisesti (esim. Oosi 2014).

Palvelusisältöjen osalta haastattelujen pääviesti on selvä: yksittäisten työnvälitysten palvelusisältöjen asemasta tulee keskittyä ensisijaisesti koko työnvälityskonseptin hankkimiseen ja yhteistyökäytäntöihin asiakasohjauksessa. Tämän lisäksi haastatteluissa nousi useimmin esiin erilaiset seulonta, testaus ja outplacement -palvelut, joita TE-hallinto voisi entistä enemmän hyödyntää yksityisiltä palveluntarjoajilta tai erilaiset sosiaalisen median, verkkotyönhaun,

verkkovalmennusten ja vastaavien hyödyntäminen. Jälkimmäisestä on jo olemassa esimerkkejä ja tällöin yksityisten toimijoiden erityisosaaminen näiden välineiden kehittämisessä on toimivaa.

Edellä kuvattujen lisäksi palvelusisältöihin liittyvät myös työnantajakäyntien ulkopuolinen hankinta ja tiedonvaihto sekä esimerkiksi verkkoasioinnin tuki, joista molemmista on lupaavia kokemuksia.

5.5 Mini-Case: Työvoiman pohjoinen liikkuvuus, äkillinen rakennemuutos ja yksityinen palvelutuotanto

Minitapaustutkimuksena tarkasteltiin Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston aluetta, äkillistä rakennemuutosta ja tähän liittyen pohjoista liikkuvuutta. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston alueella on ollut vuoden 2000 jälkeen erityisesti ICT-alan rakennemuutosta. Samanaikaisesti alueella on pyritty edistämään eri tavoin laajempaa pohjoista liikkuvuutta siten, että työttömiä saataisiin töihin Ruotsissa ja Norjassa hyvin työllistävillä sektoreilla ja Pohjois-Pohjanmaan seutu näyttäytyisi houkuttelevana investointikohteena. Toimenpiteitä ovat olleet Business Oulun ja Oulun kaupungin kanssa tehty yhteistyö ja rekrytointimatkat.

Yksityiset palvelutuottajat ovat olleet mukana toteuttamassa rekrytointimatkoja yrityksiin. Käytännössä yhteistyö on jäänyt suhteellisen ohueksi. Haastattelujen perusteella rekrytointiyritysten roolia juuri kansainvälisen liikkuvuuden näkökulmasta tulisi vahvistaa. Toimintamallista on laajamittaisemmin puuttuneet kansainvälisille toimijoille suorarekrytointipalveluita tarjoavat tahot, joilla olisi asiakaskontakteja myös Ruotsissa ja Norjassa ja joiden kautta työllistymistä voitaisiin viedä eteenpäin.

Tehdyissä sidosryhmien haastatteluissa vertailtiin TE-toimiston ja yksityisten palvelutuottajien toteuttamia rekrytointimatkoja. Keskeinen ero nähdään palvelukyvissä. Yksityisen palvelutuottajan toteuttamat rekrytointitapahtumat nähtiin tehokkaina ja ammattimaisesti organisoituina. Näkökulmana kaikissa haastatteluissa oli, että yksityisessä palvelussa oli "enemmän tekemisen meininkiä". Koska kyseessä oli pienimuotoinen pilotti, ei sen asiakasvaikuttavuutta ole mielekästä verrata. Haastatteluissa huomautetaan kuitenkin, että ylipäätään TE-toimisto ei ole viranomaisroolinsa takia pystynyt rakennemuutoksessa edistämään alueellista liikkuvuutta. Tässä nähdäänkin merkittävä palvelutarve yhteistyölle henkilöstöpalvelualan yritysten kanssa.

Toinen yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen on liittynyt EGR-rahoituksella toteutettuun Sillanrakentajat -pilottiin, jonka tavoitteena on testata ja kehittää uusia toimintatapoja työnantajille tarkoitettujen TE-palveluiden tunnetuksi tekemisessä alueen yrityksissä. Tavoitteena on Broadcomilta ja muista ICT-alan yrityksistä irtisanotun henkilöstön työllistäminen eri toimialojen yrityksiin vaihtoehtoisesti joko suoraan työpaikkoja kartoittamalla tai markkinoimalla yrityksille

työllistämisen tueksi julkisia työ- ja elinkeinopalveluita. Samalla hankkeessa testataan vaihtoehtoisia työnantajien kontaktointitapoja ja kehitetään uusia käytäntöjä rakennemuutostilanteissa työttömiksi jääneiden työllistämiseen. Yhteistyö sisältää yrityskäyntejä, joiden tavoitteena voi olla yritysten työvoima- ja koulutustarpeiden arviointi, TE-palveluiden markkinointi ja TE-palvelujen käytön opastus (ml. työnantajille tarkoitettut verkkopalvelut). Yrityskäyntejä on ostettu yksityiseltä palveluntarjoajalta noin 2 500 vuositasolla.

Sillanrakentajat -hankkeessa on tähän mennessä toteutettu noin 200 yrityskäyntiä kuukaudessa. Keskeistä on tiedon välittäminen mahdollisista rekryointitarpeista ja yhteydenotoista. Vaikka kontaktimäärät jäävät tavoitteista, tuottaa projekti lisätietoa yritysten tarpeista TE-palveluille.

Nostoja:

- Äkillisessä rakennemuutoksessa ja pohjoisen liikkuvuuden edistämisessä on tehty monitoimijaista yhteistyötä, mutta yksityisiä palvelutarjoajia on saatu verrattain vähän mukaan. Yksityisen palvelutarjoajien palvelukyky ja osaaminen korostuvat erityisesti kansainvälisen työnvälityksen tukena. Näitä mahdollisuuksia ei välttämättä ole vielä analysoitu.
- Sillanrakentajat hankkeessa on hankittu yrityskäyntejä sekä niihin liittyvää tiedon välitystä TE-palveluihin. Yrityskäyntien toteutuksessa on hyödynnetty varsin innovatiivisia menetelmiä ja näiden hyödyntäminen laajemmin voisi olla yksi mahdollisuus lisätä työnvälityksen palveluekosysteemin tuloksellisuutta.

6 Havaintoja asiakasprosessin tehokkuudesta ja tuottavuudesta

Asiakasprosessin tehokkuutta ja tuottavuutta voidaan tarkastella tässä kahdesta näkökulmasta. Näistä ensimmäinen on asiakkaan työllistymisen prosessin näkökulma, jossa julkinen ja yksityinen palvelu muodostavat arvoketjun ja kumppanuus sekä palvelujen ostot tukevat tätä eri vaiheissaan. Toinen näkökulma liittyy työnvälityksen ostamiseen ulkoa, jolloin kokemukset rajoittuvat joko muihin maihin tai tehtyihin tulosperusteisiin pilotteihin.

6.1 Tutkimuskirjallisuudesta

6.1.1 Kansainväliset kokemukset työnvälityksessä

Asiakasprosessin tehostamiseen ja tuottavuuteen on kiinnitetty eri maissa huomiota eri näkökulmista. Ruotsissa ja Ranskassa, joissa ostaminen toteutetaan täydentävänä, on vaihtelu työnvälityspalveluissa ollut varsin suurta. Ranskassa yksityinen palvelutuotanto on ollut myös kustannustehottomampaa. (esim. Lepiniemi et al. 2010).

Iso-Britanniassa kaikki palvelut ostetaan tulosperusteisesti yli vuoden työttömänä olleille. Tässä kontekstissa tehokkuusvertailua yksityisen ja julkisen välillä ei ole. Tehokkuus ja tuottavuus ovat asiakkaan arvoketjuna kuitenkin välillisesti esillä argumentaatiossa. Täytyy kuitenkin muistaa, että palvelukyky ja tuottavuus näiden asiakkaiden kohdalla on Ison-Britannian tapauksessa keskeinen argumentti. (esim. DWP 2014)

Useimmiten tutkimus- tai selvityskirjallisuus keskittyy palveluostoihin. Erilaisista PPP-malleista tai yhteistyömalleista ei puolestaan ole tehty kovin pitkäaikaisia seurantatutkimuksia, koska useimmat sopimukset on solmittu vasta 1990-luvulla ja kohdistuvat usein muihin sektoreihin. Isoista läntisistä teollisuusmaista Ranska on eräänlainen poikkeus, sillä ranskalaiskunnat ovat käyttäneet yksityisrahoitusta jo useita vuosikymmeniä. Pienestä kuntakoosta johtuen ranskalaisilla kunnilla ei ole ollut riittäviä omia voimavaroja infrastruktuurin rakentamiseen. Tästä johtuen ne ovat turvautuneet yksityisen sektorin tarjoamiin palveluihin. Ranskalaisia yksityisrahoitusmalleja on kritisoitu kuitenkin kilpailun vähäisyydestä (esim. Leponiemi et al., 2010).

Alankomaissa UWV, joka vastaa työnvälityksestä ensimmäisen kahden vuoden aikana, on lisäksi kehittänyt palveluostoja lyhyissä työnvälitystä tukevista palveluissa. UWV:n tilaamissa tutkimuksissa on havaittu muun muassa (Heyma 2015):

- Työttömille, joilla on suhteellisen hyvä työmarkkina-asema (nuoret, toisen asteen koulutuksen suorittaneet ja korkeasti koulutetut), kannattaa tarjota lyhyitä interventioita liittyen orientoitumiseen, työtarjousten lisäämiseen ja aktivointiin riippumatta työttömyyden ajankohdasta. Tämä on kustannustehokkain tapa. Nuorilla työn saamisen todennäköisyyttä lisäävät erityisesti keskustelut työnvälitystoimiston neuvojan kanssa sekä työpajat. Ostopalveluilla ei ollut vaikutusta nuorille tarjottujen palvelujen kustannustehokkuuteen, vaan ne jopa alensivat sitä. Tämä johtuu nuorten työttömyyskorvauksen maksimajan lyhentämisestä. Kaikki ylimääräiset palvelut vievät aikaa työetsinnältä pidentäen työn löytymisen kestoa. Lyhyet interventiot säästivät UWV:lle enemmän maksetuissa työttömyyskorvauksissa, kuin mitä itse palvelun tuottaminen maksoi organisaatiolle. Sama koskee 45-54-vuotiaita, joilla on toisen asteen koulutus tai korkeakoulutus.
- 45-54-vuotiailla positiivisia vaikutuksia löytyi myös henkilökohtaisista työllistymissopimuksista ja lyhytaikaisesta koulutuksesta. Näiden osalta kustannusten säästö suhteessa maksettaviin työttömyyskorvauksiin ei kuitenkaan muodostunut kovin suureksi, joten keinot eivät olleet kustannustehokkaita. Toisen asteen suorittaneilla ja korkeasti koulutetuilla 45-54-vuotiailla huomattiin, että opiskelu hidastaa työnsaantia vielä enemmän kuin kaikilla työttömillä keskimäärin.
- 55-61-vuotiailla ostopalveluna tuotetut työllistymispalvelut olivat useammin tehokkaampia kuin muiden ryhmien kohdalla, erityisesti henkilökohtaiset työllistymissopimukset. Tämä koski erityisesti toisen asteen koulutuksen suorittaneita ja korkeasti koulutettuja. Henkilökohtaiset työllistymissopimukset olivat kustannustehokkaita, koska ne olivat suhteellisen vaikuttavia ja lisäksi tälle ikäryhmälle maksettavat työttömyyskorvaukset ovat suhteellisen korkeita. Siten korkeampi palveluiden kustannustaso oli perusteltua tulevaisuudessa säästettävien työttömyyskorvausten takia.
- 55-61-vuotiaille tarjotulla lyhytkestoisella koulutuksella oli myönteinen työllistävä vaikutus, mutta koulutukset eivät olleet kustannustehokkaita. Työvoimatoimiston asiantuntijan kanssa pidettävät keskustelut olivat hyödyllisiä etenkin alemman koulutustason omaaville henkilöille. Toisen asteen koulutuksen suorittaneilla ja korkeasti koulutetuilla vaikutukset olivat hyvin pieniä. Työpajoilla ei näyttänyt olevan positiivisia vaikutuksia työllistymiselle tälle ikäryhmälle.

Alankomaiden kokemusten myötä myös työllistymiseen tähtäävien toimenpiteiden ajoituksella havaittiin olevan merkitystä toimenpiteiden vaikuttavuudelle. Liian aikaisin aloitetut toimenpiteet voivat estää hakijan työnhakuprosessia ja liian myöhään aloitetut eivät välttämättä toimi yhtä tehokkaasti. Ostopalveluna tuotettujen henkilökohtaisten työllistymissopimusten osalta todettiin niillä olevan positiivinen vaikutus keskimäärin vasta neljännen työttömyyskuukauden jälkeen. Kun

henkilökohtaisia työllistymissopimuksia solmittiin vasta seitsemännen työttömyyskuukauden aikana, oli vaikutus vielä positiivisempi. Kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana aloitettuna henkilökohtaisilla työllistymissopimuksilla oli negatiivinen vaikutus työllistymiseen. Myös opiskelulla oli negatiivinen vaikutus työnsaantiin, jos se alkoi ensimmäisen puolen vuoden aikana työttömyyden alkamisesta. Negatiiviset vaikutukset hävisivät, jos opiskelu alkoi puolen vuoden jälkeen. Alankomaiden analyysin mukaan ensimmäinen keskustelu työttömän työnhakijan ja neuvojan välillä pitäisi tapahtua kahden ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana. Toinen keskustelu tulisi pitää 3 kuukautta ensimmäisen jälkeen. Tämän jälkeen tapahtuvien keskustelujen ajoittumisella ei ollut väliä. (Heyma 2015)

6.1.2 Esimerkkejä muilta sektoreilta: kuntapalvelut ja sosiaali- ja terveydenhuolto

Julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutuksia käsittelevän kansainvälisen kirjallisuuden tulokset ovat ristiriitaisia. Jensen ja Stonecasj 2005 löysivät laajassa julkisia ulkoistamisia käsittelevien tutkimusten kokooma-artikkelissaan heikkoa todistusta siitä, että ulkoistaminen tuo kustannussäästöjä, mutta aiheuttaa työtä tekevien palkkojen pienentämistä sekä palvelujen laadun heikentymistä (mt.). Toisissa tutkimuksissa kustannusten väheneminen eri sektoreilla todetaan, että palvelun laatu usein säilyy (esim. Andersson & Jordahl 2011).

Suomalaisessa kontekstissa yksityisen ja julkisen toiminnan yhteistyötä on harjoitettu pitkään sekä kumppanuustyönä että ostopalvelutoimintana. Systemaattinen tutkimustieto on kuitenkin vähäisempää. Erilaisissa selvityksissä todetaan usein, että kansainvälisten tutkimustulosten mukaan yksityinen palvelutuotanto on yleensä edullisempaa kuin julkinen palvelutuotanto ja kuntapalvelujen kilpailuttaminen on tuottanut selviä säästöjä viranomaisille. Kilpailutussäästöjen suuruus on ollut keskimäärin 10–30 % (esim. Häyrinen ja Alestalo 2009). Ongelmana on, että varsinaisia alkuperäisiä lähteitä näissä koosteissa esitetään harvoin.

Kuntapalveluissa tieto pohjautuu usein erilaisiin tapausesimerkkeihin, kuten:

- Inkoon kunnan kiinteistönhuolto. Kunnanvaltuusto asetti tavoitteeksi viiden prosentin säästön vuotuisiin toimintamenoihin ilman laadun heikentymistä. Inkoon tekemän selvityksen mukaan sopimus on vastannut asetettuja tavoitteita. Ulkoistettujen palvelujen kustannukset laskivat vuodesta 2005 vuoteen 2008 noin 17 %. Myös toiminnan laatu on kehittynyt pääsääntöisesti myönteiseen suuntaan. Koska uusi toimintamalli eroaa merkittävästi vanhasta, sekä tilaaja että tuottaja ovat joutuneet opettelemaan uutta. Ostamisen näkökulmasta tärkeintä on ymmärtää, että palvelusopimus ei ole perinteinen urakkasopimus. (EK 2009, s. 8).
- Vuonna 2009 Tampereen kaupunki ja lukuisat Pirkanmaan kunnat aloittivat yhteisen viikonloppu- ja arkipyhäpäivystyksen hammaslääkäripalveluille. Tätä

varten rakennettiin uudet tilat TAYS:iin. Tavoitteina olivat palvelun tehostaminen ja kustannussäästöt. Tampereelta kantautuneen palautteen mukaan asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä palvelun sujuvuuteen ja kustannuksiakin on saatu alemmaksi. Kustannuksia hankintarenkaan kunnat ja Sastamalan perusturvakuntayhtymä ovat säästäneet uudessa toimintamallissa arviolta noin 20 % omaan palvelutuotantoon verrattuna. Kuntien ja tuottajan edustajat pitävät säännöllisesti yhteyttä toisiinsa. Jatkuvalla seurannalla varmistetaan, että palvelun laatu täyttää sopimuksen edellyttämät kriteerit. (EK 2009, s. 19).

- Vantaan kaupunki ulkoisti sivistystoimen henkilöstönsä työterveyshuollon vuonna 2004. Käytännössä se tarkoitti noin 3 000 henkilön työterveyshuoltoa. Kokemus yhteistyöstä on ollut myönteinen. Asiakastyytyväisyyttä seurataan säännöllisesti ja tyytyväisyys on ollut korkealla tasolla. (EK 2009, s. 22).
- Ydinkunta-palvelukunta -malli on oululainen sovellus tilaaja-tuottajamallista. Ydinkunta-palvelukunta -mallin avulla palvelut voidaan tuottaa edullisemmalla, tehokkaammalla ja kilpailukykyisemmällä organisaatiolla. Kunta järjestää tarjouskilpailun tarkasti määrittelemistään palveluista ja valitsee edullisimman, laadukkaimman tai muun kriteerin perusteella parhaan palvelutuottajan. Tämä voi olla oma tuotantoyksikkö, liikelaitos, kuntayhtymä, yksityinen palvelutuottaja tai kolmas sektori. Vuonna 2007 arvioidut tulokset olivat hyvin rohkaisevia. Palvelujen tuottavuutta ja taloudellisuutta pystyttiin parantamaan kokeiluissa 10–30 %. Suurimmat saavutetut kustannussäästöt ovat olleet 30–40 % aikaisempaan verrattuna. (Melin 2007 s. 24–26).
- Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palveluasumista koskeneessa tutkimuksessa selvisi, että tilaaja-tuottajamallin myötä kustannustietoisuus ja tätä kautta myös kustannustehokkuus olivat lisääntyneet kummassakin kunnassa. Palvelujen laadun seurannan ja mittaamisen todettiin lisääntyneen kummassakin kunnassa mallin myötä. Palvelujen laadun koettiin parantuneen verrattuna perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan. (Mäkivirta 2014).
- Suomessa neljän maakunnan kunnallisille talousjohtajille tehdyn kyselyn mukaan kilpailutussäästöjen suuruudeksi arvioidaan 2–20 % sosiaalipalveluissa ja 10 % terveyspalveluissa. Talousjohtajien mukaan kilpailuttamisella ei ole merkittäviä vaikutuksia palvelujen laatuun. Kilpailuttamissäästöt riippuvat myös markkinatilanteesta ja kilpailuttamiskierrosten määrästä. Ensimmäisellä kilpailutuskierroksella säästöt voivat olla jopa 30 %, minkä jälkeen säästöt yleensä pienenevät. Säästövaikutusten taustalla on usein kunnallisen palvelutuotannon ylimiehitysongelmat. (Häyrinen-Alestalo et al. 2009).
- Ruotsin 1990-luvun lopulla käynnistetyn kilpailuttamisohjelman säästövaikutuksiksi arvioitiin 7–8 %. Viimeisen kilpailutusohjelman toteutuksen jälkeen monet tahot pitivät lisäsäästöjen mahdollisuuksia hyvin pieninä. Kilpailuttamisvuosien aikana pieniä palvelutuottajia karsiutui pois markkinoilta, koska niillä mukana pysyminen edellytti palvelutuottajilta vankkaa rahoituspohjaa. (Taimio 2014).

- Suomessa on toteutettu toistaiseksi yksi empiirinen tutkimus sosiaalipalveluista, jossa on pyritty ottamaan huomioon kustannusten lisäksi asiakkaiden erilaisuus hoidon tarpeen suhteen sekä palvelun laatu. Tutkimuksessa oli mukana 143 vanhusten asumispalveluyksikköä kunnilta, yrityksiltä ja voittoa tavoittelemattomilta yhteisöiltä. Tulosten mukaan kuntien yksiköissä kustannukset olivat alhaisimmat johtuen siitä, että ne olivat suurempia ja pystyivät hyödyntämään mittakaavaetuja. (Taimio 2014).

Suomen julkisen alan liittojen piiristä kerätyt kokemukset ulkoistamisista ja tilaaja-tuottaja-mallista osoittavat karkeasti, että kuntien haasteena näissä ovat transaktiokustannukset. Näistä johtuen menettelyistä on myös luovuttu. Kustannuksia ovat aiheuttaneet esimerkiksi kilpailuttamiset, hallintokulut, laadunvalvonta ja asiakaspalaute. (Taimio 2014)

Suomalaisessa kontekstissa ulkoistettu avosairaanhoito ei näyttänyt johtavan suurempiin tai myöskään pienempiin kustannuksiin kuin kunnan oma toiminta. Tutkimuksen metodologisten puutteiden vuoksi sen tuloksia ei kuitenkaan voida pitää luotettavina. Yksityisen palvelutuotannon kautta saavutetut kustannussäästöt ovat hyvin tapauskohtaisia ja kokemukset saattavat vaihdella merkittävästi paitsi kuntien myös yksittäisten kilpailutusten välillä. Tampereella tehdyssä yksityisen ja julkisen terveysaseman vertailusta ei kokonaiskustannusten vertailun, suoritekohtaisen vertailun tai henkilöstökustannusten vertailun avulla havaittu merkittäviä eroja julkisen ja yksityisen terveysaseman välillä. Vanhuspalveluissa Ruotsissa ei ole havaittu saavutetun säästöjä yksityisen tuotannon osuuden kasvun myötä. Ruotsissa yksityisten tuottajien kustannusten hyvinvointipalveluissa on havaittu olevan usein julkista toimintaa matalammat, mutta julkisen ja yksityisen sektorin kustannusten vertailu on hankalaa puutteellisten mittarien ja tilastoinnin takia. Ruotsissa yksityisten tuottajien pienemmät kustannukset eivät automaattisesti tarkoita toiminnasta koituvia säästöjä kunnille, vaan parantuneen tehokkuuden tuomat kustannussäästöt ovat siirtyneet yksityisten toimijoiden voittoihin. (Junnila et al. 2012).

Erityissairaanhoidon osalta viimeaikaisissa tapaustutkimuksissa on käyty läpi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden soveltumista Suomen palveluihin. Meidän ja Paliulin sekä Nisarin mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa rahalle vastinetta näkyy erityisesti projektien aikatauluttamisessa, aikatauluissa ja talousarviossa pysymisessä sekä lisäarvon luomisessa kumppanin kokemuksen, tietotaidon, tehokkuuden ja synergiahyötyjen kautta. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden vahvuuksiksi voidaan luokitella investointien suhteen parempi elinkaarimallin arviointi ja kustannusten hallinta, parempi vaihtoehtoisten rahoituskeinojen käytön mahdollistaminen sekä julkisen sektorin taseen ulkopuolinen rahoitus. (Ks. Seppänen 2015).

Kansainvälisessä kontekstissa Iso-Britannia on ollut yksi yksityisen palvelutuotannon markkinaehtoistamisen johtomaita myös sosiaali- ja terveydenhuollossa. Iso-Britannian pakkokilpailuttamisen aikaansaamia muutoksia ja kustannusvaikutuksia

on tutkittu laajalti, mutta johtopäätelmät eivät ole yhteneviä. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että pakkokilpailuttaminen pakotti kuntia uudistamaan ja kehittämään palveluitaan, tehosti julkisten organisaatioiden toimintaa ja alensi tuotettujen palvelujen kustannuksia keskimäärin. (Rannisto et al. 2007).

Iso-Britannian esimerkissä monissa tapauksissa kustannuksia voitiin alentaa jopa kymmenillä prosenteilla muutamien vuosien aikana. Pakkokilpailuttaminen ei kuitenkaan tuottanut toivottuja tuloksia kaikkialla eikä kaikkien palvelujen kohdalla, ja vain harvoin silloin kun paikkakunnalla ei ollut olemassa valmiina palveluntarjoajia. (Rannisto et al. 2007) Tämä kuvastaa myös markkinoiden luomisen vaikeutta. Lopputuloksena oli joissakin tapauksissa jopa kustannusten kasvaminen, kun resursseja jouduttiin suuntaamaan tarjousten laatimiseen ja käsittelyyn, ilman että lopputulos olisi muuttunut.

Huolimatta esiin tulleista ongelmista, pakkokilpailuttamisen positiivisten vaikutusten katsotaan Iso-Britanniassa yleisesti olevan suurempia kuin negatiivisten vaikutusten. Tärkeimmät vaikutukset olivat tuottavuuden lisääntyminen, kustannusten keskimääräinen alentuminen, sekä kilpailuttamisen aikaansaamat rakenteelliset vaikutukset ja oppiminen. (Rannisto et al. 2007).

6.1.3 Esimerkkejä muilta sektoreilta: vankeinhoito

Vankeinhoollossa on tehty runsaasti tutkimuksia yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tehokkuudesta. Meta-analyysi raporteista, joissa vertaillaan yksityisesti ja julkisesti johdettuja vankiloita käsittelee vankeinhoitoa merkittävästi. Analyysin perusteella näyttäisi, että yksityisesti johdetut vankilat eivät takaa selkeää etua tai toisaalta myöskään haittaa. Vankiloiden yksityistämistä on tehty erityisesti USA:ssa. (ks. esim. Lundahl et al. 2007).

Vaikka edellä mainittu meta-analyysi pyrkii kritisoidaan aiempaa tutkimusta, on siinä tehdyssä empiirisessä osassa 50 % tapauksista yksityiset palvelutuottajat olleet kustannustehokkaampia, 25 % tehokkuusvertailut olivat samoja ja 25 % julkiset olivat kustannustehokkaampia. Kokonaisuudessaan kuitenkin todettiin, että yksityistäminen ei tarjoa selkeää etua tai haittaa verrattuna julkisesti johdettuihin vankiloihin. Kustannussäästöt ovat epävarmoja ja palvelun laatu ei keskimäärin parane. Lundahl et al. (2007) yhteenvedossa on todettu, että 22:ssa tapauksessa 28:sta, yksityisesti johdetut vankilat olivat kustannustehokkaampia. Lisäksi 11 laatumittaria 16:sta suosivat yksityisiä vankiloita. Tutkimuksessa on kuitenkin kyseenalaistettavia tekijöitä.

Niissä vankeinhoidon tutkimuksissa, joissa yksityinen palvelutuotanto on kustannustehokkaampaa, on kiinnitetty huomiota tiettyihin tekijöihin. Yksityiset vankilat käyttivät hyödyksi tehokkaammin ja tuottavammin vähempää määrää työntekijöitä saavuttaen siis samalla paremmat turvallisuustulokset kuin julkinen vankila. Keskeiseksi syyksi sille, että yksityiset vankilat menestyivät paremmin, nähtiin dynaaminen kilpailu vankiloiden kesken. Yksityisissä vankiloissa olleet suorittivat

suhteessa enemmän perus- ja ammatillista koulutusta kuin julkisesti johdetuissa vankiloissa. Merkittävää oli, että julkinen vankila tarjosi kuitenkin huomattavasti laajemman kattauksen vaihtoehtoja tähän ja osallisti vankeja näihin paremmin. Yksityisissä vankiloissa ohjelmien ja koulutusten loppuun suorittamisen aste oli kuitenkin tilastollisesti suurempi. Julkisissa vankiloissa tarjottiin myös laajempi tarjonta muita sosiaali- ja kuntoutuspalveluja. (Achambeault et. al. 1997).

Nostoja:

- Tutkimuskirjallisuuden tulokset yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisestä työlläytöksessä ovat ristiriitaisia ja vertailuasetelmiin perustuvia analyysejä on toteutettu harvoin. Arvion kriteerit (esim. milloin jokin kokeilu on ollut ”onnistunut”) ei ole määritelty.
- Hollannissa on todettu, että työttömille, joilla on suhteellisen hyvä työmarkkina-asema (nuoret, toisen asteen koulutuksen suorittaneet ja korkeasti koulutetut), kannattaa tarjota lyhyitä interventioita liittyen orientoitumiseen, työtarjousten lisäämiseen ja aktivointiin riippumatta työttömyyden ajankohdasta. Tämän lisäksi 55-61-vuotiailla ostopalveluna tuotetut työllistymis- ja palvelut olivat useammin tehokkaampia kuin muiden ryhmien kohdalla, erityisesti henkilökohtaiset työllistymissopimukset.
- Ruotsissa kokemus komplementaaristen palvelujen hyödyntämisestä on ollut vaihteleva (ks. tarkemmin myös mini-case).
- Muiden sektorien esimerkkien perusteella kustannustehokkuuden ja tehokkuuden syntyminen on aina konteksti- ja tapaussidonnaista.
- Yksityisellä palvelutuotannolla on usein taipumusta tehokkuuteen, mutta näkökulmat siitä missä määrin eri sektoreiden palvelujen laatu kärsii vaihtelevat muilla sektoreilla kuten myös työlläytöksessä (esim. Considine & O’Sullivan 2015). Tämä on riippuvaista myös siitä, miten palvelun laatu ymmärretään ja määritetään.
- Tutkimusta, joka käsittelee asiaa asiakkaan näkökulmasta tai asiakkaita kuullen on varsin vähän.

6.2 Haastatteluista

Tutkimuksen haastatteluissa kartoitettiin ELY-keskusten, TE-toimistojen johdon sekä palvelulinjajohdon sekä yksityisten palveluntuottajien kokemuksia. Yleisesti todettiin, että nykyiset kokeilut ovat olleet niin pienimuotoisia ja lyhytkestoisia, että niiden tarjoama mahdollisuus analyysiin on suhteellisen suppea. Samanlaisesti voidaan todeta, että TE-hallinnon järjestelmät eivät mahdollista julkisen palvelun kustannusten riittävän tarkkaa analyysia. Tässä tutkimuksessa tehtyjä arvioita on esitetty myöhemmin.

Työnvälitystä tukevissa koulutus- ja ohjausinterventioissa kaikki palvelut ovat asiakastehokkuuden näkökulmasta nopeammin toteutettavissa kuin omana työnä työnhakijoiden kanssa. Haastatteluissa todetaan TE-toimistojen puolesta, että vastaaviin toimenpiteisiin ei enää käytännössä ole aikaa.

Palveluprosessia tukevien ostopalveluiden osalta enemmistö haastateltavista (yli 10 mainintaa) toteaa, että asiakastehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta kohdennetut ostamiset (kapasiteetin hankinta, verkkotyönhaun tuki) sekä FEC-koulutukset tehostavat asiakkaiden työllistymistä ylipäätään, jos interventiot on ajoitettu oikein. Nyt toteutetut tulospäätökset ostopalvelupilotit hahmotetaan laajemmalla kontekstilla luonteeltaan yksilöllisempinä ja tehokkaampina tulospäätöksinä interventio-ostoina kuin varsinaisesti työnvälityksen konseptin ulkoistamisina.

Yleisenä arviona haastatteluissa esitetään, että kokonaisuutena yksityisten palvelutuottajien matching -palvelut osuvat julkisen työnvälityksen aukkokohtaan - resurssivajeeseen, joka jää asiakkaan vastaanottamisen ja aktiivitoimien väliin. Tämä tarkoittaa mm. välitöntä työnantajakontaktointia sekä pieniä henkilökohtaisia preppaustoimia työnhakijalle (mm. työnhaun aktivointi, työnhakutaitojen ja valmiuksien valmennus), jotka jäisivät muussa tapauksessa toteutumatta.

Ylipäätään haastatteluissa kuvastuu näkemys siitä, että yksityiset yksittäiset palvelut ovat usein tehokkaita aktiviteettitasolla mitattuna: niissä tehdään sellaisia toimenpiteitä ja toimia sillä intensiteetillä, mihin julkisessa palvelussa ei ole mahdollisuutta enää. Tällöin julkinen on erilaisten palvelujen ”käyttäjä” tai verkoston ”kasaan juoksija”.

Tehokkuutta ja tuottavuutta voidaan ohjata eri palveluissa useilla eri tavoilla. Haastatelluilla toimijoilla on täysin erilaisia ajatuksia siitä, mikä on asiakasprosessin näkökulmasta tehokasta kohdentamista. Ensimmäisessä näkökulmassa korostetaan asiakkaiden nopeaa läpivirtaamaa eli myös kirjataan pois nopeasti ne asiakkaat palveluista, joille ei uskota löytyvän työnvälitystä. Toisessa argumentissa tehokkuutta pitäisi lisätä palvelutarjonnan avulla ja pitää asiakkaat palvelussa tietyn palveluajan, jotta riittävä määrä aktiviteetteja voi tapahtua. Tässä ajatuksessa vaarana on ns. ”pysäköinti”, jolloin sellaisia asiakkaita, joita palvelutarjoaja ei voi auttaa, pidetään palvelussa turhaan.

Asiakasvalikoitumisella, valinnalla ja asiakkaan ohjauksella iso merkitys puhuttaessa prosessia tukevista interventioista ja työnvälityksen tulospäätöksestä ostamisesta. Asiakasohjauksen käytännöt ovat vaihdelleet Suomessa molemmissa. Yleisesti haastatteluissa todetaan, että asiakasvolyymit erilaisissa ostopalveluissa osamisen kehittämispalveluita lukuun ottamatta ovat olleet vielä vähäisiä ja asiakasohjausta tulisi nopeuttaa, sillä se muodostaa asiakasprosessin tehokkuuden näkökulmasta yhden pullonkaulan.

Asiakasprosessin joustavuus mahdollistuu haastattelujen mukaan parhaiten työnvälityksen tulospäätöksissä ostopalveluissa. Näissä voidaan tehdä myös erilaisia muutoksia palvelun sisältöön nopeudella, joka ei olisi normaaliprosessissa mahdollista.

Asiakastehokkuuden näkökulmasta yksi keskeinen haaste on palvelujen liiallinen tuotteistaminen tai määrittäminen. Tämä heijastuu lähes kaikissa haastattelussa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tuotteistamisen nähdään edistävän palvelujen yhdenvertaisuuden argumenttia, mutta ylipäättään koetaan että lain määritykset erilaisista palvelujen sisällöistä ja kestoista ovat olleet vanhoja jo lain syntymisen aikana 2013.

Muissa maissa esimerkkejä arvoketjuajattelusta, jossa yksityinen palvelutuotanto tehostaa julkista työnvälitystä erityisesti tiettyjen kohderyhmien näkökulmasta, ovat:

- Korkeakoulutetut työttömät, jossa tehdään useita erilaisia toimenpiteitä (Ruotsi, Saksa, Tanska)
- Työhallintojen ruuhkahuippujen tasoittaminen: esikarsinta, automatisoidut haastattelut ja esittelyjen avustaminen (Saksa, Ruotsi, Alankomaat)
- Osaamisintensiivisten alojen erityistaitojen osaamisen kartoituspalvelut eli osaamisperusteinen työnvälitys
- Yksilölliset työnhaun ohjaukset suhteessa olemassa oleviin kontakteihin (suoritusperusteinen mätsäyshankinta).

Nostoja:

- Asiakasohjaus nähdään tehokkuuden lisäämisen kannalta keskeisenä keinona erilaisia palveluissa.
- Yksityinen työnvälitystä tukeva palvelutuotanto on usein luonteeltaan tehokasta ja tehokkuuteen tähtäävää: palvelussa toteutetaan eri toimenpiteitä ja aktiviteetteja kuin julkisessa työnvälityksessä. Julkisella työnvälityksellä on puolestaan runsaasti viranomaistehtäviä.

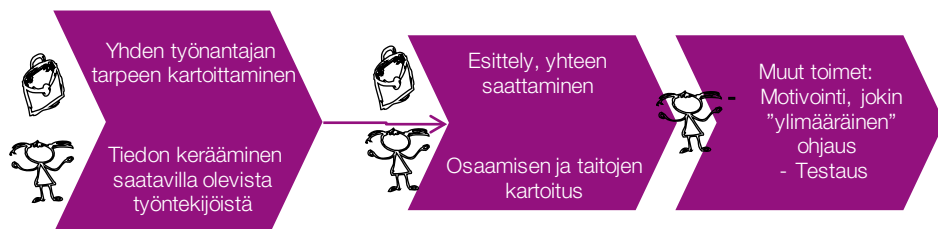
6.3 Mini-Case: prosessien vertailu

6.3.1 Johdanto

Tutkimuksen yhtenä lyhyenä tapaustutkimuksena toteutettiin julkisen työnvälityksen ja yksityisten palvelutuottajien palveluprosessien vertailua kahden keski-suuren tai suuren palveluntarjoajan ja kahden keskisuuren TE-toimiston haastatteluja sekä seurantatietoja hyödyntäen.

Tarkastelu tehtiin hyvin yleisellä prosessimallilla, jossa kiinnitettiin huomiota kolmeen prosessivaiheeseen, joissa korostuvat työnhakijan ja työntekijän palvelun eri näkökulmat (kuva 10).

Kuva 10. Prosessien tarkastelun viitekehys



Tutkimuksen alkuperäisenä ajatuksena oli tapauslähtöisesti tarkastella prosessia eri asiakasryhmissä (työnhakijan ja työntekijän profiili). Käytännössä TE-toimiston käytössä olevat tietojärjestelmät eivät kuitenkaan tarjoa TE-toimistojen mielestä mahdollisuutta konsturoida aikaa ja kustannustietoa riittävällä tarkkuudella. Yksityisten palvelutuottajien järjestelmistä tarvittavat tiedot on saatavilla. Toinen näkökulma on prosessien laadullinen perusero.

6.3.2 Julkinen työnvälitys toimii ideaalitilanteessa sähköisenä ympäristönä tarjoten mahdollisimman kustannustehokkaan ratkaisun työnvälityksen toteutumiseen

Vaihe 1. TE-toimistot ovat kiinnittäneet entistä enemmän huomiota yrityskäyntien määrään ja yrityskontaktointiin (TEM/327/00.03.01.02/2013), jossa yrityksiä palvelaan rekrytointikysymyksissä sekä laajemmin muissa yrityspalveluihin liittyvissä kysymyksissä. Viimeisen kahden vuoden aikana yrityskäyntien määrää on seurattu. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on myös ostanut yrityskäyntikapasiteettiä ulkopuolelta, johon liittyviä kokemuksia on luvussa 5.4. TE-palveluissa tehdään yrityskäyntejä keskimäärin 1 400 käyntiä kuussa (2015), yrityskontakteja on luonnollisesti paljon enemmän. Useimmiten niissä toimistoissa, joissa yrityskäyntitavoite on jalkautettu asiantuntijalle, tavoitteena on vähintään viisi yrityskäyntiä kuussa. Työnantajakontakteja tavoitellaan luonnollisesti laajemmin.

Tutkimuksen haastattelujen perusteella sähköinen ympäristö on julkisen työnvälityksen näkökulmasta ideaalitilanne. Samanaikaisesti haastatteluissa todetaan, etteivät nykyiset käytössä olevat järjestelmät tue tätä näkökulmaa ominaisuuksiltaan tai käyttömahdollisuuksiltaan. Julkisen työnvälityksen ideaalitilanteessa työnantaja osaa ilmoittaa työpaikan sähköisesti eli rekrytointitarve on jo käsitteellistetty ilmoitukseksi. Työnhakijalla on CV- tai paikkavahti, joka ilmoittaa hänelle paikasta ja työnhakija hakee paikkaan. Tällaisessa tilanteessa julkisen työnvälityksen rooli on käytännössä vähäinen. Työnvälityksessä ei varsinaisesti ole tietoa siitä, kuinka iso osa työnvälityksen tilanteista on luonteeltaan tällaisia.

Ideaalitulanteessa yllä olevaan vaiheeseen ei siis menisi lainkaan aikaa. Käytännössä tietojärjestelmähaasteet aiheuttavat kuitenkin erilaista puuttumista tietoihin, oli kyse sitten työpaikan ilmoittamisesta (esim. ISCO-järjestelmän vaikeus työnantajalle) tai työntekijän tiedoista.

Vaihe 2. Haastattelujen mukaan työnantajat vaativat yhä enemmän työntekijöiden esittelyjä. Esittelyjen merkitys korostuu työnvälityksen kehittämisessä muutenkin (Oosi et al., 2016). Samoin työtarjoajia on viime vuosina korostettu työnvälityksen osana. Julkinen työnvälitys keskittyy työnantajan ja työnhakijan yhteen saattamisessa pääasiassa esittelyihin ja työtarjoajiksiin. Esittelyjen kokonaismäärä on vuositasolla TE-palveluissa useita kymmeniä tuhansia ja kuukausitasolla (vuoden 2014 tammi-maaliskuussa) yli 6 600. Jos ajatellaan, että noin 75 % esittelyistä tehdään ensimmäisellä palvelulinjalla, tekee yksi henkilö keskimäärin viisi esittelyä kuukaudessa (tiedot pohjautuvat TEM:n vuoden 2014 selvitykseen, ks. TEM, 2014). Työtarjoajissa TE-toimistot tekevät yli 46 000 työtarjousta kuukaudessa (2015) ja suhteessa työpaikkoihin noin 15 000 kuukaudessa. Yksi asiantuntija tekee siis noin 400–500 työtarjousta vuositasolla. Laskennallisesti keskimäärin lähes jokaista työnhakijaa kohden tulisi vähintään yksi työtarjous vuodessa. Haasteet syntyvät jälleen käytössä olevien tietojärjestelmien ja -ympäristöjen toimivuudesta, koodeista, tehdyistä merkinnöistä jne.

Julkisessa työnvälityksessä työnvälityksen tueksi ostetaan yksityisiltä palveluntarjoajilta muuta työnvälityksen tukea (esim. uraohjausta/-valmennusta). TE-toimistot tekevät sitä hyvin harvoin itse.

6.3.2 Yksityinen työnvälitys toimii syvällisesti keskittyen tarpeisiin vastaavan henkilön välittämiseen asiakkaalle

Vaihe 1. Yritysten tarpeiden kartoittamisen näkökulma on yksityisillä henkilöstöpalvelualan yrityksillä sekä laajemmin TE-palveluihin erilaisia palveluja tarjoavilla toimijoilla erilainen. Tavoitteena on erottautua muista sekä markkinoida omaa toimintaa, ei kartoittaa palvelutarpeita laajasti ja ohjata muihin. Yritysten tarpeita kartoitetaan kohdennetummin. Palveluntarjoajilla on vakioasiakkaita ja ne myös markkinointavat aktiivisesti. Rekrytointitarpeiden tai muiden tarpeiden kartoitus syntyy joko vakioasiakkuuksien, erilaisten kartoitusmenetelmien tai suoran kysynnän kautta.

Edellä kuvatun logiikan vuoksi yksityiset palvelutuottajat pääsevät usein keskimääräisesti yli tuhanteen yrityskontaktointiin kuukaudessa, tosin huomattavasti pienemmällä resurssipanostuksella edellä kuvatuista erilaisista näkökulmista ja menetelmistä johtuen. Ääriesimerkeissä laskennallisesti tehokkuus on lähes nelikymmenkertainen julkiseen sektoriin verrattuna.

Vaihe 2. Itse työnhakijan ja työnantajan yhteen saattamisen vaiheessa prosessi eroaa merkittävästi. Yksityiset palvelutuottajat usein haastattelevat kaikki tai lähes kaikki asiakkaille menevät työnhakijat ja ns. esittelyyn valittava joukko on täten kohdennettu. Tähän käytetään työpanosta usein 2-5 työpäivää yhtä

työnvälitystilannetta kohden. Edellä kuvattu toimintalogiikan ero esittelyn ja työtarjouksen tekemiseen on niin merkittävä, että se tekee prosessien pitkälle menevästä vertailusta epämielikästä.

Usein tämän esikarsinnan poistamisen ajattelu on palvelutuottajille mahdotonta. Työnhakijoiden haastattelut vievät karkeana arviona päivän, jolloin asiakastapauksesta riippuen keskimääräinen työpanostus per rekrytointi on 1–4 työpäivää. Vertailukohtana esim. ensimmäisen palvelulinjan työnvälitystä tekevät henkilöt käyttävät ylipäättään keskimäärin kaksi päivää kuussa työnhakijoiden etsintään työpaikoihin (vuoden 2015 työajanseurannan TAIKA-raporttien perusteella tehty arviointi).

Kaikissa tilanteissa haastatteluja ei suinkaan tehdä silloin, kun kyse on erittäin perustapaukseen tai lyhyeen työhön välitettävästä toiminnasta. Tällöin keskeinen muuttuja on usein vasteaika rekrytointitarpeen täyttämässä, sillä pyrkimys on ratkaista rekrytointitarve mahdollisimman nopeasti.

Haastatteluissa kuvastuu tilanne, jossa julkinen työnvälitys pyrkii tavoitteiltaan ja ajatukseltaan olemaan samanaikaisesti saman tyyppinen syvälle menevä rekrytointipalvelu kuin yksityisillä palveluntarjoajilla. Tämä näkyy myös sisartutkimuksen ensimmäisen palvelulinjan henkilöstölle suunnatussa kyselyssä (Oosi et al., 2016). Tulospurustaisten hankintojen kohdalla tämä edellyttäisi haastattelujen mukaan selkeää käsitystä ja rajanvetoa siitä, mitä ei tehdä itse ja missä asioissa yksityinen palvelutuotanto olisi selkeästi parempi vaihtoehto.

Nostoja:

- Yksityisillä toimijoilla on tehokkaita tapoja työnantajien osaamistarpeiden kartoittamiseen. Tähän liittyvää ulkoista osaamista voitaisiin hyödyntää kumppanuusajattelussa ja ostopalveluissa (vrt. Sillanrakentajat).
- Työnvälityksen perusprosessien ero on merkittävä ja yksityisellä palvelutuotannolla on todennäköisesti sellaisia prosesseja ja menettelyjä, jotka mahdollistavat henkilökohtaisemman asiakaspalvelun sekä työnantajan että työnhakijan näkökulmasta ottaen huomioon, että useat työnhakua tukevat valmennuspalvelut ostetaan tällä hetkellä yksityisiltä.
- Julkisessa työnvälityksessä on toivetta samantyyppisen rekrytointiprosessi-orientaatioon kuin yksityisessä palvelutuotannossa, vaikka tämä ei käytännössä ole asiakasmäärillä tai resursseilla mahdollista.

6.4 Mini-Case: Ruotsi

Ruotsissa työvoimapolitiikkaa on suunniteltu perinteisesti melko yksityiskohtaisesti keskitetysti kansallisella tasolla, minkä jälkeen toimenpiteet annetaan paikalliselle tasolle toteutettavaksi yhdenmukaisella tavalla. Kansallisen suunnittelun lopputulemana on yleensä esitetty reilu kymmenen konkreettista ohjelmaa, jotka ovat

keskittyneet erityis- ja riskiryhmiin kuten pitkäaikaistyöttömiin, nuoriin ja maahanmuuttajiin. Vahvan kansallisen suunnittelun ja yhdenmukaisen alueellisen suunnittelun johdosta Ruotsin työvoimapolitiikkaa on toisinaan kritisoitu joustavuuden puutteesta. (OECD 2015).

Ruotsin palvelujen ostamisen strategia poikkeaa muista maista siinä, että se kohdistuu erilaisiin yksittäisiin ”palveluihin”, joissa volyymit ovat usein kohtuullisen pieniä ja palvelut tuotteistettuja. Tämä tarkoittaa, että yksityisten palveluntuottajien tekemiset ovat hyvin tarkasti sidotut eikä muiden maiden kaltaista ”black box” -ajattelua, jossa ostetaan vain työllistymistulosta, ole.

Yksityisen palvelutarjonnan käyttöä onkin perusteltu pitkälti halulla lisätä joustavuutta, tarjota työnhakijoille mahdollisimman kattava valikoima erilaisia palveluita sekä lisätä työnhakijoiden valinnanvapautta. Lisäksi yksityisen palvelutuotannon käytön on toivottu helpottavan kohtaannon luomisessa sekä lyhentävän työttömyyskausia. Niin kutsuttuja komplementaarisia palveluntarjoajia (kompletterande aktörer) on alettu hyödyntämään merkittävässä määrin työnvälityspalveluissa vuodesta 2007 ja nimensä mukaisesti niiden tarkoituksena on ennen kaikkea toimia komplementtina julkisen työnvälityksen eli Arbetsförmedlingenin tarjoamille palveluille. (Arbetsförmedlingen 2013). Samat palvelutarjonnan laajuuden ja valinnanvapauden takaamisen perusteet ovat olleet esillä myös muilla sektoreilla Ruotsissa, kuten esimerkiksi terveydenhuollon raha seuraa potilasta -mallissa (ks. esim. Taimio 2014 ja Lith 2013). Sen sijaan tehokkuuteen ja resurssien säästämiseen on viitattu perusteena yksityisten toimijoiden lisääntyvälle käytölle harvoin.

Arviointeja komplementaaristen palveluntuottajien hyödyntämisestä ja järjestelmän toimivuudesta on tehty sekä tarkastellen järjestelmää kokonaisuutena että ohjelmakohtaisina tarkasteluina. Vuonna 2013 tehdyssä laajassa selvityksessä todettiin järjestelmän haasteiden olevan samantyyppisiä kuin monissa muissa maissa, joissa työvoimapalveluita on ulkoistettu, kuten Alankomaissa, Australiassa ja Iso-Britanniassa. Ruotsissa tilanteen selvittämiseen on noussut tarve erityisesti julki tultua huolia toimittajien laatupuutteista sekä sopimusehtojen noudattamattomuudesta. Haasteiden on todettu järjestelmän näkökulmasta olevan suuria ja näihin liittyvän sekä tarve parantaa toimijoiden toimintaedellytyksiä että toisaalta sopimusten valvontaa. (Arbetsförmedlingen, 2013). Komplementaaristen tuottajien on todettu myös lisäävän hallinnollista työtä sekä toisaalta vaikuttavan tavoiteltuun joustavuuteen negatiivisesti lisääntyneen valvontatarpeen myötä. (Karlsson et al. 2014).

Komplementaarisille palveluntuottajille ulkoistettuihin palveluihin lukeutuu työhönvalmennusta sekä aktiviteetteja painopistealueiden mukaisesti riskiryhmille. (OECD 2015). Riskiryhmiin kuuluvat pitkäaikaistyöttömät, nuoret, maahanmuuttajat ja pakolaiset sekä työelämään tähtäävän kuntoutuksen asiakkaat (arbetslivsriktad rehabilitering) (Arbetsförmedlingen.se, 2015). Komplementaaristen tuottajien toimintaa on arvioitu erityisesti pitkäaikaistyöttömyyteen ja nuorten työttömyyteen pureutuvien takuuhjelmien kohdalla.

Yhtenä keskeisenä havaintona työtakuuohjelman yhteydessä tehdyssä selvityksessä on todettu, että komplementaarisia palvelutuottajia hyödyntäneillä on ollut merkittävästi enemmän aktiviteetteja kuin niillä, jotka ovat osallistuneet julkisen työnvälityksen palveluihin. Tästä huolimatta komplementaarista palvelutuotantoa hyödyntäneet osallistujat ovat osin työllistyneet huomattavasti nopeammin. Löydöstä on pidetty joko todisteena julkisen työnvälityksen paremmuudesta tai valikoitumisesta palveluiden välillä. (Karlsson et al. 2014). Toisaalta esimerkiksi Harkman et al. (2010) löysivät, että komplementaarista palvelutuotantoa hyödyntävien työvoimatoimistojen vaikuttavuus työllistämässä kasvoi lyhyellä aikavälillä enemmän suhteessa hyödyntämättömiin, mutta pitkällä aikavälillä vaikutusta ei enää juuri ollut.

Myös nuorten työtakuu -ohjelman yhteydessä tehdyssä kyselytutkimuksessa on havaittu, että yksityisiä palvelutoimittajia käyttäneillä nuorilla oli enemmän aktiviteetteja. Komplementaarisina palvelutoimittajina oli tutkimuksessa yksityiset yritykset, joihin lukeutui kouluttajia, henkilöstöpalveluyrityksiä sekä konsultointiyrityksiä. Ylipäätään komplementaarisia palvelutuottajia käyttäneiden nuorten todettiin olleen aktiivisempia työnhaussa ja ohjaajansa tapaamisessa sekä suhtautuvan kokonaisuutena saamiinsa palveluihin ja niiden aktivoivaan vaikutukseen positiivisemmin. Yksityisten palveluiden henkilöstöllä ja ohjaajilla nähtiin olevan myös enemmän mahdollisuuksia olla nuorten tukena, sillä heillä oli vähemmän ohjattavia henkilöresursseja kohden. Osa komplementaaristen toimijoiden asiakkaiden paremmista arvioista ja aktiivisuudesta voi johtua valikoitumisesta julkisten ja yksityisten palveluiden välillä. (Martinson ja Sibbmark 2010).

Esimerkiksi Bennmarker, Grönqvist ja Öckert (2009) mainitsevat paperissaan, että yksityiset palvelutuottajat ovat kuitenkin selvästi heikompia järjestämään nuorten palveluja kuin julkiset palvelutuottajat vaikuttavuudella mitattuna. Sen sijaan maahanmuuttajien kohdalla tilanteen nähtiin olevan päinvastainen (ks. myös Finn 2011a). Myös Bennmarker et al. kuitenkin toteavat, että yksityisissä toimistoissa työttömien työnhakijoiden suhde työvoimaneuvojaan on huomattavasti läheisempi kuin julkisissa työvoimatoimistoissa. Työttömät olivat myös keskimäärin tyytyväisempiä yksityisten palvelutuottajien virkailijoihin. Yleisesti vain noin neljäsosa niistä, joille on ylipäätään tarjottu paikkaa komplementaarisen tuottajan palveluissa on valinnut nämä suhteessa julkisiin palveluihin. Alkuvaiheessa julkisesti asetettu tavoite oli, että kolmasosa kaikista asiakkaista hyödyntäisi komplementaarisia palvelutuottajia. (Karlsson et al. 2014).

Ammatillisen kuntoutuksen osalta noin 4 000 henkilön satunnaistettua koemenetelmää hyödyntäneen tutkimuksen mukaan ei ole osoitettavissa, että todennäköisyys saada pitkäaikaistyökyvyttömiä työllistettyä olisi eronnut julkista ja yksityistä palvelua hyödyntäneiden osallistujien kohdalla. Myös kustannukset ammatillisen kuntoutuksen järjestämisestä olivat keskimäärin samansuuntaiset. (Jönsson ja Skogman Thoursie 2012).

Kokonaisuudessaan tähänastiset tutkimustulokset Ruotsista ovat melko yhdenmukaisia. Tutkimuksissa ei ole pystytty osoittamaan, että komplementaaristen

palvelutuottajien käyttäminen olisi lisännyt työnhakijoiden työllistymistä. Päinvastoin yleinen löydös näyttäisi olevan, ettei yksityisen ja julkisen palvelutuottajan välillä ole juuri eroa vaikuttavuudessa (ks. esim. Jönsson ja Skogman Thoursie 2012; Lundin 2011 ja Harkman et al. 2010). Hyvin pieniä eroja eri asiakasryhmien välillä on kuitenkin havaittavissa. Keskeinen ero näyttää olevan julkisen ja yksityisen toimijan työtavoissa. Yksityistä palvelutuotantoa hyödyntäneet ovat olleet usein tyytyväisempiä saamansa palveluun ja aktiivisempia työhaussa sekä palveluihin osallistumisessa. Kustannusvaikutuksia ei ole pystytty toistaiseksi juurikaan arvioimaan. Komplementaaristen palvelutuottajien käyttäminen on Ruotsissa kuitenkin varsin uusi ilmiö, joka vaatii yhä jatkuvaa seurantaa.

Nostoja:

- Yksityisen palvelutuotannon käyttö on Ruotsissa "yksittäisten palvelujen ostoa riskiryhmille. Ruotsin ostamisen strategia poikkeaa muista maista siten, että palvelujen sisällöt ovat pitkälle määriteltäviä.
- Yksityisen palvelutarjonnan käyttöä onkin perusteltu pitkälti halulla lisätä joustavuutta, tarjota työnhakijoille mahdollisimman kattava valikoima erilaisia palveluita sekä lisätä työnhakijoiden valinnanvapautta.
- Komplementaarille palvelutuottajille ulkoistettuihin palveluihin lukeutuu työhönvalmennusta sekä aktiviteetteja painopistealueiden mukaisesti riskiryhmille.
- Yhtenä keskeisenä havaintona työtakuuohjelman yhteydessä tehdyssä selvityksessä on todettu, että komplementaarisia palvelutuottajia hyödyntäneillä on ollut merkittävästi enemmän aktiviteetteja kuin niillä, jotka ovat osallistuneet julkisen työnvälityksen palveluihin. Tästä huolimatta komplementaarista palvelutuotantoa hyödyntäneet osallistujat ovat osin työllistyneet huonommin.
- Myös nuorten työtakuu -ohjelman yhteydessä tehdyssä kyselytutkimuksessa on havaittu, että yksityisiä palvelutoimittajia käyttäneillä nuorilla oli enemmän aktiviteetteja.
- Asiakkaat ovat kuitenkin usein tyytyväisempiä yksityisiin palvelutarjoajiin kuin julkiseen työnvälityspalveluun edellä mainituissa esimerkeissä.
- Tutkimuksissa ei ole pystytty osoittamaan, että yksittäisinä palveluostoina komplementaaristen palvelutuottajien käyttäminen olisi lisännyt työnhakijoiden työllistymistä. Päinvastoin yleinen löydös näyttäisi olevan, ettei yksityisen ja julkisen palvelutuottajan välillä ole juuri eroa vaikuttavuudessa silloin, kun palvelun sisältö on määriteltä samaksi kuin julkisen työnvälityksen palvelu.

7 Havaintoja vaikuttavuudesta

7.1 Tutkimuskirjallisuudesta

7.1.1 Työnvälitys ja sitä tukevat palvelut

Useissa maissa julkisten ja yksityisen palvelujen vaikuttavuudesta ei ole satunnaisesti vertailuasetelmiin perustuvaa vertailevaa tutkimusta johtuen siitä, että palvelu tietylle asiakasryhmälle on kokonaisuutena hankittu ulkoa. Ylipäättään vertaileva tutkimus yksityisen ja julkisen sektorin vaikuttavuuksista eri sektoreilla tai näiden muodostamien arvoketjujen kokonaisuuksista on suhteellisen ohutta. Aktiivista työvoimapolitiikkaa koskeva tutkimuskirjallisuus on verrattain samansuuntaista sen suhteen, että henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta on aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkain keino (esim. Räisänen & Hämäläinen 2015). Erilaisia tulospohjaisia ostopalveluregiimejä tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että työnvälityksen tulospohjainen ostaminen toteutetaan usein mustana laatikkona, jossa palveluntarjoajille jää mahdollisuus miettiä, mitä asiakkaan kanssa tehdään. Hyvin usein palvelun sisältö on vain erittäin tiivistä työnohjauksen tukea ja asiakkaan valmentamista.

Iso-Britannian ja Australian työllistymisen tulokset ovat olleet lupaavia, mutta hyvää vaikuttavuutta edistävät näissä maissa kova kilpailu, aktiivinen suorituskyvyn johtaminen ja tiukka ostamisvaiheen sekä palvelun toteutusvaiheen laadunvalvonta. Näissä maissa oston kohteena ovat olleet siis työnvälitys (kokonaisuudessaan) tai työnvälitys yli vuoden työttömänä olleille. (Finn 2011a, 2011b, Fowkes 2011)

Iso-Britannian ja Australian kokeilu- ja kehitysvaiheiden (2000-luvun alkupuoli) varhaisempien tutkimusten kokemuksen mukaan yksityiset palvelutuottajat ovat saavuttaneet enemmän työllisyysvaikutuksia kuin julkinen sektori. Yleensä alkuvaiheessa lisäarvo on syntynyt erityisesti innovatiivisesta tarjonnasta ja yksilöllisestä ohjauksesta ja usein muutaman vuoden jälkeen yksityiset alueet menivät vaikuttavuuden osalta ohi julkisesti johdetuista alueista. Australiassa alkuvaiheessa todettiin tasainen työllisyystulosten nousu. Tämä parantunut tulos ei kuitenkaan kosketa haavoittuvia ryhmiä. (ks. seikkaperäiset katsaukset Bruttel 2004 ja Finn 2002).

Käytännössä yksityisen sektorin johtamat alueet ovat toimineet hyvin joidenkin työntekijöiden kohdalla ja ovat kehittäneet innovatiivista tarjontaa työttömille. Alkuvaikeuksien jälkeen alueiden tulokset ovat parantuneet merkittävästi.

Kokonaisvaikuttavuuden osalta eri ohjelmista yleensä n. 15–20 % osallistuneista saavuttaa työllistymistuloksia (eli puhuttaessa läpivirtaamasta). Ruotsissa paremmasta vaikuttavuudesta ei yksittäisissä työnvälitystä tukevissa ohjelmissa ”takuuohjelmat” ole olleet näyttöä, pl. maahanmuuttajat. Alankomaissa kustannusvaikutavimpia (eli säästö työttömyysturvan kustannuksissa) ovat olleet iäkkäämmille

ostetut palvelut (johtuen näiden ryhmien työttömyysturvan kustannuksista ko. maassa) (Heyma 2015).

Modulaarisella lähestymistavalla toimivissa maissa kuten Alankomaissa ja Ruotsissa palvelujen vaikuttavuus vaihtelee yksittäisten instrumenttien kohdalla. (esim. Heyma 2015). Ruotsin erityisesti kuntoutusta vaativissa asiakasryhmissä ei ole havaittu eroja todennäköisyydessä saada henkilöt takaisin työelämään yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Ranskassa tehdyn kokeilun perusteella julkinen sektori suoriutui puolestaan huomattavasti paremmin kuntoutuksessa työhön paluun suhteen kuin yksityiset palvelutuottajat. (esim. Jönsson ja Skogman 2012).

Kokonaisvaikuttavuuden osalta Iso-Britanniassa ja Australiassa toimivat ostopalveluregiimit ovat olleet alisteisia talouden suhdanteille, ts. palvelutuottajien suoriutukseen vaikuttaa myös taloudellinen taantuma (esim. DEEWR 2011). Eri maiden kokemuksia on tarkemmin kuvattu minitapaustutkimuksissa.

Pirkanmaalla ja Uudellamaalla vuonna 2015 toteutetuissa ostopalvelupiloteissa (Valtakari et al. 2016) on tuloksena Pirkanmaan kokeilun vaikuttavuuden osalta, että kokeilun työllistymisasteen ja kohderyhmän työllistymisasteen välillä on selvä ero (3 % kuussa kokeiluissa ja 1,4 % ELY-keskusten jälkikäteen laatimissa vertailuryhmissä). Eroa on selitetty haastatteluissa arviointiraportissa pääasiassa valikoitumisella siten, että kokeilu on ollut vapaaehtoinen, kokeilu on houkutelut vähemmän iäkästä väestöä ja TE-palveluiden asiantuntijoiden asiantuntemuksella on seulottu soveltuvampia työntekijöitä. Lisäksi analyysissa ei ole tiedossa työttömyyden kestoa. Uudenmaan osalta vastaava vertailu on vain 0,3 % kokeilun eduksi.

Tuloperusteisten pilottien osalta yhden asiakkaan palvelunkäytön kokonaishinta toteutuvilla kustannuksilla on noin 100–150 euroa. Tässä mielessä nykyinen palvelu on tehokkaampaa kuin kokeiluina esitelty palvelusetelihakinta. Tuottavuuden näkökulmasta ulkoiset kustannukset esimerkiksi Pirkanmaan kokeilussa ovat noin 5 000 euroa per työllistynyt ja Uudellamaalla n. 1 500 euroa per työllistynyt. (Valtakari et al. 2016).

Ostopalvelupilottien kohdalla todetaan, että kokeilu on ollut oppimisprosessi ja näyttää siltä, että toimintamallin tehokkuus on nostettavissa mm. markkinoinnin kehittämisen, osuvan kohdennuksen, skaalaetujen sekä prosessien ja työvälineiden kehittämisen kautta. Esimerkiksi Pirkanmaalla kokeilun työllistymisasteen paraneminen noin 20 %:sta 30 %:iin näyttäisi tuplaavan hyödyn julkiselle sektorille. Pilotin arvioinnissa on havaittu, että palvelutuottajien palveluvalikoima ei ole kaikilta osin tehokas yli 12 kuukautta työttömänä olleiden osalta liittyen näiden henkilöiden osaamisvajeisiin ja koulutustarpeisiin.

Ylipäänsä vaikuttavuus syntyy sekä asiakasvalikoitumisen ja palvelutarjonnan sekä palvelutuottajien toiminnan kautta. Palveluntuottajien haastattelujen perusteella tätä saataisiin huomattavasti tehokkaammaksi, kun palvelutuottajat voivat aktiivisesti markkinoida palvelua tai mikäli palvelu olisi velvoittava ja palveluohjaus perustuisi systemaattiseen ohjauskäytäntöihin.

7.1.2 Kokemuksia muilta sektoreilta

Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa tutkimuksissa yksi tulos on ollut, että kunnallisessa tuotannossa vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus oli kehittynyt paremmin kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisen sektorin palveluiden yksikkökustannukset olivat alemmat ja panosten hintakehitys on ollut kunnallista tuotantoa maltillisempaa. Kaiken kaikkiaan tämä viittaa, että suoritekustannusten aleneminen tietyssä palvelumuodossa heikentää kyseisen palvelun vaikuttavuutta tuottajasta riippumatta. Näissä tutkimuksissa ei koskaan ole raportoitu, eroavatko kustannukset tilastollisesti merkitsevästi. (ks. Taimio 2014).

Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuollossa on ollut käytössä myös raha seuraa potilasta -malli. Tässä terveystalouden asiakas valitsee hoitopaikan ja rahoituksesta vastaava maakunta osoittaa rahoituksen sinne. Ruotsin tarkastusviraston raportin mukaan malli on kuitenkin lisännyt eriarvoisuutta terveystaloudessa. Terveystalouden on lisäantyneet lähinnä vähemmän sairastavilla ja hyvin toimeentulevilla asiakkailla, jotka hakeutuvat nyt lääkäriin aiempaa pienempien vaivojen takia. Malli ei ole hidastanut perusterveydenhoidon kustannusten kasvua eikä myöskään edistänyt toimintamallien kehittämistä. (keskustelusta ks. Taimio 2014).

Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuollosta tehdyt kaupunkikohtaiset tutkimukset eivät välttämättä ole aina tuloksiltaan samansuuntaisia. Tukholmassa sosiaali- ja terveystalouden uudistamispyrkimyksiä hallitsevat asiakkaan valinnan vapauden lisääminen ja palvelujen kilpailuttaminen. Lisäksi eräitä toimintoja on myös yhtiöitetty. Vallitsevan politiikan mukaan kaupungin kaikki toiminnot ja palvelut pitää kilpailuttaa tai tuottaa asiakasvalintajärjestelmän avulla lukuun ottamatta viranomais-toimintoja ja strategisia johtotoimintoja. Tehtyjen kaupungin edustajien haastattelujen mukaan motiivina eivät enää ole taloudelliset säästöt vaan periaatteelliset kysymykset (Häyrinen-Alestalo et al. 2009).

Käytännössä sekä Tukholman kaupungissa että maakäräjillä on jouduttu palauttamaan julkiselle puolelle eräitä yksityiselle toimittajalle siirrettyjä palveluja. Syyt ovat olleet sekä taloudellisia että palvelun laatuun liittyviä. Yleisesti suurin kritiikki kohdistuu tällä hetkellä eroihin palvelujen laadussa. Vårdval-järjestelmän on katsottu johtaneen köyhien ja rikkaiden kuntien välisten erojen kasvuun, koska esikauttujen terveystalouksia on lopetettu ja näillä alueilla asuvat saivat huonompaa hoitoa. (Häyrinen-Alestalo et al. 2009).

Suomalaisessa keskustelussa terveystaloudessa on huomattu, että yksityisen terveydenhoitosektorin vaikuttavuus voi olla heikkoa, jos yritykset tuottavat kaikkia asiakkaidensa pyytämiä palveluita tai luovat keinotekoisia kysyntää omille palveluilleen teettämällä esim. terveystaloudessa tarpeettomia, ylimitoitettuja tutkimuksia. (esim. Viitala ja Kokko 2015).

Vaikuttavuuteen liittyvät myös sellaiset hyödyt, jotka syntyvät yhteisen palvelukehityksen ja yhteiskehittelyn tuloksena. Esimerkiksi kotimaisissa katsauksissa sosiaali- ja terveyshuollossa tehdyissä kartoituksissa yritykset arvioitiin julkisia

toimijoita kehittämismyönteisemmiksi. Toiminnan myötä osapuolet (julkinen ja yksityinen) olivat yhdessä kehittäneet uusia tuotteita, ottaneet käyttöön uusia järjestelmiä ja parantaneet työtapoja ja palveluita. Jotkut ovat hyötäneet toiminnasta paljonkin, mutta toisaalta monet eivät olleet saaneet vielä hyötyjä. (esim. Viitala ja Kokko 2015).

Kotimaassa hyvä esimerkki modulaarisesta ja laajasta kumppanuudesta on liikuntapalveluissa, joissa sekä järjestöt että kaupalliset toimijat tuottavat valtaosan esimerkiksi julkisista liikuntapalveluista. Julkinen liikuntapalvelu tarjoaa infrastruktuurin. Kotimaisissa tutkimuksissa on havaittu, että julkisen ja yksityisen välisellä yhteistyöllä voi olla positiivinen vaikutus pienien maalaiskuntien liikuntapaikkatarjontaan. Tutkimusten mukaan kumppanuus koetaan vahvasti yhteisenä etuna. Pienien maalaiskuntien osalta yhteistyö yksityisen kanssa voi olla yksi tulokellinen toimintamalli ylläpitää liikuntapaikkoja. Laajemmat kokonaisuudet ohjaavat liiketoiminnalliseen ajatteluun. Tällöin liikuntapaikka nähdään synergiaetuja tuovana toimintana muulle liiketoiminnalle kuten matkailulle. Liikuntasektorilla yhteistyö on myös koettu pääasiassa myönteisenä ja suurin haaste on markkinoiden pienuus sekä yhteistyökäytännöt. (ks. Iso-Mustajärvi 2015)

Tutkimuskatsauksessa useissa lähteissä on vedetty yhteen erilaisiin mielipidemittauksiin pohjautuvia näkemyksiä vaikuttavuudesta. Näissä tutkimuksissa nyrkisääntö näyttää olevan, että julkisen sektorin palvelujen tuottajat (eivät aina tilaajia) arvioivat vaikutukset (tai tehokkuuden tai muun muuttujan) heikoimmaksi kuin yksityisen sektorin palvelujen tuottajat.

Nostoja

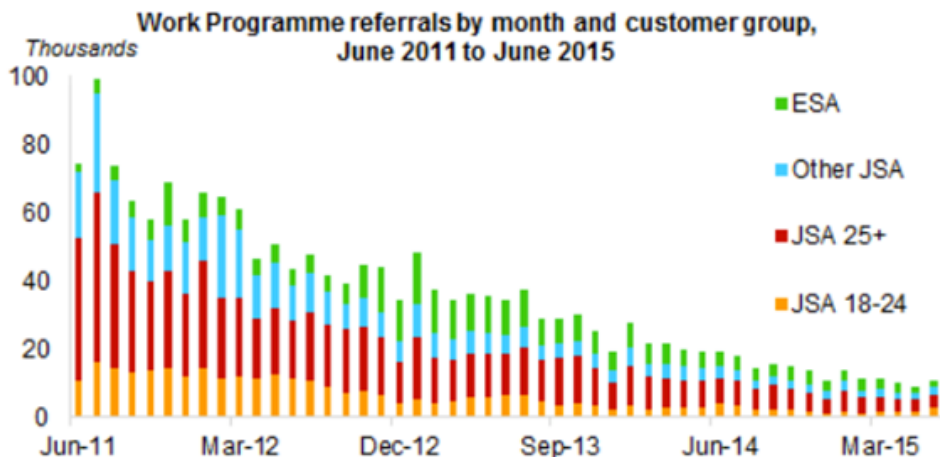
- Vaikuttavuuden aikaan saamisen edellytys on yksityisen palvelutuotannon hyvä kohdentaminen sekä tehokkaat asiakasohjauksen keinot.
- Vaikuttavuuden syntyminen on sektorista riippumatta sidoksissa toimintaympäristöön: kaupunkikohtaisten analyysien tulokset ovat hyvin erilaisia.
- Työnvälitystä tukevien ostopalvelujen vaikuttavuus (tai työllistymisen näkökulmasta) tehokkuus joissakin maissa positiivista. Palvelu on kuitenkin volyymipalvelu siinä mielessä, että usein viidesosa palveluissa olleista työllistyy. Tämä aiheuttaa tutkimuskirjallisuudessa (ja haastatteluissa) erilaisia käsityksiä palvelun "onnistumisesta".
- Työnvälitystä tukevissa kumppanuusmalleissa kokonaisvaikuttavuus syntyy työttömyysturvan kustannusten säästöinä.

7.2 Mini-Case: Iso-Britannia

Iso-Britanniassa toiminut Work Programme (WP) päättyy vuonna 2017, mutta jatkuu uudella Work and Health Programme kilpailutuksella (HM Treasury 2015). WP:n asiakkaista työllisyyslopputuloksia saavuttaneiden asiakkaiden kokonaismäärä tai hinta asiakasta kohden ei DWP:n mukaan kerro ohjelman tehokkuudesta. Keskeisenä mittarina käytetään työllistyneiden asiakkaiden osuutta ensimmäisen kahdentoista kuukauden aikana suhteessa aloituskuukauteen. Tuoreimpien tilastojen mukaan 18 % asiakkaista tästä näkökulmasta työllistyy. Koska kyseessä on ns. kokonaispalvelu, kuvastaa tulos varmasti pitkään työttömänä olleiden kanssa toimivien palveluntarjoajien yleistä suoritustasoa. %-osuus ihmisistä, jotka ovat saavuttaneet työllistymislopputulokseksi 12 kuukauden ohjelmaan ohjaamisen jälkeen on noussut ohjelman aikana reilusta kahdeksasta prosentista.

Iso-Britanniassa kaikkiaan 1,75 miljoonaa ihmistä oli ohjattu työohjelmaan heinäkuuhun 2015 mennessä. Ohjausmäärät ovat vähentyneet tasaisesti ohjelman alusta ja ohjattavien asiakkaiden profiili on muuttunut vaikeammaksi. Vuosina 2014-2015 keskimääräinen asiakkaiden ohjaus oli 15 000 kuukaudessa, kun se ensimmäisenä toimintavuotena oli keskimäärin 69 000 asiakasta. Osittain kyseinen kuva kertoo talouden elpymisestä, sillä ihmiset työllistyvät muun työnvälityksen kautta ennen ohjausta palveluun, joka tapahtuu yleensä 9-12 kuukauden jälkeen. (DWP 2015).

Kuva 11. Työohjelmaan ohjausten määrä kuukausittain sekä asiakasryhmittäin



Iso-Britannian työohjelman asiakkaista voidaan analysoida sitä ryhmää, jotka ovat olleet palvelussa vielä 104 viikkoa ohjauksen jälkeen. Syyskuuhun 2014 mennessä 954 040 asiakasta oli käynyt läpi palvelut. Näistä

- 219 300 (12,5%) oli työllistynyt (ja palveluntarjoajat saavuttaneet maksimimäärän työllistymiseen liittyviä maksuja)
- 73 520 (4,2%) oli työllistynyt ja maksut olivat edelleen käynnissä
- 1,03 miljoonaa (57,1%) palasi työvoimatoimiston (Jobcentre Plus) palveluihin. Näistä 104 140 ihmistä oli kuitenkin ollut töissä ohjelman aikana.

Työohjelman laadunhallinnan keinona on oletettu suhdeluku työllistymistuloksissa suhteessa ohjattujen asiakkaiden määrään. Ensimmäisenä vuonna (7/2011-3/2012) DWP:n asettama tavoite oli 5,5.% kaikille asiakasryhmille, mutta yksikään palvelutuottaja ei kyennyt tähän. Kolmannelta sopimusvuodesta eteenpäin osa palvelutuottajista ylitti vaaditut vähimmäistasot reilusti. (DWP 2015).

Tarkastusviraston mukaan (NAO) oletetun ja toteutuneen suorituskyvyn kehitys kertoo lähinnä siitä, että odotukset ensimmäiselle vuodelle olivat kovemmat ja palveluntarjoajien huono tulos johtui enemmän ohjauskäytännöistä tai paikallisista olosuhteista. Osittain myös työmarkkinoiden kysynnän katsotaan helpottaneen tilannetta myös vaikeimpien ryhmien osalta (huomioiden samalla, että asiakasprofiili ohjelmassa on muuttunut). (NAO 2012).

DWP arvioi, että WP:n arvo tulee olemaan 4-5 miljardia puntaa vuoden 2017 loppuun mennessä. Aiemmin jokainen ohjelma rahoitettiin ministeriön budjetista, mutta WP:n rahoitus tulee myöhemmistä työttömyysturvan säästöistä (ns. "DEL/AME switch") sitä mukaa kun raha tulee vuosittaiseen hallinnoitaviin määrärahoihin eikä ministeriön toimintamenoihin. (CWPC 2013 ja 2011).

Nostoja:

- Odotukset yli vuoden työttömänä olleiden ohjelman vaikuttavuudelle olivat aluksi kovempia ja odotuksia pienempi heikko tulos on johtunut ohjauskäytännöistä ja olosuhteista.
- noin 20 % työohjelman asiakkaista tulee työllistymään, muut palautuvat julkiseen työnvälitykseen.
- Mallin ehdoton edellytys on ollut työttömyysturvakustannusten säästöjen palautus hallinnonalalle.

7.3 Haastatteluista

Haastatteluissa pohjalta nykyinen kokemus ostopalveluiden kokonaisvaikuttavuudesta on vaihteleva. Prosessin toteutusta tukevissa suoritepalveluissa asiakasvaikuttavuus syntyy TE-toimistojen ja näiden palveluntarjoajien välisessä yhteistyössä. Tällöin palvelut koetaan usein tukevan hyvin työnvälityksen perusvaikuttavuuden ("business as usual") syntymistä.

Usein lyhytkestoisissa työnvälitystä tukevilla palveluilla työllistämisaikavälyys on ollut eri seurantatietojen perusteella heikko, mutta muu vaikutus (esim. tietyn asian selkeytyminen tai palveluprosessissa eteenpäin pääseminen) on hyvä – jos tätä halutaan ajatella vaikuttavuutena. TE-hallinnon haastattelujen perusteella työllistyminen on ollut ajoittain erinomaista esimerkiksi hyvin pienillä ja erikoistuneilla palvelutuottajilla. Näihin on useilla alueilla liitetty myös erilaisia bonusmalleja osana hankintaa.

Ostopalvelupiloteissa (työnvälityksen ostaminen) työllistymiseen liittyvä vaikuttavuus on ollut parempaa kuin vertailuryhmän, mitä selitetään osittain valikoitumisella. Lyhytkestoisissa osaamisen kehittämistoiminnoissa, jossa yritykset rahoittavat suurimman osan koulutuksista, kuten FEC-mallissa vaikuttavuus parhaimmilla palveluntarjoajilla on ollut TE-hallinnon ja ELY-keskusten seurantatietojen ja haastattelujen perusteella erittäin hyvä – yli 90 % parhaimmillaan.

Haastatteluissa toivotaan erityisesti pidempiä vaikuttavuuden toteamisen polkuja. Muissa maissa vaikuttavuuden aikaan saamisessa keskeisiä ovat olleet pidemmät maksuperusteet, esim. 3–6–12 kuukautta tulosten saavuttamisen jälkeen. Nykyisten kokeilujen osalta on haastattelujen mukaan syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että todellista lähtötasoa vaikuttavuuden mittaamiselle eri palveluissa ei ole.

Vaikuttavuuden syntymisen keskeinen tekijä modulaarisissa kumppanuuksissa on valikoituminen ja asiakasohjaus. Se, miten asiakkaita eri palveluihin ohjataan ja miten ne saavat palveluissa olla oli sitten kyse valmennuksesta tai koko työnvälityksen tulosperustaisesta ostamisesta tai yksittäisistä palveluista. Haastattelujen mukaan aiemmat kokeilut, kuten Uudenmaan työhön etsijät -kokeilu, eivät toimineet sen vuoksi, että TE-toimiston henkilöstö vastusti kokeilua eikä asiakasohjaus toiminut. Samoin tässä hankkeessa toteutetuissa haastatteluissa esiintyy aitoa epäluuloa tuloksiltaan parhaiten toimivia palveluntarjoajia kohtaan. Toteutetussa sisä-tutkimuksessa (Oosi et al. 2016) ensimmäisen palvelulinjan henkilöstölle toteutetussa kyselyssä suuri osa vastusti yksityisten palveluntarjoajien käyttämistä kumppaneina. Tällä hetkellä ohjaus eri palveluihin on kiinni virkailijasta tai palvelujen määrittämisestä.

Vaikuttavuuden syntymiseen vaikuttaa myös volyymi. Volyyymi pienentää haastattelujen mukaan palvelujen tarjoajien taloudellista riskiä. TE-hallinnon ostajien mukaan se mahdollistaa palveluntarjoajien erikoistumista ja esimerkiksi ryhmämuotoisten toimintojen toteutusta työnvälityksen konseptin hankinnassa. Mikäli ajatusta palvelun volyymista vertaa Iso-Britannian kokemuksiin ja tulosperusteisten pilottien arviointituloksiin ja haastatteluihin, voitaisiin 20 %:n oletusta työllistymisen kokonaistehokkuudesta pitää volyymin arvioinnin välineenä. Täten oletettuun työllistyvien asiakkaiden määrään tulisi ohjata viisinkertainen määrä asiakkaita palvelujen tarjoajille.

Asiakasvaikuttavuuden syntymisen lisäksi useita keskeisiä havaintoja on siitä, että asiakasvaikuttavuuden syntymisessä palvelun tuottajan palvelukyky ja työelämäyhteydet ovat keskeisiä. Edellä mainituista ohjauskäytännöistä johtuen

esimerkiksi nykyisissä ostopalvelupiloteissa ei ole ollut kovin merkittävää mahdollisuutta aitoon poluttaamiseen palveluntarjoajien sisällä tai asiakkaiden palveluiden kokonaisvaltaisempi suunnittelu TE-toimistojen sisältä palvelusta toiseen nähdään ylipäättään haasteeksi.

Vaikuttavuuden kehittämisen yhtenä haasteena nähdään muiden kuin ostopalvelukumppanuuksien rakentaminen. Tämä tarkoittaa erityisesti sellaisia systemaattisia ohjauskäytäntöjä, joissa tiettyjä asiakasryhmiä ohjataan TE-toimistoista henkilöstöpalveluyrityksiin etsimään työmahdollisuuksia. Henkilöstöpalveluyritykset käyttävät näitä työnhakijoita omilla listoillaan. Tämän lähestymistavan yhtenä haasteena on ostopalvelupiloteissa havaittu yllätyksenä tullut asia, että henkilöstöpalveluyritysten on ollut ajoittain vaikea markkinoida kokeiluista tulevia kandidaatteja asiakasyrityksilleen.

Palvelujen ostajien sekä eräiden TE-toimiston asiantuntijoiden maininnoissa korostuu lisäksi, että rekrytointipalvelut vaativat sellaista osaamista, asennetta ja verkostoitumista, johon TE-hallinnossa ei ole monellekaan asiantuntijalla mahdollisuutta.

Nostoja:

- Haastatteluissa asiakasohjaus koetaan keskeiseksi vaikuttavuuden luomisen kriteeriksi.
- Henkilökohtaiseen intensiiviseen palveluun kohdennettu ulkoistettu työnvälitys sekä lyhytkestoinen osaamisen kehittäminen, jossa mätsäys -elementti ovat vahvoja, ovat vaikuttavuudeltaan hyviä.

7.4 Mini-Case: FEC

Yhtenä minitapaustutkimuksena tarkasteltiin FEC-koulutusta kouluttajien sekä tilaajien haastattelujen avulla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) on suunnitellut yhdessä yritysten kanssa F.E.C-ohjelmakonseptin (Further Educated with Companies, jatkossa "FEC"), jonka avulla työnhakijoiden nykyinen osaaminen sekä kehitys- ja uratavoitteet sovitetaan yhteen potentiaalisten uusien työnantajien tarpeiden kanssa. Ohjelman aikana vuorottelevat tietopuolinen opetus ja käytännön työskentely sopivassa yrityksessä. Ohjelman kokonaiskesto on yleensä noin kuusi kuukautta, josta yritystyöskentelyä on noin viisi kuukautta ja koulutusta useimmiten yksi kuukausi.

FEC-koulutuksen vaikuttavuustulokset ovat parhailla palveluntarjoajilla erittäin hyviä. Yli 85 % työllistyy. Tämä selittyy sillä, että koulutuksiin sisältyy vahva kysyntä ja yritykset maksavat yleensä noin 70 % koulutuksen kustannuksista. Tulokset kaimmat kouluttajat ovat yrityksiä, mutta myös muita koulutusorganisaatioita toimii palvelujentarjoajina.

FEC-koulutuksessa parhaita työllistymistuloksia saavuttaneet palveluntarjoajat katsovat, että koulutuksen käyttöä voitaisiin laajentaa ja se voitaisiin siirtää suoraan tulosperusteiseksi nykyisen päiväkohtaisen hinnoittelun sisään. Palveluun ohjaavat tahot puolestaan katsovat, että tulosperusteisuus ei ole hyväksi, vaan kontrolli palvelusta haluttaisiin pitää erityisesti TE-toimistossa. FEC nähdään erityisesti osaamisen kehittämisen instrumenttina, ei varsinaisesti työnvälityksenä. Toisaalta on huomautettava, että koulutuksen sisällöllisen raamin voisi kilpailuttaa myös kilpailutusvaiheessa.

Palvelutuottajien ja TE-hallinnon näkemykset eroavat siinä, onko FEC ensisijaisesti osaamisen kehittämisen instrumentti vai työnvälitystä ja määsystä tukeva kohtaanto-ongelmaa ratkaiseva instrumentti. Samoin esimerkiksi suhtautuminen muihin perinteisempiin koulutuksiin kuten rekry- ja KEKO-koulutuksiin on eräiden haastattelujen mukaan positiivisempi.

Haastatteluissa korostuu, että asiakasohjaus on palveluyhteistyön ja yhteiskehittämisen kannalta keskeinen asia. Vaikka yleisesti yhteistyö TE-toimistojen ja palvelutuottajien kanssa toimii hyvin, korostuu kaikissa haastatteluissa ajoittainen asenteellinen suhtautuminen toiseen osapuoleen.

Keskeinen kysymys on TE-toimiston rooli koulutusten portinvartijana ja siinä, millä aikataululla ja ketä lähdetään paikkaan määsämään tai miten palvelua toteutetaan. Keskeiset rajanvetokysymykset liittyvät paikkojen markkinointiin (eli onko kyseessä rekrytointi vai koulutuspaikka) ja siihen, millaisilla sisällöillä koulutusta tehdään (eli koulutuksen sisältöön kiinnitetään ostajan puolelta huomiota). Haastatteluissa on nostettu esiin useita erilaisia yksittäisiä ohjauksen ja yhteistyön ongelmia ja haasteita. Kaikki nämä kuvastavat ylipäätään palvelun yhteiskehittelyn tarvetta erityisesti ohjaavan tahon ja palvelutuottajan välillä.

FEC-mallissa keskeistä on, että toimijat ovat usein erikoistuneita työnvälitykseen ja koulutuksen sisältö ostetaan alihankkijoilta. Koulutuksen katsotaan olevan toimintamallin helpoin osa ja työnantajatarpeiden kartoittamisen ja koulutettavien määsytksen puolestaan haasteellisin.

FEC-koulutusmallin peilaamista moneen muuhun malliin vaikeuttaa myös se, että palautemekanismin huomioiminen esimerkiksi hankinnoissa on haasteellista. TE-hallinnon haastatteluissa korostuu, että FEC nähdään instrumenttina joka on suunnattu jo muutoinkin parhaimmassa asemassa oleville hakijoille. FEC-koulutuksista ei ole koottua yrityskohtaista palautetta.

Ylipäätään kaikissa haastatteluissa korostuu se, että FEC-mallissa voisi olla vielä enemmän potentiaalia, jossa sen ostaminen ja hankinta tehtäisiin laajemmin suunnitelmallisesti yhteistyössä sekä hankkijat, TE-toimisto että palveluntarjoajien näkemykset huomioiden. Valtakunnallinen FEC-puitesopimus nähdään hyvänä ja perusajatuksena on, että FEC-toimiintamallia tulisi laajentaa ja kokeilla erilaisissa asian tuntijatasen tehtävissä. Kansainvälisessä kontekstissa FEC-malli heijastuu sen tyyppiseen toimintaan, mitä yksityiset palveluntarjoajat saattaisivat Isossa-Britanniassa ja Australiassa tarjota ainakin osittain oman palvelunsa sisällä.

Kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta FEC on varsin tuloksekas. Mikäli oletettaisiin, että yksi FEC-koulutettava maksaisi 1 500 euroa, olisi hän todennäköisesti maksanut palvelun takaisin oltuaan töissä vähintään kaksi kuukautta (veroina sekä työttömyysturvakustannusten säästönä).

Nostoja:

- FEC on vaikuttava instrumentti, joka pitää sisällään vahvan mätkäyselementin. Kysyntä koulutukseen syntyy työnantajilta.
- Toimintamalli olisi toteutettavissa luonteensa vuoksi täysin tulospäerusteisena palvelun tarjoajien mielestä, mutta TE-toimiston mielestä ei eli koulutuksen sisältöön halutaan vaikuttaa.
- Koulutuksen toimivuus ja vaikuttavuus on riippuvaista asiakasohjauksesta sekä asiakasohjaukäytäntöjen toimivuudesta.
- FEC koulutusta voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää laajemmin mätsäyksen apuvälineenä.

7.5 Mini-Case: aiemmat pilotit liiketoiminnan näkökulmasta

Toteutetuissa ostopalvelupiloteissa lähtökohtana kokeilun mukaisessa hinnoittelussa (tarjoukset) on käytetty pääsääntöisesti kustannuspäerusteisuutta. Työhön on hinnoittelun osalta lähdetty pro bono -periaatteella ja alhaisella hinnalla on haluttu varmistaa pääsy kokeiluun.

Pirkanmaan kokeilussa nykyisillä volyymeillä ja tuloksilla toiminta on ollut liiketoiminnallisesti kutakuinkin normaalin liiketoiminnan mukaista, edellyttäen, että tulospalkkioon johtanut toiminta on ollut noin 20-30 %:n tasolla.

Uudenmaan osalta palkkiomalli on ollut palvelutoimittajille epäedullisempi, sillä etenkin onnistumisprosentit arvioitiin selvästi suuremmiksi kuin mikä lopullinen palkkioon johtanut toteutumisprosentti on ollut. Nykyisillä palkkiokriteereillä ja onnistumisprosentteilla toiminta ei pääsääntöisesti ole ollut toimijoille liiketoiminnallisesti kannattavaa. Karkeasti arvioiden tämä edellyttäisi noin 40-50 %:n onnistumisastetta (tulospalkkio) ja pidempää työllistymisprosessia ja seurantaa (erityisesti akateemisten osalta) tai kovempia tulospalkkiohintoja. Lisäksi toiminnan kannattavuuteen vaikuttaa asiakaskierto, joka osoittautui lähes kaikilla palvelutoimittajilla ennakoitua hitaammaksi.

Osalle palvelutoimittajista osoittautui yllätykseksi se, että työtön työnhakija ei kelpaa tutuille työnantaja-asiakkaille hyvistä työmarkkinavalmiuksista huolimatta. Suora työllistäminen on osoittautunut tietyillä ammatti- ja toimialoilla (mm. toimistotyöt ja taloushallinto sekä ylipäänsä akateemiset alat) vaikeaksi ja asiakkaan

työllistymisen eteen tarvittavat ponnistelut huomattavasti suuremmiksi, kuin mitä osattiin etukäteen arvioida.

Liiketoiminnan kannalta haasteena on ollut asiakaskunnan heterogeenisuus sekä epätasaiset ja vähäiset asiakasvolyymit. Tämä ei ole mahdollistanut skaalaetuja palvelujen tarjonnassa ja työnantajien kontaktionnissa (esim. toimiala- tai ammattialakohtainen fokusointi). Työnantaja-asiakas haluaa useita kokelasvaihtoehtoja. Yksi ratkaisu tähän olisi palveluntarjoajien yhteinen asiakaspooli, josta ne voisivat risitiinohjata sopivia työnhakijoita työnantajatarpeiden mukaisesti.

Tulosperusteisuus ohjaa tekemään asiakkaan työllistymisen kannalta oikeita asioita, mutta johtaa helposti haasteisiin. Näiden ratkaisemiseksi palvelutuottajat esittävät nykyisissä ostopalvelukokeiluissa mm. seuraavia:

- Pidempikestoista työllistymisprosessia ja palkkioon johtavaa seuranta mm. akateemisten ja vaikeimpien asiakasryhmien osalta
- Tulospalkkiota myös työllistymisen välietappien saavuttamisesta (insentiivit palvelupoluttamiseen ja välietapeille pääsyyn)
- Eri yrittämisen muotojen ja vuokratyöhön työllistymisen (pl. ns. nollatyösopimukset) mukaan ottamista palkkioperusteisuuteen
- Itse palkkion kokonaissummaan ei tarvitsisi oleellisesti nousta, mutta tulosperusteisuuden tulisi kannustaa paremmin työllistymisen edistämiseen mm. eri työmuotojen suhteen sekä ratkaisun löytämiseen asiakkaalle. Mikäli hommaa rakennetaan monivuotisten sopimusten varaan, palkkioperusteissa tulisi huomioida myös mahdolliset työmarkkinaympäristön muutokset. Tämä on oleellista sekä palkkion maksajan että saajan näkökulmasta.

Tuottajien mukaan nykyinen malli, etenkin Uudellamaalla, jossa kiinteä palkkio asiakasta kohden on 200 euroa, johtaa helposti siihen, että asiakassegmentoinnin jälkeen vain osaan asiakkaista kannattaa panostaa ja osa jää kokonaan vaille toimenpiteitä. Valikoinnin estämiseksi ja asiakkaiden yhdenvertaisemman palvelun vuoksi palkkioperusteissa tulisi jatkossa huomioida vahvemmin myös palveluprosessi ja tehtävät toimenpiteet esimerkiksi määrittelemällä etukäteen minimi- ja laatutaso palvelulle asiakasta kohden sekä sisällyttämällä tämä kiinteänä hintana palkkioon. Laadunhallinnan rakenteita tulisi siis kehittää muiden maiden tavoin, mutta huomioimalla tämä hinnoittelussa.

Edellä esitetty johtaa pilottien osalta helposti päätelmään siitä, että prosessimaksuja ja muita suoritemaksuja tulisi nostaa. Toinen mahdollinen hinnoittelustrategia olisi pitää tuloksesta maksettava summa määrällisesti suurempana ja maksaa vain tuloksista.

Nostoja:

- Pirkanmaan kokeilussa nykyisillä volyymeillä ja tuloksilla toiminta on ollut liiketoiminnallisesti kutakuinkin normaalin liiketoiminnan mukaista.
- Uudenmaan osalta palkkiomalli on ollut palvelutoimittajille epäedullisempi.
- Osalle palvelutoimittajista osoittautui yllätykseksi se, että työtön työnhakija ei kelpaa tutuille työnantaja-asiakkaille hyvistä työmarkkinavalmiuksista huolimatta.
- Liiketoiminnan kannalta haasteena on ollut asiakaskunnan heterogeenisuus sekä epätasaiset ja vähäiset asiakasvolyymit.

7.6 Mini-Case: Australia

Australia on ainoa maa, jossa työnvälityspalveluiden tuotanto ostetaan kokonaisuudessaan yksityisiltä palvelutuottajilta. Ministeriön työpolitiikan osasto vastaa palveluiden kilpailutuksesta. Maksuviranomainen vastaa palveluun ohjaamisesta.

Australian järjestelmää on kehitetty kahden eri pilotin ja kolmen laajan puitejärjestelyn kautta. Palvelut kilpailutetaan erillisinä ohjelmina, joista laajin koskee työn välittämistä tietyillä maantieteellisillä alueilla. Keskeisimmät ohjelmat ovat olleet Job Network, Job Services Australia (JSA) ja heinäkuussa 2015 aloittanut Jobactive. Tämän lisäksi eri kilpailutuskautena on myös muita ohjelmia, kuten nuorisotyöttömyyteen kohdistuva ohjelma, yrittäjyyden käynnistämiseen kohdistuva ohjelma (joka jossain määrin on verrattavissa starttirahaan) sekä eräitä muita (esim. maataloustuotantoa tukevia ohjelmia).

Australian tapauksessa asiakasprosessin tuottavuutta ja tehokkuutta on tarkasteltu aiemmissa analyyseissä. Vertailukohtaa ei käytännössä ole, koska koko työnvälityksen konsepti hankitaan ulkoa. Silloin kun laajamittaiseen ostamiseen siirryttiin, julkisen sektorin kokonaisinvestoinnit alenivat merkittävästi työnvälitykseen. Tämä tarkoitti sitä, että yksityiset palvelutuottajat tuottivat työnvälitystä esimerkiksi Job Networkissa huomattavasti alhaisemmilla kustannuksilla. Pääosa näistä kustannussäästöistä syntyi sekä tilakustannusten poistumisesta että henkilöstökustannusrakenteen muuttumisen myötä (ks. Oosi 2014).

Australian kokemus on erittäin laaja ja sen kokonaisvaltainen käsitteleminen ei ole tässä tutkimuksessa mahdollista. Australian kokemuksista ja siihen liittyvässä tutkimuksessa keskeisiä havaintoja on esitetty seuraavissa.

Hallitus on pyrkinyt jatkuvasti kehittämään Job Networkissa ilmenneitä ongelmia, mikä näkyy erityisesti palkkiomalleissa. Toisen vuoden sopimuskiirroksella palkkioita koskien ennakkomaksuja vähennettiin ja määritettiin myös minimihinta, jolla vältettiin hintojen pelaaminen. Tästä eteenpäin hinta oli aina määritelty tarkemmin eri ostokategorioissa. (Thomas 2007 ja Eardley 2001)

Ostamismalleja kehitettiin koko Job Networkin ja JSA:n toteutuksen ajan. Keskeisin trendi oli määritellä kalliimmat hinnat niille asiakasryhmille, jotka olivat kaikista vaikeimpia työllistää. JSA:ssa hinnat määräytyvät työmarkkina-alueiden mukaan siten, että syrjäisillä työmarkkina-alueilla hinnat ovat muita alueita kalliimmat. Näillä muutoksilla pyrittiin saamaan palveluntarjoajat kiihdyttämään välitystoimintaa kustannusten minimoinnin asemasta. (Dockery ja Stromback 2001, ks. myös Considine & O'Sullivan 2015).

Job Networking osalta vuonna 2000 ministeriö teetti vaikuttavuusarvioinnin koskien intensiivistä tukea ja työnhakuvalmennus -palveluita. Tutkimus tarkasteli sellaisia työnhakijoita, jotka olivat poistuneet tuelta toisen vertailuryhmän kanssa. Vaikka tutkimuksessa oli monenlaisia haasteita, siitä voidaan tunnistaa seuraavat keskeiset tulokset (Thomas 2007):

- Osallistujat siirtyivät enemmän pois toimeentulotuelta (47 % korkeampi todennäköisyys toimeentulotuelta siirtymiseen)
- Nettovaikutus toimeentulotuelta poistumiseen oli 10 %
- Ohjelma oli kustannustehokas, koska kustannukset olivat 22 000 dollaria vaikuttavuustulosta kohden verrattuna aikaisempaan ohjelmaan, jossa kustannus oli 35 100 dollaria
- Työnhakuvalmennusten osalta osallistuja pääsi pois toimeentulotuelta 13 % vertailuryhmää paremmin. Käytännössä se tarkoitti 27 % työllistyi suhteessa vertailuryhmän 24 % saaden näin 3 %:n nettovaikutuksen. Yksi pysyvä työllistämisaikutus maksoi noin 13 800 dollaria verrattuna esim. Aiempiin vastaviin vaikutuksiin 16 500 dollaria.

Job Network -ohjelmaa seurasi Job Service Australia (JSA). Sen toteutusperiaatteita, hankintoja ja mekanismeja on kuvattu tarkemmin työpolitiikan palvelurakenteen kansainvälisessä vertaisarvioinnissa (Oosi 2014). JSA:n keskeisiä ominaisuuksia ovat olleet Australian pitkien etäisyyksien, haja-asutusalueiden ja innovatiivisten palvelumallien kehittäminen.

JSA tarjoaa hallinnon rahoittamaa tukea työttömille työllistymisen avuksi noin 1,4 miljardia dollaria vuodessa. Työllisyysosaston tehtävänä on ministeriössä huolehtia järjestelmän vaikuttavuudesta. Tehdyissä arvioinneissa ja auditoinneissa todetaan, että ministeriö on onnistunut tehtävässään. Palvelutuotannon vaatimukset ovat olleet selviä, sitä on seurattu ja suorituskyvystä on annettu palautetta. Heikkojen palvelutuottajien sopimuksia on katkaistu. Ministeriö on myös kiinnittänyt aktiivista huomiota omaan toimintaansa. (ANAO 2014).

Ohjelman suorituskky kokonaisuutena on laskenut viimeisen kolmen vuoden aikana kohti sen loppua noin 25 % (eli 480 000 työllisyystuloksesta vuosittain kohti 360 000). Tähän liittyvät selittävät analyysit ovat olleet puutteellisia ja tarkastusvirasto on huomauttanut näistä. (ANAO 2014)

Palvelutuottajien laadunvalvonnan lisäksi ministeriön tehtäviin kuuluu pidempiaikaisen vaikuttavuuden seuranta.

- Useat palveluntarjoajat antavat asiakkaalle mahdollisuuden valita palveluita. Ns. tähtijärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden vertailla tuottajien suhteellista vaikuttavuutta. Tiedot ovat julkisia. Riskienhallintajärjestelmät ovat kohtuullisen hyviä, mutta niissä on nähty myös kehitettävää.
- Ministeriö on käyttänyt 10 miljoonaa dollaria JSA:n toiminnan arviointiin kolmen ensimmäisen vuoden aikana tuottaen 17 arviointiraporttia. Näistä 7 on julkista ja 10 salaista. Raportit ovat hyvin seikkaperäisiä, mutta niiden katsotaan tuoneen varsin vähän lisäarvoa kustannus-hyöty -analyysiin.
- Ministeriön laajemmassa tulosraportoinnissa (ns. PBS) on lisäksi laaja 18 indikaattorin määrä. Kaikki indikaattorit ovat alttiita ulkoisvaikutuksille. Tarkastusvirasto onkin huomauttanut, että ministeriöllä on 15 vuoden raakadata erilaisista tuottajista ja niiden suorituskyvystä, mikä mahdollistaisi laajempien analyysien toteuttamisen ja toimintaympäristötekijöitä kuvaavien muuttujien hyödyntämisen.

Käytännössä vasta nyt käynnistyneessä Jobactive -ohjelmassa arviointi keskittyy ohjelman tuloksellisuuden erottamiseen ulkoisista tekijöistä tarkastusviraston suositusten mukaan.

Australian JSA-ohjelmaa ja taloudellista taantumaa vuosina 2009-2011 selvittäneessä tutkimuksessa todetaan, että kansainvälisen rahoituskriisin aiheuttama taantuma oli Australiassa odotettua lyhyempi. JSA onnistui käynnistymisessään huolimatta siitä, että sen aloitus ajoittui juuri lievään taantumaan. Keskeinen vaikutus taantumalla oli siihen, millaista tukea työttömät työnhakijat tarvitsivat. (DEEWR 2011)

Työttömyyden kasvaessa palveluntarjoajat onnistuivat palvelemaan laajempaa työttömien joukkoa, mitä alun perin oli ajateltu. Keskeiset muutokset vuosien 2004-2009 välillä olivat naisten osuuden absoluuttinen ja suhteellinen kasvu (erityisesti yli 30-vuotiaiden) sekä taantumassa erityisesti 25-55-vuotiaiden miesten. Käytännössä taantuma aiheutti muutoksia palvelutuottajien toimintastrategioissa ja heijastui erityisesti haavoittuviin ryhmiin. (DEEWR 2011).

Nostoja:

- Australian yksityiset työnvälitystoimijat pääsevät noin 35-40 % suorituskyytätasoon työllistämistuloksella mitattuina.
- Nykyinen JobActive -työnvälitysohjelma pitää sisällään myös muita palveluita kuin työnvälitystä.
- Ostopalvelujen kehittämisen katsotaan olleen noin 15 vuoden tie.
- Ohjelmat ovat olleet jonkin verran alisteisia taloudellisille suhdanteille, mutta odotettua vähemmän.

7.7 Ajatusharjoituksia kustannushyödyistä

Kaikkiin edellä mainittuihin arvioihin on syytä suhtautua varauksella. Niiden on tarkoitus auttaa hahmottamaan yksityisen palvelutuotannon tuloksekasta kohdentamista tarjoamalla karkeita arvioita. Analyysi yhdistelee seuraavia tietoja:

- Työnvälitystilastot (www.toimialaonline.fi)
- Työ ja elinkeinoministeriön tilastoseuranta-indikaattorit
- Tuloperusteiseksi piloteiksi vuodelle 2016 esitettyjen palvelusetelikokeilujen maksimihinta, 2 600 euroa / työllistynyt
- Työvuoden hinta-oletus julkisessa työnvälityksessä: 60 000 euroa.
- TAIKA -työajanseurantaan perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön kustannuslaskelmat vuodelta 2013 ja 2014
- Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin yhteydessä käytetty aineisto siitä, miten työnvälityksen kustannuksia voidaan hahmottaa TAIKA-työajanseurantaan perustuvasta kustannusaineistosta.

Tutkimusongelmaan on sisältynyt kysymys yksityisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuudesta tai kustannus-hyötyjen arvioinnista. Suomalainen kokemuspinta yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisestä ja analysoimisesta on vielä erittäin suppea. Vuonna 2015 toteutetut tuloperusteiset ostopalvelupilotit ovat olleet muutamien kuukauden kokeiluja. Varsinaisia todellisiin kustannustietoihin pohjautuvia analyysejä ei ole voitu tehdä kolmen kuukauden tutkimushankkeessa ilman varsinaista dataa. Kansainvälisissä esimerkeissä tulokset ovat olleet vaihtelevia kontekstista riippuen eikä vertailuryhmiä ole useinkaan rakennettu. Päätökset on ensi sijassa tehty palvelukyvyn perusteella. Seuraavassa toteutetaan muutama karkean tarkkuustason kustannus-hyötyjä kuvaava arvio saatavilla olevaan tilastoaineistoon pohjautuen.

7.7.1 Yksityisen ja julkisen työnvälityksen ”yhden mätsin hinta”

Tuloperusteisten pilottien arvioinnissa (Valtakari et al. 2016) on arvioitu työajan seurantatietoihin sekä valtion henkilötyövuoden hintaan (60 000 euroa vuodessa) pohjautuen, että yhden työllistyneen hinta ostopalvelupiloteissa on ollut Pirkanmaalla noin 5 000 euroa ja Uudellamaalla 1 500 euroa. Erot selittyvät erilaisella kohderyhmällä ja TE-toimistojen erilaisella panostuksella ajankäyttöön ja prosessin markkinointiin. Arvioinnin haastatteluissa on ehdotettu, että soveltuva täyden työllistymistuloksen hinta tulevissa palveluseteliä testaavissa ostopalvelukokeiluissa olisi noin 2 600 euroa. Mikä voisi olla julkisen työnvälityksen hinta?

TE-toimiston seurantatietojen mukaan (työ- ja elinkeinoministeriö 2015a) työtarjouksesta tai muuten toimiston hakijalla täyttyneiden työpaikkojen prosentuaalinen osuus kaikista täyttyneistä työpaikoista on vuoden 2015 indikaattoreilla

keskimäärin kuukausittain 56 % (2015). Tätä kutsutaan jatkossa julkiselle työnvälitykselle edullisemmaksi indikaattoriksi. Vastaavasti vuodeksi 2014 määritellyllä indikaattorilla vastaava prosenttilukema oli 13,2 %⁴. Jos arvioidaan, että vuonna 2015 työnvälitystilastoissa täyttyneitä työpaikkoja on keskimäärin 11 800 kuukaudessa, olisi TE-toimiston työnvälityksen keskimääräinen kuukausitulos noin 5 971 mätsiä välittämättä työllistyneen työttömyysjakson kestosta (eli edellä kuvattu %-osuus kerrottuna täyttyneiden työpaikkojen määrällä). Laskelman karkeustaso huomioiden voidaan pyöristää 6 000 mätsiin.

Mikäli arvioidaan työnvälityksen kustannuksia TE-toimistojen TAIKA -työajanseurannasta tehtyjen laskelmien pohjalta vuosien 2013 ja 2014 eri tuloksia yhdistäen, voitaisiin olettaa, että työnvälityksen osalta työajanseurantaan perustuvat kokonaiskustannukset olisivat vuositasolla noin 40 miljoonaa euroa. Kustannukset pohjautuvat palvelurakennearvioinnin yhdessä TEM:n laatimiin alustaviin malleihin, jolloin työajanseurannasta tarkastellaan seuraavia kustannuksia:

1. Asiakkaan neuvonta ja ohjaus (vain ensimmäinen palvelulinja)
2. Asiantuntija-arvioinnit (työkyvyn tutkimus ja arviointi, osaamis- ja ammattitaitokartoitus) (vain ensimmäinen ja toinen palvelulinja)
3. Avointen työpaikkojen vastaanottaminen
4. Ehdokkaiden haku
5. EURES
6. Haastattelu ja suunnitelman laadinta ja päivittäminen (vain ensimmäinen palvelulinja)
7. Kansainvälinen työnvälitys
8. Rekrytointitilaisuuksien järjestäminen
9. Työnhakuun liittyvä neuvonta
10. Työnhakuvalmennus
11. Työtarjoukset
12. Uravalmennus (vain ensimmäinen ja toinen palvelulinja)
13. Yritys- ja työnantajakäynnit
14. Yritysten ja muiden työnantajien neuvonta työvoiman rekrytointiin liittyvissä kysymyksissä
15. Yritysten ja muiden työnantajien palvelutarpeen arviointi asiointitilanteissa.

Tällöin yhden mätsin hinnaksi muodostuisi julkisella työnvälitykselle edullisella indikaattorimäärittelyksellä 588 euroa ja epäedullisemmalla 2 253 euroa mätsiä kohden.

Jos kustannuksina käytettäisiin koko julkisen työnvälityksen vuositason kustannuksia (TAE 2014) voidaan karkeasti arvioida, että yhden mätsin hinta olisi 2 260 euroa TE-toimistoille edullisemmalla indikaattorilla (2015).

4 Työpaikan muutosyöy –luokittelijaan lisättyyn Muutosyöiden ryhmittely –agregaattiin on tehty vuoden 2015 alusta seuraavat muuokset: Työtarjouksia täyttyneisiin työpaikkoihin (TpTyöOsoTayt) –muuttujasta poistetaan Työpaikan muutosyöyt '04' (ehdokkaista riittävästi) ja '06' (hakuaika päättynyt), jolloin siihen jäävät Työpaikan muutosyöyt '00', '01', '02' ja '07'.

Edellä mainitut laskelmat eivät ota huomioon sitä, että työllistämisen tueksi on saatettu palvelupolun aikana käyttää myös muita TE-toimiston määrärahoja. Työ- ja elinkeinoministeriölle annetuissa ehdotuksissa Henkilöstöpalvelualan yritysten liitto, Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistot sekä eräät haastatellut ovat esittäneet soveltuvan työllisyyslopputuloksen palvelumaksuksi 2 600 euroa, mikä olisi laskelman karkeustasot huomioiden samaa luokkaa tai hieman kalliimpi kuin julkisen työnvälityksen tulos. Näissä kuitenkin maksetaan lisäksi tietystä informaatiosta, joka palveluntarjoajan tulee toimittaa TE-toimistolle (alkukartoitus).

7.7.2 Milloin investointi yksityiseen palvelutuotantoon olisi maksanut itsensä takaisin?

Kun työnvälitystilastoista tarkastellaan tammi-marraskuussa 2015 päättyneitä työttömyysjaksoja keston ja työttömyysjakson päätössyyn mukaan, voidaan havaita, että kaikkiaan 198 018 ihmistä oli työllistynyt siten, että työllisyyskoodin kesto oli alle 52 viikkoa. Mikäli tarkastellaan oletettua yksityisen palvelutuotannon kohdentamisen kohtaa eli 3–6 kuukautta työttömänä olleita, puhuttaisiin tällöin keskimäärin 6 562 työllistyvästä henkilöstä kuukausitasolla.

Tulosperusteisten pilottien arvioinnin välivaiheessa työllistymistulokset olivat paikoin 50 % vertailuryhmää paremmat. Tätä selitettiin valikoitumisella (motivaatio, koulutetummat hakijat). Muiden maiden esimerkeissä tulokset ovat myös vaihdelleet.

Mikäli oletetaan varovaisesti edellä mainittuihin ja muiden maiden kokemuksiin pohjautuen, että yksityinen palvelutuotanto olisi työllistymistuloksen näkökulmasta 10 % julkista työnvälitystä vaikuttavampi, tarkoittaisi tämä siis 656 työttömyysjakson keskimääräistä päättymistä kuukaudessa. Jos palvelua toteutettaisiin siten, että tämä määrä asiakkaita työllistyisi, olisi kaikista maksetun tulospalkkion muodostama julkinen meno 1 706 238 euroa. Oletuksena on 2 600 euroa, jonka palveluntarjoaja saisi vasta vuoden työllistymisen jälkeen.

Työttömyysturvamenojen yhden päivän muutos tässä asiakasmäärässä olisi käyttäen oletuksena vuoden 2015 maksimi peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea⁵ 21 542 euroa. Tällöin, kun yksityiselle palveluntarjoajille maksetaan, voidaan ajatella, että palvelu on maksanut itsensä takaisin työttömyysturvan kustannuksissa 80 päivän eli neljän kuukauden työssä olemisen jälkeen. Todellisuudessa palkkio maksettaisiin vasta vuoden työllistymisen jälkeen. Laskelmassa ei oteta huomioon yksilö- tai yhteisöverotuksessa kertyviä välillisiä verohyötyjä.

Joissakin maksumalleissa, kuten Australiassa, on tietyissä vaiheissa huomioita työnvälittäjän ansiosta työllistyneistä suhteessa muihin työllistymisiin. Tällaisista asetelmista on kuitenkin luovuttu niiden monimutkaisuuden vuoksi (ks. Thomas 2007 ja Finn 2011b).

5 Eli hieman yli 32 euroa / päivä

Mikäli ajatellaan, että kuten Pirkanmaan ja Uudenmaan tulospöytäkirjojen palvelujen osalta sekä esimerkiksi Iso-Britannian Work Programmen kohdalla tämän tyyppisistä kokonaisvaltaisista työllistämiskonseptin ulkoistuksista työllistyisi 20 % osallistujista, tarkoittaisi se, että edellä kuvattu tulos olisi vaatinut yli 3 300 asiakkaan ohjauksen palveluihin. Huomiona voidaan todeta, että virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen on keskimäärin ollut yli 50 % vuonna 2015.

Vaihtoehtoiskustannuksena tämä sama tarkoittaisi nykyisellä tehokkuustasolla 28 henkilötyövuoden lisärekrytointia pelkästään työllistämiseen käyttäen oletuksena 60 000 euron vuosityöhintaa. Edellä kuvatulla asiakasmääräoletuksella tämän työllistämisen iskuryhmän tulisi kyetä palvelemaan 120 asiakasta per henkilö oletetulla ajanjaksolla.

Vaikka edellä mainitut laskelmat ovat karkeita, puoltavat ne tämän tutkimuksen ajatusta siitä, että yksityinen palvelutuotanto ei asiakaskohtaisella hinnalla tarkasteltuna ole aina halvempaa. Mikäli lasketaan varovaisilla oletuksilla sen hyödyllisyyttä, olisi hyvin kohdennettu yksityinen työllistämiskäytäntö kuitenkin edullista työttömyysturvan kustannusten säästön näkökulmasta.

Nostoja:

- Yksityinen palvelutuotanto voi olla kustannuksiltaan per työllistynyt suunnilleen saman hintaista kuin julkinen tuotanto.
- Varovaisesti arvioiden kansalliset myönteiset tulokset sekä kansainväliset kokemukset huomioiden yksityinen työllistämiskäytäntö on hyvin kohdennettuna tehokkaampaa tai vaikuttavampaa työllistämisen näkökulmasta. Jos yksityinen palvelutuotanto pääsisi 10 % parempaan tehokkuuteen olisi se vaikuttavuuden näkökulmasta maksanut oman investointinsa takaisin neljän kuukauden kuluessa asiakkaan työllistymisestä.

8 Havaintoja työnhakijan ja työnantajan profiilin mukaisesta kohdentamisesta

8.1 Työnhakijaprofiili haastattelujen perusteella

Kansainvälisissä esimerkeissä yksityistä palvelutuotantoa kohdennetaan työnhakijaprofiilien osalta joko työttömyyden keston (Iso-Britannian yli vuoden työttömänä olleet) tai erityisryhmän mukaan (esim. Ruotsin eri takuuohjelmiin tai eri kohde-ryhmille maahanmuuttajille ostettavat palvelut, joista osa toteutetaan tulosperspektiivisesti ja osa suoriteperusteisesti).

Toinen kansainvälisissä ostopalveluregiimeissä vaikuttava työnhakijaprofiilikohdennuksen tekijä on asiakaskohtainen enimmäismaksu, joka on määritelty joko osatuloille tai tuloksen perusteena maksettaville hinnoille (ks. esim. Finn 2011a).

Tutkimuksessa haastatellut palveluntarjoajat kokevat, että yksityisten tarjoajien palvelupaletti ja -kyky ovat toimivampia sellaisten työttömien kanssa, joiden työttömyys ei ole pitkittynyt. Saman havaitsevat myös haastatellut TE-hallinnon edustajat. Yksityisillä palveluntarjoajille ei myöskään ole käytössä minkäänlaisia muita instrumentteja (esim. palkkatukea tai vastaavia) työllistämisen edistämiseksi. Kansainvälisistä esimerkeistä Australia on ainoa, jossa myös työvoimapolitiittiset instrumentit ja niiden hallinnointi kuuluu jossain määrin palvelutuottajille.

Haastatteluissa todetaan, että yksityisten palveluntarjoajien palvelupaletti on toimiva noin 3-6 kuukautta työttöminä olleille sekä työnvaihtajille muun muassa muutosturvatilanteissa. Sen sijaan palvelupaletti ei ole tehokas enää yli 12 kuukautta työttömänä olleille, jolloin usein tarvitaan muuta keinovalikoimaa kuten työkokeiluja, palkkatukea tai koulutusta. Toisaalta esimerkiksi Pirkanmaan ostopalvelupilotissa työllistämistulokset yli 12 kuukautta työttömänä olleilla olivat alustavien analyysien mukaan vertailuryhmää parempia (Valtakari et al. 2016).

Kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisen palvelujatkumon voisi muodostaa se, että jo pitkällä olevaa yksityisen palveluntarjoajan työnantajaneuvottelua ja prosessia voisi tukea samalla työhallinnon käytössä olevalla palvelupaketilla (mm. riskejä alentavat kannusteet palkkatuen muodossa myös työnantajalle). Tällä hetkellä yksityiset ja julkiset palvelut ovat toisensa poissulkevia.

Ainoastaan muutamat erikoistuneet palveluntarjoajat kokevat, että yli kuusi kuukautta työttömänä olleet ovat se ryhmä, joiden kanssa pystytään operoimaan. Näillä palveluntarjoajilla on myös vahvaa valmennus- ja ohjausosaamista.

Haastattelujen havainnot kertovat hyvin paljon myös Suomessa toimivien palveluntarjoajien palvelukyvyistä. Monissa muissa maissa on juuri yli vuoden työttömänä

olleisiin erikoistuneita toimijoita tai markkina on lähtenyt kehittämään erityisesti työnvälityksestä näille toimijoille.

Palvelutuottajien ja TE-hallinnon edustajien haastattelujen perusteella kaikista selkeimmin erottautuva työnhakijaprofiliryhmä ovat korkeakoulutuksen omaavat työttömät sekä eräissä tapauksissa tähän ryhmään kuuluvat pitkäaikaistyöttömät. Työnhakijoiden ohjausosaaminen asiakkaiden kohdalla nähdään keskeisenä markkinapuutteena. Tämä tarkoittaa erityisesti sellaisia asiakasryhmiä, jotka tarvitsevat tuekseen hieman intensiivisempää asiakasohjausta. Tähän TE-toimistolla ei ylipäättään koeta olevan mahdollisuutta.

Työnhakijoiden osaamisprofiilin mukaan kokeneemmat tiettyjen toimialojen kuten ICT-alan osaajat nostetaan esiin sekä tilaajien että palvelutuottajien puolella potentiaalisena kohdentamisen ryhmänä. Näihin liittyviä tulospäätöksiä ostopalvelupilotteja on myös esitetty vuosille 2016-2017. Tällöin puhutaan työnhakijoista, joilla on jo työkokemusta ja ovat yli 50 -vuotiaita.

Toinen keskeinen ikäprofiililla ajateltu hakijakunta on nuoret (joilla ei ole vähintään ammatillista tutkintoa) työnhakijat, jotka etsivät sekä oman alan töitä että muuta työtä, ja tämän lisäksi erityisesti palvelualoille. Tässä hakijakunnassa on eräillä TE-toimiston alueilla vakiintuneita yhteistyökäytäntöjä, joissa TE-toimisto ohjaa nuoret työnhakijat henkilöstöpalvelualan yrityksille systemaattisesti. Nämä yhteistyökäytännöt ovat tällä hetkellä kuitenkin enemmän poikkeus kuin sääntö.

Neljäntenä keskeisenä työnhakijaprofiilina nostetaan haastatteluissa esiin maahanmuuttajat, joiden kohdalla työ- ja elinkeinoministeriön johdolla onkin tehty kumppanuusohjelmaa eri sektoreiden yhteistyön koordinoinniksi. Aiemmin työntekijöitä on lähdetty rekrytoimaan ulkomailta pääasiassa siksi, ettei sopivia työntekijöitä ole löytynyt Suomesta. Henkilöstöpalveluyritysten roolin laajeneminen kattaamaan myös asettautumispalveluita voisi tarjota entistä laajempia yhteistyön mahdollisuuksia. Tilannetta kuvastaa se, että vaikka henkilöstöpalvelualan yritysten rooli maahanmuuttajien työllistämässä on haastattelujen perusteella merkittävä, ei sitä ole systemaattisesti hyödynnetty yhteistyössä.

Edellä kuvatuissa kategorioissa yksityisen palvelutuotannon hyöty tulee näihin kohderyhmiin erikoistuneesta ohjausosaamisesta sekä tälle hakijakunnalle soveltuvat jo olemassa olevat ja laajat työnantajakontaktit.

Haastattelujen perusteella voidaan myös tunnistaa vahva painotus usein ylempiin toimihenkilöihin, hallinnon asiantuntijoihin ja erityisasiantuntijoihin, joihin liittyviä työtehtäviä on enemmän auki koko työmarkkinassa kuin julkisessa työmarkkinassa.

Nostoja:

- Haastatteluissa soveltuvina kohdentamisen asiakasryhminä näyttäytyvät 3–6 kk sekä joidenkin palvelutarjoajien mielestä myös 12 kk työttömänä olleet, maahanmuuttajat, erityisasiantuntijat tietyillä toimialoilla, ammattikouluttamattomat nuoret sekä varttuneemmat, esim. yli 50-vuotiaat työnhakijat.
- Suomessa on vielä vähän yli vuoden työttömänä olleisiin erikoistuvia palveluntarjoajia. Muissa maissa näitä sen sijaan löytyy.

8.2 Työnhakijaprofiili tilastokeskuksen ammattiluokka-aineiston valossa

Tässä luvussa on tehty vertailua julkisessa työnvälityksessä olleiden avoimien työpaikkojen sekä koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen välillä ammattiluokituksen mukaisesti. Tarkoituksena on tutkia, eroaako julkisen työnvälityksen avoimet työpaikat jollain tavoin koko työmarkkinasta ammattiluokkien osuuksissa kaikista avoimista työpaikoista. Luvussa tehdään vastaavaa vertailua myös julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen ja Suomen työpaikkarakenteen välillä.

Kyseistä ammattiluokittaista vertailua ei ole voitu aiemmin tehdä, sillä työ- ja elinkeinoministeriö ja Tilastokeskus ovat käyttäneet erilaisia ammattiluokituksia. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedot päivitettiin vuoden 2014 kesällä vastaamaan ISCO o8 -luokituksen mukaisesti Tilastokeskuksen vastaavia.

Julkisen työnvälityksen tiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön rekisteritietoihin avoimista työpaikoista ajalta 2006–2014 (ToimialaOnline.fi -palvelu). Koko työmarkkinan tiedot perustuvat Tilastokeskuksen Avointen työpaikkojen -tutkimukseen, joka toteutetaan neljä kertaa vuodessa. Tiedonkeruussa on mukana noin 2 500 eri toimipaikkaa joka vuosineljännekseltä, joilta kysytään tietoja mm. näiden toimipaikkojen avoimista työpaikoista. Tiedonkeruun pohjalta muodostetaan kuva koko Suomen tilanteesta. Luvussa myöhemmin tehtävissä vertailussa hyödynnetään tutkimuksen vuosittaista keskiarvotietoa. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksesta tilattuun aineistoon sekä Eurostatin sähköisestä tietopalvelusta kerättyyn aineistoon. Suomen työpaikkarakennetta kuvaava tieto perustuu Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen tietoihin.

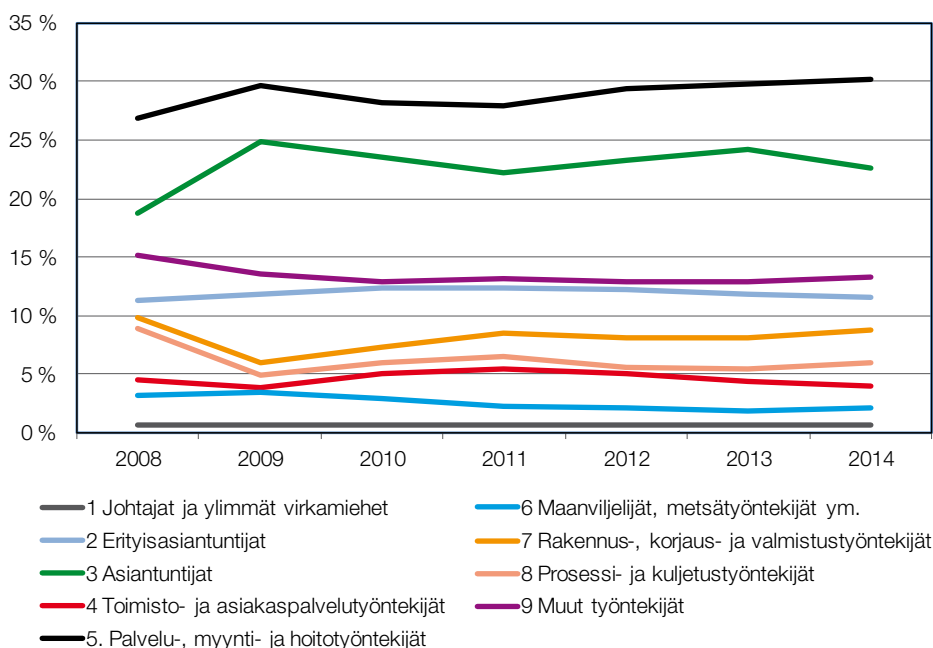
Tehtyä ammattiluokittaista vertailua on hankaloittanut se, että Tilastokeskuksen Avointen työpaikkojen -tutkimuksen otos ei ole riittävän suuri, jotta kaikkiin ammattiluokkiin voitaisiin tuottaa vertailukelpoista tietoa suhteessa julkisen työnvälityksen vastaaviin tietoihin. Näin ollen vertailua on voitu tehdä vain niiden ammattiluokkien osalta, josta saatu tieto on luotettavaa. Lisäksi myös osaan näistä tiedoista on suhtauduttava varauksella, sillä ne perustuvat pienen tutkimusotoksen tietoihin suhteessa julkisen työnvälityksen tietoihin. Tilastokeskuksen Avointen työpaikkojen -tutkimuksen vuotta 2013 edeltävät avointen työpaikkojen määrät eivät ole vertailukelpoisia uudempiin lukuihin nähden sen vuoksi, että tutkimuksen

otosasetelma uudistettiin ja menetelmä uudistus vaikutti tuloksiin. Tästä syystä julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen tietoa ja koko työmarkkinaa kuvaava tietoa on vertailtu vain vuosien 2013 ja 2014 osalta.

Kuvassa 10 on esitetty julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen osuuksien kehitys pääammatiluokissa (ns. 1-numeroinen luokitustaso, jossa 10 luokkaa) vuosina 2008–2014. Kuvasta voidaan havaita, että Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät sekä Asiantuntijat -luokissa on ollut eniten avoimia työpaikkoja. Vuoden 2009 jälkeen kummassakin luokassa on ollut 22–31 % kaikista avoimista työpaikoista. Muissa ammatiluokissa osuudet ovat olleet vastaavana aikana alle 15 %.

Julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen osuuksien kehityksessä selkeimmät muutokset osuuksissa tapahtuivat vuonna 2009, jolloin Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät sekä Asiantuntijat -luokissa tapahtui selkeä osuuden kasvu vuoteen 2008 verrattuna, kun taas esimerkiksi Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät ja Prosessi- ja kuljetustyöntekijät -luokissa tapahtui selvin osuuden lasku vastaavien vuosien välillä. Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät- ja Asiantuntijat -luokkien osuudet ovat myös selkeimmin kasvaneet vuosien 2008 ja 2014 välillä, vaikkakin kummankin luokkien osuudessa on tapahtunut yksittäisten vuosien välillä myös laskua vuosien 2008–2014 välisenä aikana. Kaikissa muissa luokissa osuus on laskenut tai pysynyt samansuuruisena 2008 ja 2014 vuosien välillä. Eri ammatiluokkien osuuden järjestyksessä ei ole tapahtunut tarkasteluajanjaksolla muutoksia.

Kuva 12. Julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen osuudet pääammatiluokittain vuosina 2008–2014. Tiedoista puuttuu luokka ”10 Sotilaat”, jonka osuus on ollut vuosittain 0,02–0,05 % välillä



Ensimmäisessä vertailussa (kuva 13) on tarkasteltu julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen ja koko työmarkkinan välisiä eroja osuuksissa ammattiluokkien pääluokka tasolla. Vertailussa ei näy luokkaa Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym., koska kyseisestä luokasta ei Eurostatin tilastoista ollut lainkaan tietoa saatavissa koko työmarkkinaa liittyen. Vertailu on tehty vuoden 2014 tietojen osalta.

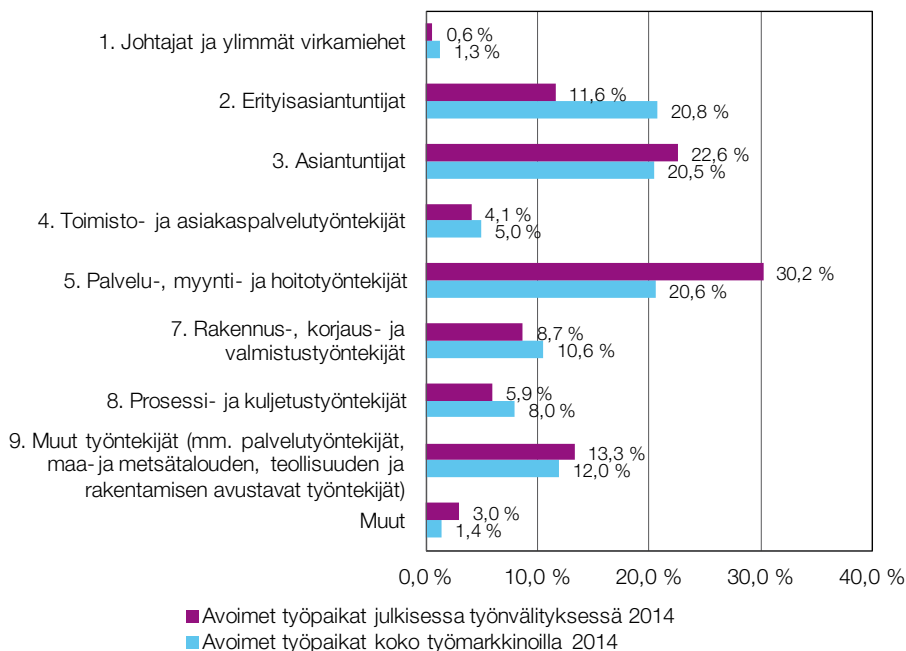
Niin julkisessa työnvälityksessä, kuin koko työmarkkinoilla, avoimet työpaikat painottuvat osuuksiltaan Asiantuntijat- sekä Palvelu, myynti ja hoitotyöntekijät -luokkiin merkittävältä osalta. Julkisessa työnvälityksessä yli puolet avoimista työpaikoista on kyseisessä kahdessa luokassa. Koko työmarkkinoilla korostuu näiden kahden luokan lisäksi Erityisasiantuntijat -luokka, joka kahden edellä mainitun kanssa muodostaa yli 60 % kaikista avoimista työpaikoista.

Merkittävimmät erot julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen välillä liittyvät siihen, että julkisessa työnvälityksessä avoimet työpaikat painottuvat vielä selkeimmin palvelu, myynti- ja hoitotyöntekijäammattiteihin.

Sen sijaan erityisasiantuntija-ammateissa koko työmarkkinoilla on selvästi suuremmalla osuudella avoimia työpaikkoja suhteessa julkiseen työnvälitykseen. Muissa luokissa prosentuaaliset osuudet ovat pienet erot huomioiden, samaa luokkaa.

Edellä mainittuja eroja lukuun ottamatta ammattiluokkien pääluokitustasolla, julkisen työn välityksen ja koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen rakenne oli yleisellä tasolla varsin samankaltainen vuonna 2014.

Kuva 13. Julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen vertailu pääammattiluokkien mukaisesti vuonna 2014



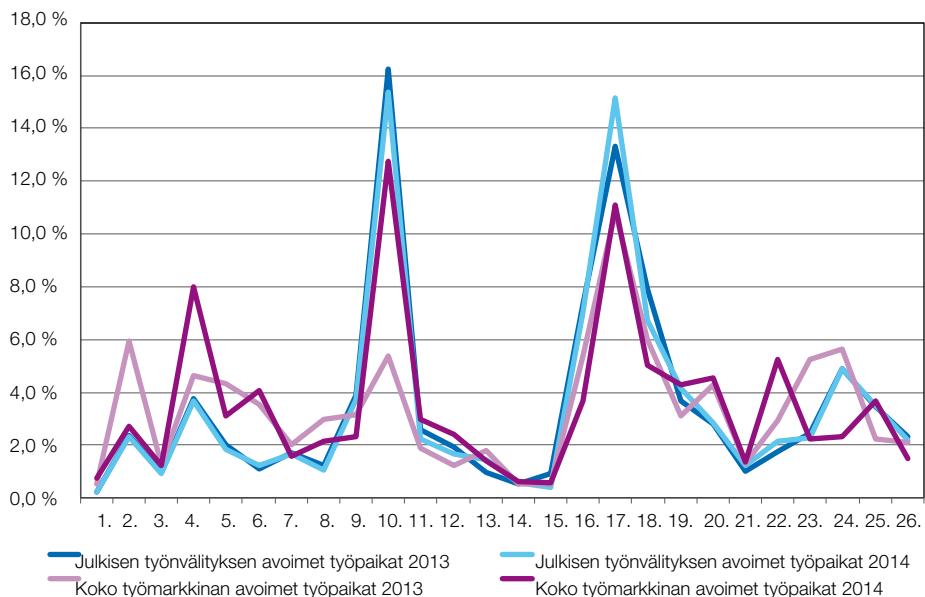
Seuraavassa vertailussa mennään pääluokitustasoa tarkemmalle ammattiluokitustasolle (ns. 2-numeroinen luokitustaso), niiltä osin kun aineistot antavat siihen mahdollisuuden (kuva 14). Julkisessa työnvälityksessä on käytössä 50 ammattiluokkaa. Tilastokeskuksen aineistoja saatiin näistä 26 luokkaan liittyen, joista vertailua pystytään tekemään vuosien 2013 ja 2014 osalta. Kyseiset 26 luokkaa peittävät kummassakin aineistossa noin 90 % kaikista avoimista työpaikoista vuosien 2013 ja 2014 osalta. Myös kyseisellä ammattiluokitustasolla julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan ammattiluokkien osuudet ovat yleisellä tasolla samankaltaisia.

Luokat, joihin kummassakin aineistossa avoimia työpaikkoja sijoittuu osuuksiltaan selkeästi eniten, ovat Liike-elämän ja hallinnon asiantuntijat sekä Myyjät ja kauppiat ym.. Kyseisissä luokissa on kummankin aineiston kohdalla yli 12 % avoimista työpaikoista vuonna 2014. Näissä luokissa julkisessa työnvälityksessä ammattiluokkien osuudet ovat suurempia suhteessa koko työmarkkinaan. Erottuva huomio Liike-elämän ja hallinnon asiantuntijat -luokkaan liittyen on koko työmarkkinan tieto, jossa sen osuus on selvästi alhaisempi vuoden 2013 osalta (5,4 %) suhteessa vuoteen 2014 (12,8 %).

Erityisasiantuntijatason ammateissa (1-7) koko työmarkkinoilla on ollut kummankin vuoden kohdalla useammissa luokista enemmän avoimia työpaikkoja. Myös Konepaja- ja valimotyöntekijät sekä asentajat ja korjaajat, Prosessityöntekijät sekä (vuoden 2013 osalta) Kuljetustyöntekijät ammattiluokissa koko työmarkkinoilla avoimien työpaikkojen osuudet ovat olleet suurempia julkiseen työnvälitykseen verrattuna.

Kahden tarkasteluvuoden välillä koko työmarkkinoiden osuuksissa on selvempiä vaihteluita suhteessa julkisen työnvälityksen tietoihin.

Kuva 14. Avoimien työpaikkojen osuuksien vertailu julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan välillä 26 ammattiluokan suhteen vuosien 2013 ja 2014 osalta



- | | |
|---|--|
| 1. *Hallintojohtajat ja kaupalliset johtajat | 14. *Laskennan ja varastoinnin toimistotyöntekijät |
| 2. Luonnontieteiden ja tekniikan erityisasiantuntijat | 15. *Muut toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät |
| 3. Terveystieteiden erityisasiantuntijat | 16. Palvelutyöntekijät |
| 4. Opettajat ja muut opetusalan erityisasiantuntijat | 17. Myyjät, kauppiat ym. |
| 5. Liike-elämän ja hallinnon erityisasiantuntijat | 18. Hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät |
| 6. Tieto- ja viestintäteknologian erityisasiantuntijat | 19. Rakennustyöntekijät ym. (pl. sähköasentajat) |
| 7. Lainopilliset, sosiaalialan ja kulttuurialan erityisasiantuntijat | 20. Konepaja- ja valimotyöntekijät sekä asentajat ja korjaajat |
| 8. Luonnontieteiden ja tekniikan asiantuntijat | 21. *Sähkö- ja elektroniikka-alan työntekijät |
| 9. Terveystieteiden asiantuntijat | 22. *Prosessityöntekijät |
| 10. Liike-elämän ja hallinnon asiantuntijat | 23. Kuljetustyöntekijät |
| 11. Lainopilliset avustajat sekä sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijat | 24. Siivoojat, kotiapulaiset ja muut puhdistustyöntekijät |
| 12. *Toimistotyöntekijät | 25. *Teollisuuden ja rakentamisen avustavat työntekijät |
| 13. *Asiakaspalvelutyöntekijät | 26. *Avustavat keittiö- ja ruokatyöntekijät |

*Kyseisten luokkien tietoihin on suhtauduttava varauksella, koska niiden takana oleva vastaajamäärä on pieni.

Suomen työpaikkarakenteen ammattiluokkien osuuksissa ei ole suuria eroja suhteessa koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen osuuksiin. Tässä suhteessa vertailuhavainnot työpaikkarakenteen ja julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen ammattiluokkien osuuksissa ovat samansuuntaisia, kuin julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan avoimen työpaikkojen vertailussa.

Koko työpaikkarakenteessa korostuu julkisen työnvälityksen avoimia työpaikkoja voimakkaammin suuremmat osuudet Johtajat ja ylimmät virkamiehet-, Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät- ja Prosessi- ja kuljetustyöntekijät -luokissa sekä erityisesti Erityisasiantuntijat -luokassa (ammattiluokassa ero on yli 10 prosenttiyksikköä). Julkisessa työnvälityksessä avoimien työpaikkojen osuus on Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät -luokassa selvästi suurempi kuin työpaikkarakenteessa. Myös Muut työntekijät -luokassa julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen osuus on selvästi suurempi.

Nostoja:

- Merkittävimmit erot julkisen työnvälityksen ja koko työmarkkinan avoimien työpaikkojen välillä liittyvät siihen, että julkisessa työnvälityksessä avoimet työpaikat painottuvat vielä selkeimmin palvelu, myynti- ja hoitotyöntekijäammatteihin.
- Koko työpaikkarakenteessa korostuu julkisen työnvälityksen avoimia työpaikkoja voimakkaammin suuremmat osuudet Johtajat ja ylimmät virkamiehet-, Rakennus-, korjaus- ja valmistus-työntekijät- ja Prosessi- ja kuljetus-työntekijät -luokissa sekä erityisesti Erityisasiantuntijat -luokassa (ammattiluokassa ero on yli 10 prosenttiyksikköä).

8.3 Työnantaja-/toimialaprofiili

Työnantajaprofilien tarkastelussa tullaan hyvin lähelle toimialakohtaista tarkastelua. Toimialoissa tietyillä aloilla yksityisten toimijoiden palvelukyky sekä asiakasprosessin tehokkuus korostuvat. Osa henkilöstöpalveluyrityksistä on keskittynyt tiettyihin aloihin ja TE-toimistoissa ei uskota näiden toimialojen osaamisen syvälyiseen kehittämiseen TE-toimistoissa, vaikka sisartutkimuksen (Oosi et al. 2016) havainnot peräänkuuluttavat toimialakohtaista erikoistumista.

Vuokratyöllä ja erilaisilla muilla työmuodoilla toimivat alat tulisi haastattelujen mukaan jäsentää paremmin. Vuokratyö ei ole pelkästään silpputyötä, vaan laajempi ilmiö tietyillä aloilla muodostuu laajempia työllistymisen kokemuksia. Näitä aloja ei kuitenkaan ole systemaattisesti analysoitu. Ylipäätään vuokratyön ja erilaisten työn, alojen ja ammattien arvostus heijastuu haastatteluissa.

TE-hallinnon ja palvelujen tuottajien haastatteluissa sellaisia aloja, joissa yksityisellä palvelutuotannolla olisi työnvälityksessä laajemmin kysyntää olisivat:

- ICT -ala
- Hotelli-, ravitsemus- ja matkailuala
- Toimistotyö
- Kaupan ala, erityisesti myynti
- Osaamisintensiiviset liike-elämän palvelut
- Rakennusala sekä perusteollisuuden suorittavat tehtävät
- Teknologiateollisuuden osaamisintensiivisemmän suunnittelun osa-alueet.

Suurilla vakiintuneiden HR-toiminnot omaavilla työnantajilla on omat strategiansa erilaisten palvelujen käyttöön ja täällä yksityisten palvelujen käytön lisäämisellä on potentiaalia.

Haastatteluissa maahanmuutto mainitaan muutamissa palvelutuottajien haastatteluissa vahvuusalueena. TE-hallinnossa tätä vahvuusaluetta ei yksityisissä palvelutuottajissa tunnisteta, mutta uskotaan, että sitä voitaisiin edelleen kehittää yhteistyössä.

Työnantajaprofilin mukaan korostetaan, että suuremmat yritykset (pk-kategoriassa erityisesti keskisuuret) käyttävät usein erilaisia rekrytointipalveluja laajasti, joista julkinen on vain yksi rekrytointikanava muiden joukossa. Tässä yhteydessä toimiva työnjako suhteessa työelämäyhteyksien ja yhteistyön kehittämiseen laajemmin olisi siten, että julkinen palvelisi erityisesti pienempiä yrityksiä ja yksityinen palvelutuotanto hieman vakiintuneempia yrityksiä.

Ylipäätään haastatteluissa nostettiin esiin, että toimialakohtainen ostaminen voisi olla tulevaisuudessa yksi keskeinen mahdollisuus ostopalveluiden laajentamiseen. Tähän liittyviä ehdotuksia esitettiin useita ja esimerkkejä löytyy esimerkiksi erilaisista hankkeista. Varsinaisesti työnantajaprofilin mukaista palvelujen kohdentamista tai kokemuksia ei muista maista juurikaan ole.

Nostoja:

- Eri palvelutuottajilla on erilaisia erikoistumisalueita
- Keskisuuret työnantajat ja yritykset näyttäytyvät haastatteluissa potentiaalisilta
- Keskeisiä toimialoja ovat tällä hetkellä, muun muassa.
 - ICT -ala
 - Hotelli-, ravitsemus- ja matkailuala
 - Toimistotyö
 - Kaupan ala, erityisesti myynti
 - Osaamisintensiiviset liike-elämän palvelut
 - Rakennusala sekä perusteollisuuden suorittavat tehtävät
 - Teknologiaateollisuuden osaamisintensiivisemmän suunnittelun osa-alueet.

8.4 Eri medioissa ilmoitettujen työpaikka-ilmoitusten analyysi

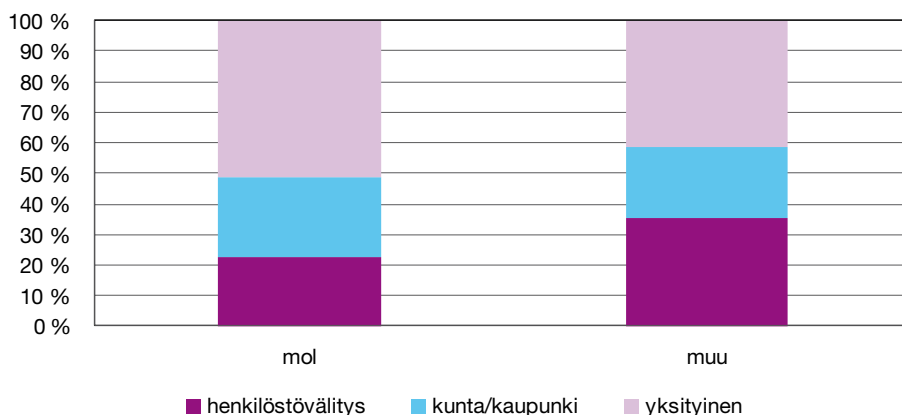
Selvitystä varten on analysoitu työpaikkailmoittelua useissa eri medioissa. Analyysi on tehty tarkastelemalla Oikotien ja Duunitorin työpaikkailmoittelun tilastoja näissä medioissa julkaistuista työpaikkailmoituksista. Duunitorin ilmoitusportaalissa näkyy seuraavissa ilmoitusmedioissa julkaistut työpaikkailmoitukset: MOL, Academicwork, Adecco, aTalent, careers.fi, manpower, monster, MPS, rekrysoft, saimanet, sihti ja uranus.fi. Lisäksi on tarkasteltu Oikotiellä julkaistuja työpaikkailmoituksia.

Käytettävissä oleva aineisto on käsittänyt ne Oikotien ja Duunitorin ilmoitusmedioissa helmikuun ja kesäkuun 2015 välillä julkaistut työpaikkailmoitukset, joissa työnantaja/ilmoituksen jättäjä on ollut tunnistettavissa. Näitä ilmoituksia oli noin

102 000 (N=102 000). Analyysissä tarkasteltaviksi muuttujiksi valittiin ilmoitusmedia, työnantaja ja tehtävänimike, sillä perusteella, että nämä muuttujat olivat saatavilla molempien lähtöaineistojen osalta (Duunitori ja Oikotie). Näillä valinnoilla on saatu aikaan mahdollisimman kattava aineisto työpaikkailmoituksista valitulla ajanjaksolla. On huomioitava, että koska työpaikkailmoituksista on poimittu helmikuun ja kesäkuun 2015 välillä julkaistut ilmoitukset, tehty työpaikkailmoitusten toimialavertailu ei täysin heijasta todellista työpaikkailmoittajien toimialajakaumaa, sillä aineisto ei esimerkiksi ole sisältänyt tiettyjä kausiluonteisia työpaikkoja. Lisäksi on huomioitava, että aineistosta jouduttiin jättämään pois 55 000 ilmoitusta, joista puuttui tieto työnantajasta, mikä on olennainen muuttuja tehdyssä aineistoanalyysissä. Näissä ilmoituksissa oli paljon myyntiin sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä.

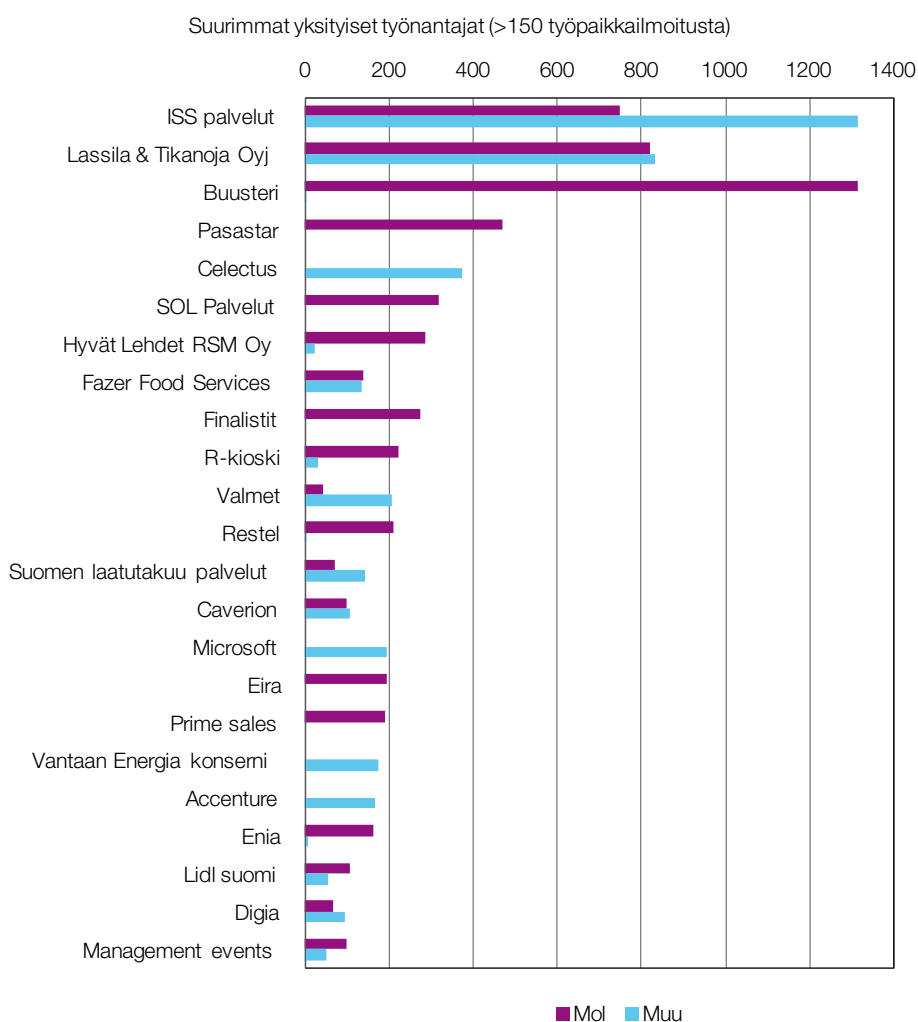
Aineistoanalyysi toteutettiin vertaillen työpaikkailmoittelua MOL:ssa suhteessa muihin ilmoitusmedioihin. Aineiston työpaikkailmoituksista hieman reilu puolet (54%) oli julkaistu MOL:ssa ja vastaavasti hieman vajaa puolet (44%) muissa medioissa. Näistä muista medioista suurimpia olivat Oikotie ja Monster, joissa oli yhteensä julkaistu 94% muissa ilmoitusmedioissa julkaistuista työpaikoista. Muuttujan työnantaja osalta tarkasteltiin sitä, oliko työnantaja yksityisen sektorin toimija, kunta tai kaupunki (tai vastaava julkisen sektorin toimija) vai henkilöstövälytystoimintaa harjoittava toimija. MOL:ssa ilmoittajana oli useimmiten yksityisen sektorin työnantaja (51%). Kunta tai kaupunki oli MOL:ssa ilmoitetuissa työpaikoissa työnantajana 26% ilmoituksista sekä henkilöstövälytystoimintaa harjoittava toimija 23% ilmoituksista. Muissa ilmoitusmedioissa oli selvästi enemmän henkilöstövälytystoimijoiden ilmoituksia (35%) kuin MOLissa ja vuorostaan selvästi vähemmän yksityisen sektorin työnantajien ilmoituksia (41%) MOL:iin verrattuna. Henkilöstövälytystoimijat ilmoittivat työpaikoista useimmin muissa medioissa (56%) verrattuna MOL:iin (44)%.

Kuva 15. Ilmoitettujen työpaikkojen työnantajien jakauma julkisen ja muiden ilmoituskanavien mukaan



Aineistosta analysoitiin myös työnantajia ja näiden toimialoja. Suurimmat yksityiset työnantajat MOL:ssa olivat puhtaanapito- ja telemarkkinointiyrityksiä kun taas muissa medioissa suurimmat yksityiset työnantajat edustivat useita toimialoja (mm. puhtaanapito). Suomen suurimmat yritykset ja suurimmat työnantajat ilmoittavat työpaikoista muissa medioissa kuin MOL:ssa. Vain 15% Suomen 20 suurimmasta yrityksestä liikevaihdolla mitattuna ja 20% Suomen 20 suurimmasta yrityksestä työntekijöiden lukumäärällä mitattuna ilmoittavat työpaikoista MOL:ssa. Siis neljä viidestä Suomen suurimmasta työnantajasta ei ilmoita työpaikoista MOL:ssa. Sen sijaan yksinomaan MOL:ssa työpaikoistaan ilmoittavat tyypillisesti (tele) markkinointiyritykset.

Kuva 16. Aineistossa esiintyvät eniten ilmoittavat yksityiset työnantajat alkuvuodesta 2015



Aineistosta tarkasteltiin myös työpaikkailmoitusten toimialaa. Toimiala oli määriteltävissä 90% työpaikkailmoituksista. MOL:ssa ilmoitetuista työpaikoista 79% oli sosiaali- ja terveydenhuollon työpaikkoja ja 11% opetuksen ja koulutuksen työpaikkoja. Muissa medioissa suurin yksittäinen toimialaryhmä oli sosiaali- ja terveydenhuolto (neljännes ilmoitetuista työpaikoista).

Nostoja:

- Noin kolmasosa alkuvuonna 2015 ilmoitetuista työpaikoista oli sesonki/kausiluontoisia tai sellaisia, joihin ei oltu ilmoitettu työnantajaa.
- Julkisen työväilytyksen ilmoituskanavassa julkaistiin 2-6/2015 välillä 54 % kaikista työpaikkailmoituksista.
- 26 % julkisen työväilytyksen ilmoituksista oli henkilöstöväilytyksien paikkoja.
- Suurimmat yritykset ilmoittivat enemmän muissa medioissa kuin julkisen työväilytyksen ilmoituskanavassa.

9 Havaintoja yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen esteistä, riskeistä ja kehitystarpeista

9.1 Koetut rakenteelliset ja asenteelliset esteet

9.1.1 Rakenteellisia esteitä

Periaatteessa yhteistyö koetaan haastatteluissa yleisesti ottaen toimivaksi. Yhteistyössä kohdattuja haasteita nostetaan kuitenkin esiin. Esimerkiksi TE-toimistojen ja palvelutuottajien näkökulmasta palvelutuottajien asenteet TE-toimistoa ja asiakasohjausta kohtaan ovat ajoittain ongelmallisia. Palvelutuottajat suhtautuvat TE-toimistoon ylimielisesti tai pyrkivät käskyttämään TE-toimistoa.

Tulosperusteisten pilottien osalta keskeiset havainnot ja kokemukset palvelutuottajien näkökulmasta on tiivistetty kyseisen hankkeen arvioinnissa. Käytännössä haasteena ovat olleet puutteellinen asiakasohjaus tai -volyymi sekä tuloksen todentamisen kriteerit, erityisesti vuokratyön sulkeminen työn muotona pois tuloksesta. Tämä on myös jossain määrin vastoin kansainvälisiä esimerkkejä. Vuokratyön sulkeminen pois kriteerinä kuvastaa osaltaan suhtautumista kyseiseen työhön vähempiarvoisena kuin perinteiseen työsuhteiseen työhön. Haastatteluissa nostetaan tämän yhteydessä esiin myös se, miten jatkossa maksuperusteisissa malleissa suhdaudutaan yrittäjyyteen.

Suuri rakenteellinen este koetaan olevan sekä TE-hallinnon että palvelutuottajien näkökulmasta asiaa leimaavan päätöksenteon hitaus. Hyvin usein kommenttien mukaan palvelutuottajille ei piirry käsitys siitä, mitä yksityisen palvelutuotannon osalta ollaan tekemässä ja millä aikataululla. Haastatteluissa mainitaan, että konkreettisin tuotos on usein näkökulma seuraavasta kokouksesta.

Työnvälitystä tukevilla valmennuspalveluilla sekä osaamisen kehittämisen palveluilla asiakasohjauksen toimivuus on keskeinen asia. Erilaisissa palveluissa jää palvelutuottajien mukaan paikkoja täyttämättä tai käyttämättä. Tämä tarkoittaa paitsi kuluja palvelutuottajille, joille kustannukset näiden paikkojen mukaisista palveluista edelleen aiheutuvat, myös tehottomuutta palvelujen kokonaiskäytön näkökulmasta. Ilmiötä luonnehditaan varsin laajaksi ja se toistuu useissa haastatteluissa. Käytännössä palvelutuottajat ovat oppineet arvioimaan tämän ja todellinen hinnoittelu perustuu usein esimerkiksi tarjouspyynnössä ilmoitettuja asiakasmääriä pienempiin suoritelmäärien arviointiin.

Systemaattisten ohjauskäytäntöjen puuttuminen loistaa poissaolollaan eri palvelujen kohdalla myös siinä mielessä, miten yksityisiä vuokratyöyrityksiä hyödynnetään työnantajana. Ohjauskäytännöt ovat haastattelujen mukaan lähes täysin henkilösidonnaisia.

Tasaiset asiakasvirrat, suuremmat volyymit ja homogeenisempi asiakaskunta kuten fokusryhmät ammattialoittain tai toimialoittain mahdollistaisivat palvelujen tuottamisen. Palvelutuottajan vastuuta palvelun markkinoinnista ja asiakasohjautumisesta tulisi lisätä. Tämä nousee esiin myös tulospäätösten pilotin arvioinnissa.

Tulospäätösten hankinnan kehittämiseen liittyy haastatteluissa jonkin verran kommentteja. Nämä näkökulmat ovat kohtuullisen suppeita. Yksi näkökulma liittyy ostamisen keskitetymppään kehittämiseen. Tämä tarkoittaisi systemaattisempaa valtakunnallista kilpailuttamista tai isompia kilpailutusalueita. Hyvänä esimerkkinä nostetaan esiin FEC-koulutusten valtakunnallinen kilpailutus. Toisaalta osa palvelutuottajista on huomauttanut, että markkinaoikeudellisesta näkökulmasta tarvitaan useampi kilpailutusalue. Tämä on kuitenkin käytännössä rakennettavissa eri tavoin.

Tulospäätösten ostamisen kehittämiseksi esitetään haastatteluaineistossa muun muassa erilaisten asiakastytytyväisyysoimintojen kytkemistä osaksi tuloksen laukeamista. Tämä ei käytännössä ole enää käsitteen varsinaisessa mielessä tulos, ainakaan kansainvälisessä kontekstissa, vaan voi liittyä toimituksen laatuuehtoihin. Pidempien ketjujen pohjalta tapahtuvaa tuloksen maksamisen näkökulmaa esitetään sekä ostajien että palvelun tuottajien haastatteluissa. Näkökulma nousee osittain nykyisten tulospäätösten pilottien kokemuksista. Toisaalta kansainväliset kokemukset tukevat noin vuoden tai puolentoista vuoden polkuperiodeja.

Tulospäätöksiin palveluihin tapahtuva asiakasohjauksen kehittämiseksi useat palvelutuottajat sekä TE-toimistojen edustajat nostivat esiin, että asiakkaat eivät ole olleet kiinnostuneita tulospäätöksiin palveluihin osallistumisesta. Tämän koetaan olevan osittain varovaisuutta suhteessa uudenlaisiin palveluihin, mutta syyt täytyisi analysoida myös muutoin sekä lisätä palveluiden velvoittavuutta. Vuokratyön tai yrittäjyyden hyväksyminen tulospäätösteena on noussut vahvasti keskusteluun ja näkyy meneillään olevissa pilottiesityksissä. Vastaava peruste hyväksytään suurimmassa osassa muita maita, jotka käyttävät tulospäätösteisiä hankintoja Ruotsi poislukien. Ylipäätään keskeinen viesti sekä ostajien että palvelutuottajien näkökulmasta on pidempiaikaisten kannustinmallien tai vaikka pienemmillä erilaisilla maksupäätöillä toteutuvien mallien luominen niihin ostoihin, jotka kohdistuvat pidempään työttömänä olleille.

Myös aiemmin esiin nostettu tulospäätösten osapäämääntä koskemaan julkisen työlläytöksen tulospäätöslisäystä koko työlläytöksen tulospäätöslisäyden asemasta näyttäytyy muutamien TE-hallinnon haastattelujen sekä eräiden palvelutuottajien mielestä haasteena.

Haastatteluissa nostetaan myös esiin, että palvelutarjoajia ja toimijoita, jotka voivat työlläytöstä tarjota on TE-hallinnon näkökulmasta vähän. Riskinä nähdäänkin, että mikäli palvelutarjoajien määrä ei lisäännä, niin palvelun toteutusmahdollisuudet

kapenevat. Samanaikaisesti on syytä muistaa, että nyt on kokeiltu työnvälitystoiminnan osalta (4% alan liikevaihdosta) kahta suhteellisen pienimuotoista pilottia. Tulevalla kaudella on esitetty noin 5 miljoonan euron ostopalvelupilotteja, joka vastaa noin 7,5 % suhteessa alan työnvälitystoiminnasta saatavaan liikevaihtoon.

9.1.2 Asenteellisia esteitä

Tiedon puutteiden lisäksi tiellä on runsaasti asenteellisia esteitä. TE-toimistojen yritysälähtöisen palvelumallin arviointitutkimuksessa (Oosi et al. 2016) on tuotu esiin, että osa TE-toimistoista oli äidon yllättyneitä siitä, että henkilöstöpalvelualan yritykset ovat olleet kilpailuaselmasta huolimatta valmiita keskusteluun yhteistyöstä. Vastaavasti valtaosa työnvälitys- ja yrityspalvelulinjan asiantuntijoista katsoi sähköisessä kyselyssä, ettei yhteistyötä tulisi lainkaan laajentaa. Asenteelliset esteet vaikuttavat kumpuavan enemmän TE-toimistoista kuin palveluntarjoajilta. Eräs haastateltu TE-hallinnon johtaja totesikin, että kyseessä on arvokysymys enemmän kuin loogis-rationaalisen analyysin kysymys.

Haastatteluissa nostetaan esiin ensinnäkin se, että osa TE-hallinnossa työskentelevistä katsoo, että tulosperusteisissa piloteissa asiakasyritykset saavat vielä maksun työnantajilta. Tämä voi tarkoittaa ajatusmalleja kuten "maksetaan bonus peruskomission päälle" tai "valtion viranomainen tuottaa virkatyönä palvelut ja työllistää ja loppuhyödyn kerää vuokrausfirma". Näin ei todellisuudessa ole.

TE-toimistojen ja ostajien haastatteluissa korostuu ajoittain vielä suhteellisen asenteellinen asennoituminen yksityisiin palveluntuottajiin, jossa ne koetaan kilpailijoina. Vastaavasti yksityiset palveluntuottajat kokevat TE-toimistojen yritysälähtöisen palvelumallin ja yritysasiakkuuksien rakentamisen kilpailevana toimintana, jossa rekrytointipalveluja pyritään laajemmin markkinoimaan näille kohderyhmille.

Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että laajassa mittakaavassa vuokratyön kaltaiset työnmuodot tuovat korkeaa taloudellista toimeentuloa ja lähes yhtä laajaa sosiaalista turvaa kuin muut työsuhteet (EUROCIETT, 2015). Tästä huolimatta vuokratyö koetaan sekä TE-hallinnon edustajien että palvelun tuottajien haastatteluissa olevan syrjitty vaihtoehto maksuperusteiden suhteen.

Alankomaissa, jossa vuokratyö on yleistä, sillä on merkittävä rooli työmarkkinoilla ja täten työnvälityksen kumppanuudessa. Vuonna 2014 kaikkiaan 35 % työttömistä pääsi takaisin työhön henkilöstövuokrausyritysten kautta (39 % osittain työkykyisistä ja vammaisista). Käytännössä julkisen työnvälityksen asiakasvirrasta poistui siis alussa 35 %. Määräaikaisen tai pysyvän työpaikan saa keikkatyön kautta kuitenkin vain 22 % työttömistä. Osuus on pienentynyt 6 % vuodesta 2009. (UWV, 2015a).

Osana yllä kuvattua politiikkaa Alankomaissa on selvitetty henkilöstövuokrauksen merkitystä yli 50 -vuotiailla työnhakijoilla. Tulokset olivat lupaavia; kun ennen keikkatyöjaksoa noin puolet yli 50 -vuotiaista oli työttömiä, oli keikkatyöjakson jälkeen 80 % heistä työssä. Neljäsosa työn löytäneistä oli saanut työn suoraan

työnantajalta, loput työskentelivät henkilöstövuokrausyrityksen kautta. (UWV, 2015b).

Kansainvälisissä tutkimuksissa myös merkittävä määrä henkilöstöpalveluyritysten työllistämistä siirtyy pitkäaikaisempiin töihin tätä kautta ja suuri osa myös suosii henkilöstöpalveluyrityksiä niiden tarjoaman joustavuuden vuoksi. Tutkimuksen mukaan 29–53 % henkilöstöpalvelualan työllistämistä löytää pitkäaikaisen työpaikan vuoden sisällä aloitettuaan ns. agency -työn. Lisäksi henkilöstöpalvelualan yritykset tarjoavat aidon joustavan työllistymismahdollisuuden niille, jotka todella kaipaavat tätä vaihtoehtoa. Toisaalta henkilöstöpalveluyritykset samalla vastaavat yritysten tarpeisiin joustavasta työvoimasta. Tutkimuksen mukaan henkilöstöpalveluyritykset myös auttavat töiden luomisessa. Vuosien 1996 ja 1998 välillä on arvioitu, että henkilöstöpalveluyritykset auttoivat kasvattamaan EU:n työllisyyttä 0,1 %-lla ja sen osuus uusien työpaikkojen syntymisestä oli 11 %. (CIETT, 2000).

Haastatteluissa nostetaan esiin henkilökohtaisten suhteiden merkitys yhteistyön toimivuudessa. Ylipäättään yhteistyössä tai kumppanuudessa keskeiset yhteistyömuodot ovat haastattelujen mukaan alue- ja paikallistasolla usein hyvin henkilösidonnaisia. Esimerkkejä löytyy siitä, että aiemmin tiivis yhteistyö ja -käytännöt ovat loppuneet henkilövaihdosten tai organisaatiouudistusten myötä.

Nostoja:

- Molemminpuolinen kokemus ”kilpailuasetelmasta” on vielä havaittavissa erityisesti henkilöstön keskuudessa.
- Molemminpuoliset asenteelliset toimintatavat vaikeuttavat asiakasohjausta.
- Vuokratyötä ei ole nähty osaksi koko työn kenttää mikä heijastuu ohjauskäytäntöjen vähäisyytenä sekä tulospäätösten pilottien maksupositiossa.
- Julkisen työnvälityksen tuloksellisuuden erittely johtaa sen korostamiseen koko työnvälityksen ekosysteemiajattelun kustannuksella.

9.2 Huomioitavia riskejä

Kirjallisuudessa ja puhekielessä tyypillisimmät riskit ovat palveluntuottajien ”kermankuorinta”. Tutkimuskirjallisuudessa ja osin arkipuheessa yksityisen palvelutuotannon perusongelmina esiintyy kermankuorinnan ja ”rusinan poiminnan” (”creaming”, ”cherry-picking”) lisäksi myös ”askiasiakkaiden pysäköinti” (parking) palveluun. Nämä tarkoittavat sitä, että palvelutarjoajat keskittyvät ensin helpoimpiin asiakkaisiin ja pahimmassa tapauksessa vaikeammat asiakkaat odottavat palvelussa niin kauan kunnes heidät voidaan palauttaa takaisin. Vaikka argumentti on teoriassa varsin pätevä, on käytännössä ollut vaikea selittää miksi nämä riskit olisivat erityisesti palveluntuottajien tietoisesti tekemiä ratkaisuja kun taas enemmän

sosiaaliseen kontekstiin, tilanteisiin sekä palvelun luoteeseen liittyviä tekijöitä (Bredgaard & Larsen 2008, Sol & Westerveld 2005 sekä Considine & O'Sullivan 2015).

Muissa maissa asiakaskohtaisilla maksimihinnoilla (esim. erilaisista asiakassegmenteistä maksetaan eri hintaa) sekä tiukalla laatukontrollilla (asiakas voi aina vaihtaa palveluntarjoajaa) näitä on vältetty (Oosi, 2014). Tällöin keskustelu kermankuorinnasta kuvaa osittain myös asenteellista suhtautumista. Luonnollisesti muissa maissa palveluntarjoajat käyttävät palveluissaan samantapaista segmentointia kuin TE-toimistot (nopeasti työmarkkinoille, osaamisen kehittämistä tarvitsevat, intensiivistä tukea tarvitsevat jne.).

TE-hallinnon ja ostajien näkökulmasta yksi keskeinen riski on asiakkaiden eriarvoistuminen, sillä julkisen työnvälityksen katsotaan varmistavan asiakkaille yhdenvertainen palvelu. Esitetyissä näkemyksissä korostuu, että ostopalveluiden osalta asiakas saa jotain enemmän kuin muut palvelut tarjoavat.

Erityisesti tulospäätteisissä piloteissa haastateltujen palvelutuottajien mukaan yksityinen palvelutuotanto voi toimia tehokkaasti tai on tarkoituksenmukaista vain tietyissä työmarkkinoissa, joissa lähtökohtana ovat aina työnantajan tarpeet ja etu.

Tulospäätteisten laajojen ostojen puolesta on haastatteluissa esitetty argumentti, että jos työnvälityksen prosessia lähdetään pilkkomaan moneen osaan, on tärkeä että joku vastaa koko prosessista. Riskinä on, että liian hajautetussa palvelutuotannossa asiakkaille viestintä vaikeutuu.

Tulospäätteisten ostopalvelutoimintamallien laajentamisen keskeinen haaste on saada työnantajat mukaan toimintaan. TE-toimistojen ja palvelutuottajien haastatteluissa on huomautettu, että kannusteita tarvittaisiin myös työnantajien suuntaan. Yksityisten palveluntarjoajien keinovalikoima, olemassa olevat työnantaja-yhteydet sekä kokeilujen kannustinmalli ei ole nykyisessä työmarkkinatilanteessa monestikaan riittävä työttömän työnhakijan työllistämiseen, jos vaakakupin toisella puolella on työnvaihtaja.

Ostamisen taloudelliset seuraukset ja ostamisen hallinta nähdään myös haasteena. Varojen käyttämisen suunnittelu ja hallinta tulisi laajennettaessa olemaan varmasti haastavaa.

Yhtenä haastatteluissa esiin nostettuna riskinä nähdään myös sanktioimisen ja velvoittavuuden haasteet: miten tulospäätteisellä maksukonseptilla voitaisiin huomioida palveluiden velvoittavuus ja mahdolliset sanktiot. Tällä hetkellä palvelut ovat olleet vapaaehtoisia, mutta tulospäätteisten kokonaisostojen näkökulmasta niiden velvoittavuutta tulee lisätä.

Yhtenä teemana haastatteluissa on noussut lisäksi se, että jos markkinat eivät kehity riittävästi, ne keskittyvät liiaksi muutamalle toimijalle. Samanaikaisesti mikäli ostaminen hajaantuu, voi tapahtua muiden maiden kehitys siinä, että eri toimijoiden muodostama verkostomainen toimintatapa ja vähenee, jota nyt on huomattu sekä TE-palveluissa että yhteistyössä eri kumppanuustahojen kanssa.

Haastatteluissa nousi esiin myös tarjouspyyntöjen muoto- ja kilpailutusten kelpoisuusvaatimukset. Nykyinen ostamiskäytäntö ei välttämättä luo mahdollisuuksia

pienille yrityksille ja toimijoille. Tähän tarvittaisiin joko laajempia kokonaisuuksia, jossa pienet yritykset voivat toimia konsortioina tai vastaavasti eri tyyppisiä neuvottelumenettelyjä.

Yksityisen palvelutuotannon laajemmassa hyödyntämisessä ja sen onnistumisessa ostamisosaaminen, ostamiseen käytettävä panostus ja tietotaito ovat aivan keskeisiä sekä muutamien ostajien ja palvelutuottajien mielestä että kansainvälisen tutkimuskokemuksen perusteella. Ilman yksityisen palvelutuotannon voitontavoittelun käyttäytymistä säätelevää sekä tarkkaan harkittua ostamisen kehittämistä palvelun hyödyntäminen ei voi onnistua. (keskustelusta Hill 2013 sekä tiivistelmä ohjeista Finn 2011, s. 5)

Nostoja:

- "Kermankuorintaa" esiintyy teoriassa aina, mutta sitä voidaan hallita erilaisilla hinnoittelu- ja kannustinmalleilla.
- Asiakkaiden eriarvioistuminen: yksityinen palvelu aina palveluintensivisempää kuin sähköiseen palveluun keskittyvä julkinen työnvälitys.
- Taloudellisten resurssien hallinta ostamisessa sekä palveluiden velvoittavuuden puute ja siitä aiheutuvat haasteet.
- Palvelutuotannon laajamittaisempi hyödyntäminen voi keskittää markkinoita harvojen toimijoiden käsiin ja kaventaa työttömien palveluun käytössä olevia monialaisia verkostoja.
- Yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen epäonnistuu ellei palvelujen ostamiseen ja ostamisen kehittämiseen kiinnitetä systemaattisesti huomiota.

9.3 Haastateltujen toimijoiden näkemys yhteistyön kehittämisestä

Ylipäätään yhteistyön koetaan haastatteluissa toimivan yleisesti ottaen vaihtelevasti. Se on usein hyvin henkilösidonnaista ja alueelliset toimintatavat vaihtelevat. Tyypillisin yhteistyön muoto on henkilöstöpalveluyritysten avoimien paikkojen ilmoittaminen julkisessa työnvälityksessä, jonka pelisäännöistä tulee erilaisia ohjeita eri alueilta.

Yhteistyön kehittämiseen liittyy haastatteluissa paljon odotuksia. Keskeisin ja lähes kaikkien haastateltujen esiin nostama asia on strategisemmalle tasolla pääseminen. Kyse on myös uudenlaisesta ekosysteemisestä tavasta ajatella työnvälitystä. Tämä liittyy erityisesti piilotyöpaikkojen ja suorarekrytointien merkitykseen. Keskeistä on tällöin tietyt toimiala-, työnantaja- tai työntekijäprofiiliin perustuvat rajaukset, joilla työnjakoa tulisi haastateltujen mukaan kehittää.

Sisartutkimuksessa (Oosi et al. 2016) on todettu, että aktiivinen Yrityskontaktointi tuottaa piilotyöpaikkoja TE-toimistoille. Samanaikaisesti yksityiset palvelutuottajat ovat tämän tutkimuksen haastatteluissa olleet erittäin kriittisiä TE-toimiston aktiivisemmän yrityskontaktoinnin suhteen. Heidän näkemyksensä mukaan se ei edistä toimivaa työnjakoa ja vastaa uudelleen kilpailuasetelman luomista.

Sähköinen yhteinen matching -alusta on keskeinen kehittämiskohde ja muuttaisi toteutuessaan koko työnvälityksen toimintaa sekä julkisten että yksityisten toimijoiden kohdalla.

Haastatteluissa korostuu kaksi erilaista näkökulmaa. Ensimmäinen näkökulma liittyy julkisen ja yksityisen palvelun keskinäiseen rytmitykseen ja työnjakoon eli työnjakoon työnvälityksen osalla. Toinen argumentti liittyy nykyisen työnvälitysprosessin täydentämiseen ostopalvelutoiminnalla.

Ostopalvelutoiminnan osalta haastattelujen pohjalta voidaan nostaa keskeisenä optimoinnin osatekijänä palvelukyky. Palvelukyvyyn näkökulmasta ostamisen keskeinen näkökulma on erityisosaamisessa palvelun volyymin lisäksi.

Ostopalvelutoiminnan laajentamisen yhtenä keskeisenä lähtökohtana sekä ministeriön että TE-hallinnon haastattelujen parissa nähdään ostajalähtöisyyden lisääminen. Käytännössä tämä tarkoittaisi palvelusetelijärjestelmän kokeilua, mitä on nyt ehdotettu kahdessa tulosperusteisessa pilotissa. Argumenttina on valinnanvapauden siirtäminen asiakkaalle siitä, mitä palveluntarjoajaa hän voi halutessaan käyttää.

Työnvälitystä tukevia osaamisen kehittämisen instrumentteja, joiden ensisijainen toiminnallinen painotus on mätsäyksessä, tulisi haastateltujen ostajien sekä palvelun tuottajien mukaan laajentaa. Tämä tarkoittaisi erityisesti FEC-koulutuksen laajempaa hyödyntämistä. FEC-koulutusta voidaan parhaiten palvelutuottajien mielestä toteuttaa täysin tulosperusteisesti.

Työnvälityksen osa-alueista alkukartoitukset, osaamiskartoitukset ja työnhaun valmennukset tai uravalmennukset ovat jo nyt sellaisia, joita paljon hankitaan ulkoa. Näiden laajamittaisempi ostaminen osittaisilla kannustemalleilla nähdään tulevaisuudessa tärkeäksi. Ylipäätään huomiota kiinnitetään siihen, että hankintoja tehdään usein hyvin kokonaisuuksissa sekä maantieteellisesti, volyymiltään että kestoltaan.

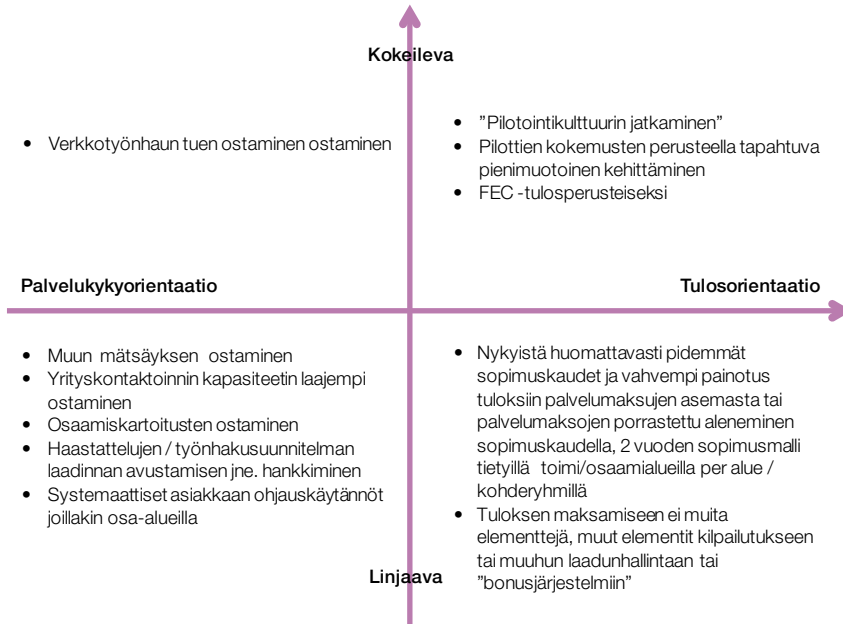
Toinen vaihtoehto laajentamiselle nähdään olevan työnvälityksen konseptin tulosperusteinen laajempi ostaminen. Tällöin edellä mainitut erilaiset toimenpiteet, jotka työnvälitystä edistävät jäävät käytännössä palvelujen tuottajien toteuttamiseksi. Haastattelussa esitettyjä ideoita on tiivistetty kuvaan 17.

Työnvälityksen asiakasprosessia tukevien palvelujen ostaminen nähdään useammissa haastatteluissa välttämättömäksi. Tämä tarkoittaisi erityisesti seuraavan kaltaisten työnvälityksen ydintoimintaa joustavoittavien prosessivaiheiden hankintaa:

- Automatisoidut haastattelut / asennetestit työnhakija-asiakkaille
- Yrityskontaktointi, yrityskäynnit sekä niistä tiedon välittäminen TE-toimistoille (esim. Sillanrakentajat -hankkeesta)

- Työhaun opastus ja vastaanotto henkilöasiakkaille toimistoissa
- Asiakkaiden laajempi verkkopalveluohjaus ja opastus (esim. Skype tai Chattipalvelut).

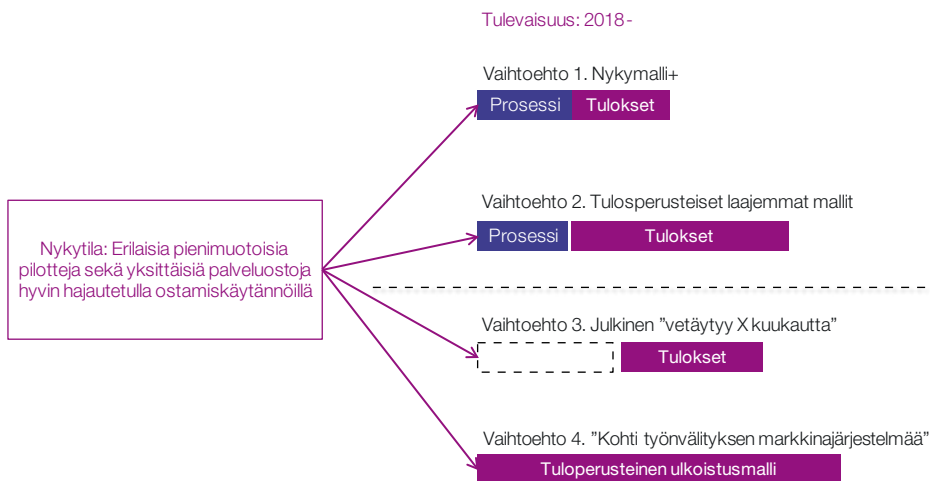
Kuva 17. Haastateltujen näkemyksiä siitä, miten yksityistä työnvälitystä voitaisiin entistä laajemmin hyödyntää



Edellä kuvattujen näkemysten lisäksi tutkimuksessa nousee vahvasti esiin myös muunlaisten kumppanuuksien (esim. Oikotie ja työttömyyskassat) huomioiminen työnvälityksen palveluekosysteemissä. Ylipäätään julkisen ja yksityisen toiminnan kumppanuuden kehittäminen tulisi nähdä nykyistä laajempaan ja isompaan kysymyksenä - ei vain "piirisarjataso" kysymyksenä, kuten eräs haastateltu asian ilmaisi.

Tutkimuksen työpajassa käsiteltiin karkeasti neljää erilaista vaihtoehtoa edistää yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä. Nämä neljä vaihtoehtoa on hahmotettu kuvassa 18.

Kuva 18. Yksityisen palvelutuotannon kehittämisen vaihtoehtoja



Tutkimuksen työpajassa todettiin, että yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen muodostaa loogisen jatkumon ja tiekartan, jossa palvelutuotantoajattelu kehittyy portaittaisesti Nykymalli+ vaihtoehto tarkoittaa hyvin pitkälti nykyisten pilottien kaltaista ostopalvelutoiminnan kehittämistä sekä ostamisen parempaa koordinaatiota.

Uudet käynnistyvät pilotit nähdään TE-hallinnon mielestä vaihtoehtona kaksi mukaisena toimintana tai vähintään mallia testaavina kokeiluina. Tämän lisäksi laaja maahanmuutto ja turvapaikanhakijat edellyttävät pidempiaikaisempaa ja laajamittaisempaa palvelua ostoina pakottaen TE-hallinnon siirtymään kohti pidempiaikaisia sopimuksia. Toinen malli on sekä hallinnollisesti että poliittisesti varteenotettava vaihtoehto tehdä asioita nykyistä systemaattisemmin.

Sekä ensimmäisen että toisen mallin osalta tarvitaan systematiikkaa sekä ostamisen osaamista (mm. neuvottelumenettelyt, palkkioperusteisuuden määrittely sekä keinoja kehittää palvelumarkkinoita) sekä valtakunnallisina hankinnan toteutuksina.

Tämän jälkeen lähitulevaisuudessa nähdään relevanttina siirtyä kohti laajempia tulosperusteisia hankintamalleja, jossa sopimuskaudet ovat pidempiä ja hinnoittelumallit kannattavampia. Nämä mallit mahdollistaisivat muiden skenaarioiden (esim. vaihtoehtot kolme ja neljä) analyysin.

Nostoja:

- Yksityisen palvelutuotannon hyödyntämistä tulisi laajentaa eri tavoin.
- Yhteistyötä ja rajojen määrittystä tiettyjen asiakasryhmien kohdalla ja tältä pohjalta syntyviä ohjauskäytäntöjä tulisi kehittää.
- Muunlaisten kumppanuuksien (esim. Oikotie ja työttömyyskassat) toiminta tulisi kytkeä paremmin työnvälityksen palveluekosysteemiin.

Lähteet

Archambeault, W. G. ja Deis, D. R. (1997). Cost Effectiveness Comparisons of Private Versus Public Prisons in Louisiana: A Comprehensive Analysis of Allen, Avoyelles, and Winn Correctional Centers.

ANAO. (2014). Management of Services Delivered by Job Services Australia. Audit Report No. 37 2013-14.

Andersson, E., and H. Jordahl. (2011). Outsourcing Public Services: Ownership, Competition, Quality and Contracting. Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 874.

Arbetsförmedlingen.se, (2015). Kompletterande aktörer. Saatavilla osoitteessa: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Kompletterande-aktorer.html>. [Käyty 15.1.2016].

Arbetsförmedlingen, (2013). Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer. Saatavilla osoitteessa: <http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3f8eb9ad140aabd13a1f1f/1401114885212/Rapport+om+fördjupad+granskning+av+kompletterande+aktörer+version+29aug.pdf> [Käyty 15.1.2016].

Barbier, J-P.; Hansen, E. ja Samorodov, A. (2003). Public-Private Partnerships in Employment Services. Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability. Skills Working Paper No. 17. ILO: Geneva.

Bennmarker, H.; Grönqvist E. ja Öckert, B. (2009). Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment. IFAU - Institute for labour market policy evaluation, working paper 2009:23.

Bredgaard, T & Larse, F. (2008). Quasi-markets in employment policy: do they deliver on promises? Social Policy & Society, 7, 3: 341-52.

CIETT. (2015). International Confederation of Private Employment Services, Economic report 2015, https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjL2Lyjs7rKAhVKvIKHc9SC-AQFggsMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.ciett.org%2Ffileadmin%2Ftemplates%2FCiett%2Fdocs%2FStats%2FEconomic_report_2015%2FCIETT_ER2015.pdf&usg=AFQjCNHcWjUrrFHfCagZvkEC4PZiKBmjOw&bvm=bv.112064104,d.bGQ. Haettu 15.12.2015

Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4, sivut 386-405.

Considine, M. & O'Sullivan. S. (eds.) (2015). Contracting-out welfare Services. Comapring National Policy Designs for Unemployment Assistance. Wiley.

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

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

CWPC. (2011). Work & Pensions Committee, Work Programme: providers and contracting arrangements, 27 April 2011, HC718 2010-12, London: The Stationery Office Limited.

De Koning, J. (ed.) (2007). The Evaluation of Active Labour Market Policies - Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking. MA, USA: Edward Elgar.

DWP. (2015). Work Programme Official Statistics to March 2015 – table 1.7, 18 June 2015.

DWP. (2014). DWP Commissioning Strategy 2014. Department of Work and Pensions. <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-commissioning-strategy-2014> Haettu 8.1.2015

DEEWR. (2011). The Impact of the Global Economic Downturn on Job Services Australia on July 2009 – January 2010. Evaluation of Job Services Australia 2009-2012. Employment Services Evaluation Section: Canberra.

Elinder, M. (2010). Local economies and general elections: the influence of municipal and regional economic conditions on voting in Sweden 1985-2002. *European Journal of Political Economy*, 26, sivut 279-292.

Eurofound. (2015). Delivering public services: A greater role for the private sector? An explanatory study in four countries. Publication Office of the European Union, Luxembourg.

Finn, D. (2011a). Sub-contracting in public employment services. Review of research findings and literature on recent trends and business models. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

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

Finn, D. (2002). Joining Up Welfare and Work: the role of "private public partnerships" in British and Australian Welfare Reform. Saatavilla: http://eprints.port.ac.uk/101/1/6_DFMelb_PPP_Final_07_02.pdf. [Käyty 18.12.2015].

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

Harkman, A.; Mikkonen, M. ja Okeke, S. (2010). En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgrantin. Arbetsförmedlingen, Working Paper 2010:2.

Hart, O.; Shleifer, A. ja Vishny, R. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112, sivut 1127-1161.

Henkilöstöpalveluyritysten liitto. (2015a). Jäsentutkimus 2015.

Henkilöstöpalveluyritysten liitto. (2015b). Liikevaihtotiedustelu lokakuu 2015.

Henkilöstöpalveluyritysten liitto. (2014a). Liikevaihtotiedustelu joulukuu 2014.

Henkilöstöpalveluyritysten liitto. (2014b). Vuokratyöntekijätutkimus.

Heyma, A. (2015). Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en vanneer? Kosteneffectiviteit naar klantgroepen en moment van inzet voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. SEO Economicsh Onderzoek. UWV.

Hill, J.G. (2013). The Marketisation of Employment Services and the British Work Programme. *Competition & Change*, Col. 17, 2: 197-207.

HM Treasury. (2015). Spending review and autumn statement 2015. <https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-statement-and-spending-review-2015> , käyty 18.1.2015

Hyytinen, T. & Kivistö-Rahnasto, J. (2015). Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus. Nykytilanne ja kuntien kokemukset - Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:9.

Häyrynen-Alestalo, M.; Mälkönen, V. & Valkama, P. (2009). Markkinamekanismit julkisissa palveluissa. Tekesin katsaus 253/2009.

Iso-Mustajärvi, O. (2015). Tapaustutkimus julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhteistyöstä liikuntapaikkapalveluissa. Jyväskylän yliopisto, pro gradu -tutkielma.

Jensen, P. & Stonecash, R. (2005). The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review. *Journal of Economic Surveys*, Issue 5, pp. 767-787

Johnson, W.C. (2014). *Public Administration: Partnerships in Public Service*. Fifth Edition. Waveland Press: Long Grove.

Junnila, M.; Aho, T.; Fredriksson, S.; Keskimäki, I.; Lehto, J.; Linna, M.; Miettinen, S. ja Tynkkynen, L-K. (2012). Sitä saa mitä tilaa. Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 42/2012.

Jönsson, L. ja Skogman Thoursie, P. (2012). Kan privatisering av arbetslivsinriktad rehabilitering öka återgång i arbete? IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2012:3.

Kakabadse, A & Kakabadse, N. (2001). outsourcing in the public services: A comparative analysis of practice capability and impact. *Public Administration and Development*. Vol. 21, 5, pp 401-413.

Kaivo-oja, J.; Virtanen, P.; Jalonen, H. ja Stenvall, J. (2015). The Effects of the Internet of Things and Big Data to Organizations and Their Knowledge Management Practices. In Luden, U. et al. (eds.): *Knowledge Management in Organizations*, 224, sivut 495-513.

Karlsson, J.; Szulkin, R.; Lindholm, C. ja Bygren, M. (2014). Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Hur väl lyckas de och till vilken kostnad. Institutet för Framtidsstudier, Forskningsrapport 2014/4.

Kolektiv Ltd. (2014). Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services. Report Findings.

Konle-Seidl, R. (2005). New Delivery Forms of Employment Services in Germany: Mixed Public-Private Model? Teoksessa Sol. E. Westervl, M. (eds.) *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Kluwer Law, The Hague, 187-207.

Leponiemi, U.; Siitonen, P. ja Anttiroiko, A-V. (2010). Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö. Tampereen yliopisto.

Levin, J. ja Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: theory and evidence from U.S. cities. *Journal of Industrial Economics*, 58, sivut 507-541.

Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. TEM raportteja, 34/2013.

Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A.; ja Vishny, R. (1997). Privatization in the United States. *Rand Journal of Economics*, 28, sivut 447-471.

Lundahl, B.; Kunz, C.; Brownell, C.; Harris, N. ja Van Vleet, R. (2007). Prison Privatization: A Meta-Analysis of Cost Effectiveness and Quality of Confinement Indicators.

Martinson, S. ja Sibbmark, K. (2010). Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar? Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Melin, T. (2007). Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra, Helsinki.

Mäkivirta, L. (2014). Näennäismarkkinoiden toimivuus tilaaja-tuottajamallissa. Case: Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palvelut. Tampereen yliopisto, pro gradu -tutkielma.

NAO. (2012). A commentary for the Committee of Public Accounts on the Work Programme outcome statistics, 13 December 2012, HC 832. <https://www.nao.org.uk/report/a-commentary-for-the-committee-of-public-accounts-on-the-work-programme-outcome-statistics/>. Haettu 15.12.2015

Nolte, E.; Knai, C.; Hofmarcher, M.; Conklin, A.; Erler, A.; Elissen, A.; Flamm, M.; Fullerton, B.; Sönnichsen, A. ja Vrijhoef, H.J.M. (2012). Overcoming fragmentation in health care: chronic care in Austria, Germany and the Netherlands. Health Economics Policy and Law, 7(1), sivut 125-146.

OECD. (2015). Employment and Skills Strategies in Sweden. OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2013). Employment outlook 2013, OECD Publishing, Paris.

Oosi, O.; Keinänen, J.; Wennberg, M.; Karinen, R. (2016). TE-toimistojen yrityslähtöisen palvelumallin arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Raporttikäsikirjoitus.

Oosi, O. (2014). Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 42:2014.

PK-yritysbarometri 2/2015. Saatavilla osoitteessa: www.toimialaonline.fi

Poutvaara, P. (2014). Public-sector outsourcing. The desirability of outsourcing the provision of public services depends on their characteristics and market conditions. IZA World of Labor, 65.

Rannisto, P-H; Pento, T. ja Vedenkannas, M. (2007). Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11.

Räisänen, H. & Hämäläinen H. (2015). Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 31.8.2015. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-11450.pdf> haettu 18.1.2015.

Savola, J.; Haiko, M.; Alanko, M.; Kyrölä, T.; Aapio, L.; Puonti, A.; Laitinen, J.; Hämäläinen, E. ja Lepänen, J. (2006). Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja sektorin yhteistyössä. PATSU Loppuraportti. Sisäasianministeriön julkaisuja 40/2006.

Seppänen, H. (2015). Tapaustutkimus julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta erikoissairaanhoidossa. Tampereen yliopisto, pro gradu-tutkielma.

Sol, E. ja Westerveld, M. (2005). Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance. Kluwer Law International: Hague.

Stenvall, J. ja Virtanen, P. (2015). Intelligent Public Organizations? Public Organization Review (Springer). Forthcoming.

Taimio, H. (2014). Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? Palkansaajien tutkimuslaitos.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2012). Työnvälitys, Toimialaraportit, työ- ja elinkeinoministeriö 01/2012.

Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Yritysrekisteri, Yrityspalvelut, Aloittaneet ja lopettaneet yritykset.

The International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT). (2000). Orchestrating the evolution of Private Employment Agencies towards a stronger society.

Thomas, P. (2007). A review of developments in the Job Network. Parliament of Australia. Research Paper no. 15 2007-08

UWV. (2015). Een verkennend onderzoek naar de betekenis van uitzendwerk voor 50-plussers. UWV report 9/2015.

Valtakari, M. (2016). Tuloperusteisten ostopalvelupilottien arviointi. Väliraportti työ- ja elinkeinoministeriölle.

Valtakari, M.; Nyman, J.; Müller, J-E ja Kesä, M. (2014). Työ ja työvoiman kysyntä muuttuvat. Uudistuuko julkinen työnvälitys rekrytointipalveluna? Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjä, 37/2014.

Van Liemt, G. (2013). Private employment agencies in the Netherlands, Spain and Sweden. Working Paper.

Viitala, A ja Kokko, T. (2015). Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö sosiaali- ja terveysalalla. Laurea Julkaisut 49.

Virtanen P. ja Kaivo-oja J. (2015). Public services and emergent systemic societal challenges. *International Journal of Public Leadership*, 11(2), sivut 77-91.

Virtanen, P. ja Stenvall, J. (2014). The Evolution of Public Services From Co-production to Co-creation and Beyond – An Unfinished Trajectory for the New Public Management? *The International Journal of Leadership in Public Services*, 10(2), sivut 91-107.

Virtanen, P. ja Stenvall, J. (2015). Älykkäiden julkisorganisaatioiden aika. Teoksessa af Ursin, K. ym. (toim.): *Felix byrokratia. Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona. [Felix Bureacracy. Public Administration as a Skill to Take Into Account of Everything]*. Tampere: Tampere University Press, sivut 303-320.

Virtanen, P. ja Vakkuri, J. (2015). Searching for organizational intelligence in the evolution of public sector performance management. *Journal of Public Administration and Public Policy*. Forthcoming.

Virtanen, P., Laitinen, I. ja Stenvall, J. (2015a). Street-level bureaucrats as strategy shapers in social and health ser-vice delivery: empirical evidence from six countries. *International Journal of Social Work*. In review.

Virtanen, P.; Stenvall, J. ja Kinder, T. (2015b). Do Accountabilities Change When Public Organisations Transform to Service Systems? *Financial Accountability and Management*. Forthcoming.

Virtanen, P.; Kaivo-oja, Ishino Y.; Stenvall, J. ja Jalonen, H. (2015c). "Service space" and ubiquitous revolution: empirical evidence from Japan's health care. Working paper, to be submitted to International Journal of Web Engineering and Technology IJWET.

Williamson, O. (1981). The economics of organization: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87, sivut 548-577.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.

Käytetyt keskeiset käsitteet

Työllisyyspalvelut ja työnvälitys: Tässä tutkimuksissa on keskitytty erityisesti julkiseen työnvälitykseen sekä tätä läheisesti tukeviin toimintoihin. Muiden maiden esimerkeissä voidaan puhua myös laajemmin ”työllisyyspalveluista” esimerkiksi silloin, kun kyseisen maan työllisyyspalvelut ovat pääasiassa työnvälitystä.

”Ostopalvelupilotit”: eli tulospäätösten työllistämisen pilotointi Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistoissa

Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuoden 2015 aikana kaksi uudenlaista kokeilua. Piloteilla haettiin uudenlaisia malleja työllistymisen hoitoon ja kokeiltiin uudentyyppisten palvelujen hankintaa tulospäätösten yksityisiltä palveluntuottajilta. Tavoitteena molemmissa kokeiluissa oli löytää uusia keinoja työllistää asiakkaita avoimille työmarkkinoille. Työnhakijoille pilottiin lähteminen oli vapaaehtoista.

Pilotissa mukana olleille yksityisille palveluntuottajille maksettava korvaus perustui molemmissa kokeiluissa palvelun tuloksellisuuteen. Tuloksena pidettiin työnhakijan työllistymistä eri keinoilla työsuhteisiin. Palveluntuottajat saivat itse päättää, millä keinoilla asiakkaan työllistymistä parhaiten edistetään. Työllistymisen apuna kokeiluissa ei käytetty julkisessa työvoima- yrityspalveluista annetun lain mukaisia palveluja.

Uudenmaan pilotissa kohderyhmänä olivat yhtäjaksoisesti kolme kuukautta työttömänä olleet, avoimilta työmarkkinoilta työttömäksi jääneet henkilöt, joiden työmarkkinavalmiuksien arvioitiin olevan pääosin kunnossa. Yhteensä pilottiin osallistui 605 henkilöä. Uudenmaan TE-toimiston valittuina palveluntuottajina toimivat Manhelp Oy, Spring House Oy, Nortrain Oy, ManpowerGroup ja Opteam.

Pirkanmaan pilotin kohderyhmänä olivat vähintään 12 kuukautta yhdenjaksoisesti tai viimeisen 16 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet työnhakijat. Yhteensä pilottiin osallistui 421 henkilöä. Pirkanmaan TE-toimiston valittuina palveluntuottajina toimivat Spring House Oy, Saranen Consulting Oy ja Primetieto Oy.

Tulospäätösten hankinta / tulospäätösten tulos:

Tulospäätösten hankinnat viittaavat ostamiskäytäntöihin, joissa maksetaan suoritteiden asemasta tietystä lopputuloksesta. Työllisyyspalveluissa esimerkit liittyvät yleensä työllistymisestä maksamiseen esimerkiksi siten, että palvelutarjoajat saavat maksuista tietyn prosenttiosuuden kun tietty aika työllistymisestä on kulunut.

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaja Publiceringstid Date	
Olli Oosi		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			
Undersökning: användning av privat service inom arbetsförmedlingen			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Målet för undersökningen är att skapa ett kunskapsunderlag om hur privat service och olika samarbetsmodeller (partnerskap, tjänsteupphandling) kan användas med bästa möjliga resultat inom den offentliga arbetsförvaltningen. Ett mål är också att ta fram konkreta rekommendationer för hur de nuvarande lokala, regionala och riksomfattande samarbetsmodellerna kan förbättras, och i synnerhet för hur nya modeller kan införas. Undersökningen genomfördes mellan november 2015 och januari 2016. Undersökningen har genomförts huvudsakligen av Owl Group Oy, och Mikko Valtakari från Tempo Economics Oy samt professor Petri Virtanen har medverkat som experter. Undersökningen består av en litteraturanalys och ett stort antal intervjuer med experter. Den nuvarande serviceproduktionen granskas ur två synvinklar: hur den ska tillämpas för att få bättre resultat och, i bredare mening, hur arbetsförmedlingen som serviceekosystem kan utvidgas i de olika sektorerna. Den främsta slutsatsen är att den privata serviceproduktionen kunde bli en effektivare tillgång om den används systematiskt och avgränsat så att det privata och det offentliga inte bildar en överlappande servicehelhet med samma målgrupper. I arbets- och näringsservicen bör tjänsteupphandlingar utnyttjas i större utsträckning, eftersom de bidrar till flexibilitet i processen. En annan slutsats är att man bör satsa på stora riksomfattande pilotprojekt som är inriktade på specifika målgrupper, istället för de olika små pilotprojekt som genomförts 2015–2016. Som serviceekosystem har arbetsförmedlingen ännu en lång väg att gå. Det finns både attitydmässiga och strukturella hinder att tackla. Arbets- och näringsministeriet bör ta fram ett strategiskt program på koncernnivå som kopplar samman arbetsförmedling, och vid behov företagstjänster, med utvecklingen av serviceekosystemet inom varje sektor, med bl.a. näringslivets behov i åtanke. För att den privata serviceproduktionen ska kunna utnyttjas bättre måste upphandlingskompetensen förbättras på riksnivå, och arbets- och näringsbyråernas resultatindikatorer måste ses över så att de bättre stöder den servicehandledning som ges åt klienterna. Det måste råda bättre hänsyn till klientens ställning, och klienten bör få mer stöd så att denna förbättras. De förbehåll som lagstiftningen innehåller bör utredas bättre tillsammans med serviceproducenterna. Dessutom bör återbäringsmekanismen för kostnadsbesparingar som härstammar från utkomstskyddet för arbetslösa utvecklas och bli en grund för de resultatbaserade servicemodellerna. Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/ Jarkko Tonttila, tfn +358 50 3749761			
Asiasanat Nyckelord Key words			
Privat serviceproduktion, arbetsförmedling, upphandling, resultatbaserat			
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication		Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-327-085-5	ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-327-086-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	Hinta Pris Price
115		Suomi, Finska, Finnish	-
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Lönnerberg Print & Promo	

Tekijät Författare Authors Olli Oosi	Julkaisu aika 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 Study on the use of private service production in employment services	
Tiivistelmä Referat Abstract The aim of the study is to create a knowledge base on the successful targeting of private services and different collaboration models (e.g. partnerships and service contracts) in public employment services. An additional aim is to put forward concrete recommendations for improving current local, regional and national collaboration models and, in particular, creating new ones. The study was carried out between November 2015 and January 2016. The main operators conducting the study were Owl Group Oy and the experts Mikko Valtakari from Tempo Economics Ltd and Professor Petri Virtanen. The study is based on a literature review and a large sample of expert interviews. The study examines the targeting of private service production from two viewpoints: improved targeting of current private services and, more broadly, expanding the sector-specific service ecosystem of employment services. The main finding of the study is that private services could be used more effectively if they were targeted in a systematic and restrictive manner, thus ensuring that private and public sector operators do not produce overlapping service packages for the same target group. Employment and enterprise services should also make better use of purchased services to support the flexibility of the process. Moreover, the small-scale pilot projects carried out in 2015 and 2016 should be replaced with wider national pilot programmes focusing on a certain target group. The road to improving the employment service ecosystem remains long, with attitudinal and structural barriers to overcome. The Ministry of Employment and the Economy should develop a strategic group-level programme that would connect employment and, where necessary, enterprise services to the development of a sector-specific service ecosystem also from the viewpoint of trade and industry. The improved targeting of private service production also requires strengthening procurement expertise at national level, reviewing the performance indicators of TE offices to support customer case management, paying more attention to and improving the customer's status, and examining the conditions laid down in legislation together with the producers of services. Moreover, the mechanism for returning savings in unemployment security costs should also be developed as a basis for performance-based service models. Contact person at the Ministry of Employment and the Economy: Employment and Entrepreneurship Department/ Mr Jarkko Tonttila, tel. +358 50 374 9761	
Asiasanat Nyckelord Key words Private service production, employment services, purchasing, performance-based approach	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-327-085-5	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-327-086-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 115	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish -
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Lönnerberg Print & Promo

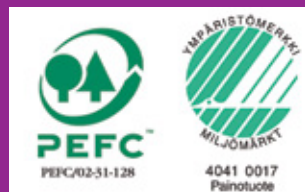
Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus

Tutkimusraportti vahvistaa tietoperustaa yksityisten palvelujen ja eri yhteistyömallien (humppanuus, palveluhankinta) tuloksekkaasta kohdentamisesta julkisessa työnvälityksessä. Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen palvelutuotannon kohdentamista kahdesta näkökulmasta: nykyisen yksityisen palvelutuotannon paremmasta kohdentamisesta asiakasryhmien, toimialojen ym. mukaan sekä laajemmin työnvälityksen sektorikohtaisen palveluekosysteemin laajentamisen näkökulmasta. Tutkimus perustuu laadullisiin ja määrällisiin menetelmiin ja aineistoihin.

Paino:
Lönnberg Print & Promo, 2016

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-327-085-5

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-086-2



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