Työelämä ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen 1.3.2017

Lausunto/ Robert Arnkil
Työvoimapolitiikan asiantuntija yli 30 vuotta, Suomessa ja Euroopassa
Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen (EEPO) asiantuntijajäsen 2010-2015

1. Työvoimapalvelut maakuntauudistuksessa

Kasvupalvelulakiehdotuksessa määritellään maakunnille v. 2019 siirtyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta koskevista vastuista ja periaatteista. Siinä kasvupalvelu-uudistus perustuu järjestäjän ja tuottajan eriyttämiseen. Palvelut järjestäminen perustuisi suurilta osin työvoimapalvelujen yksityistämiseen monituottajamallilla. Palveluiden toteutus olisi uusien maakuntien vastuulla. Kuntien rooliksi jäisi toimiminen omistamiensa yhtiöiden kautta palvelumarkkinoilla. Maakunta vastaisi itse palvelujen tuottamisesta vain silloin kun markkinoilta ei löydy sopivia palveluntuottajia (markkinapuute) tai silloin kun kyse on tehtävistä, joita ei voi viedä markkinoille.

Jos oletetaan että 2-3 vuoden päässä on Kasvupalvelulain esityksen mukainen tilanne, se tarkoittaisi työvoimapalveluissa siirtymistä käytännössä Australian malliin (tai Australian ja joiltakin osin Iso-Britannian malliin). Tämä merkitsisi olennaista muutosta nykyiseen pohjoismaiseen malliin. Tilanteen on omiaan tekemään haastavaksi se, että samaan aikaan suunnitelmien mukaan lisätään myös työvoimapalveluihin tärkeällä tavalla liittyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämistä ja yksityistämistä.

2. Työmarkkinoiden ja työurien muutokset

Työvoimapolitiikkaa ja työvoimapalveluja haastaa tällä hetkellä kaikkialla maailmassa ennen kaikkea kaksi toisiinsa kietoutunutta kehityskulkua: (1) Ensinnäkin työelämän ja työurien moninaistuminen ja pirstaloituminen, joka ilmenee mm. vaatimuksina monitaitoisuudesta, johon kuuluvat myös pehmeät ryhmätyötaidot ja digitaaliset taidot. Samaan aikaan palkkatyö- ja yrittäjyysurat lomittuvat ja sekoittuvat. Työurissa on paljon erilaisia elämänvaiheisiin ja työllisyystilanteeseen liittyviä katkoksia. Tästä kaikesta on seurannut vaikeuksia työuriin liittyville sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmille, jotka on suunniteltu toisenlaisiin olosuhteisiin. (2) Tätä kaikkea vaikeuttaa toinen trendi, joka on pitkäaikaisen ja kroonisen työttömyyden sitkeä kasvu kaikkialla, jopa niissä maissa joissa vienti vetää, talous kohenee ja yleinen työttömyys laskee, jopa ennätysalas, kuten Saksassa. Suomessa pitkäaikaistyöttömyys on ollut erityisen sitkeä ja tälläkin hetkellä paheneva ongelma.Tämä sitkeä työttömyyden pitkittyminen on monitahoinen ongelma, johon liittyy osaamisen, terveyden ja sosiaalisen tilanteen kysymyksiä ja ratkaisut edellyttävät näitä koskevien palvelujen yhdistelyä.

Työvoimapalvelut kaikkialla maailmassa, niin perinteistä valtiojohtoista mallia soveltavat, kuin erilaiset kumppanuusmallit ja markkinamallit - ovat tulleet haastetuiksi tämän kompleksisen asiakokonaisuuden suhteen ja kaikkialla niihin etsitään uusia ratkaisuja ja rakenteita. Missään ei näihin haasteisiin ole kehitetty mitään ylivoimaista mallia.

3. Työvoimapalvelujen malleja ja kokemuksia

Työvoimapalvelut Euroopan maissa muistuttivat varsin suuressa määrin vielä noin 20 vuotta sitten. Työvoimapalvelujen tyypillinen toteutustapa oli valtiollinen työvoimapalvelu, jolla oli alueellinen ja paikallinen taso. Palvelu toteutui paikallisen tason työvoimatoimistojen kautta, jotka usein vastasivat myös työttömyysturvan vireillepanosta ja sen ehtojen täyttymisestä. Ostopalvelujakin on käytetty,

erityisesti ammatillisen työllisyyskoulutuksen ja erityisryhmien, kuten erilaisten työkyvyn rajoitteiden, kohdalla. Kolmannen sektorin roolin vahvuudessa on kuitenkin ollut kautta aikojen suuria eroja eri puolilla Eurooppaa.

Varsinkin viimeisen 10 vuoden aikana tilanne on muuttunut olennaisesti. On maita, jotka edelleenkin työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa nojaavat valtiojohtoiseen toimintaan ja Euroopan Unionin politiikkakin on viime aikoihin asti suosinut tällaista perusmallia. Mallit ovat kuitenkin alkaneet eriytyä. Paikallishallinnon, kuntien, rooli on monissa maissa kasvanut, kuten myös muut kumppanuudet, erityisesti kolmannen sektori rooli, on kaikkialla kasvanut. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Saksa ja Hollanti – ja Suomi. Tanskahan kunnallisti työvoimapalvelut kokonaan noin 10 vuotta sitten.

Myös ’markkinamallit’, eli palvelujen ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja yksityisen sektorin käyttö työvoimapalveluissa ovat olleet, erityisesti anglosaksisissa maissa, Iso-Britanniassa, USA:ssa ja Australiassa jo pitkään kasvussa. Yksityisen sektorin käyttö on lisääntynyt myös Saksassa, Hollannissa ja Suomessa, mutta ei dramaattisesti.

Suomi on työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa kuulunut alun alkaen Pohjoismaiseen ryhmään yhdessä Ruotsin, Tanskan ja Norjan kanssa. Karkeasti ottaen 1970 – 1990 kansainvälisiä vaikutteita otettiin ennen kaikkea Ruotsista, aktiivisen työvoimapolitiikan ’emämaasta’. Sittemmin mielenkiinto on kohdistunut laajemmalle, ensin Tanskaan, joustavan työvoimapolitiikan, eli ’flexicurityn’ mallimaana. 2000-luvulla on liikuttu yhä enemmän kohti kumppanuuksia (kuten Työvoiman monialaisten palvelukeskusten luominen) ja viime vuosina siis kohti markkinamalleja.

Tarjolla on – asiaa yksinkertaistaen – kolme perusmallia työvoimapalvelujen järjestämiseksi:

1) Työvoimapalvelujen kunnallistaminen, eli Tanskan malli
2) Kumppanuusmalli, joka perustuu valtion, kuntien ja näiden kumppaneiden, mukaan lukien myös ostopalvelut, yhteistyöhön. Tällaisia ovat mm. Saksa, Ruotsi, Hollanti – ja Suomi
3) Markkinamallit, joissa työvoimapalvelut on kokonaan (Australia), tai merkittävässä määrin (Iso-Britannia), yksityistetty

Millaisia kokemuksia näistä on?

Tanska

Tanskassa palvelujen koostaminen ja pyrkimys parempaan vaikuttavuuteen kompleksisten haasteiden edessä on toteutettu kunnallistamalla työvoimapalvelut. Tämä oli radikaali uudistus, jota myös vastustettiin perinteisen työvoimahallinnon toimesta. Kunnat puolestaan olivat halukkaampia ottamaan työllistämisen ja työllistyvyyden edistämisen hoitaakseen, sillä tavoitteena oli saada vastuu ja resurssit – ja siten myös yllykkeet tehdä asiat paremmin – yhden katon alle. Kunnalliseen malliin siirryttiin kokeilujen kautta ja siirtymäkauteen meni noin 5 vuotta ja kunnallisesta mallista on nyt noin 10 vuoden kokemus. Samaan aikaan kuntarakennetta rationalisoitiin niin, että kuntien määrä vähennettiin 230:sta 96:een. Tällä haluttiin saada aikaan elinkelpoisempia ja vahvempia kuntia.

Tanskan mallin taustalla on myös ns. Flexicurity-malli, jonka ’mallimaa’ Tanska on Hollannin ohella ollut Euroopassa. Flexicurityn ytimenä on ’kultainen kolmio’, joka muodostuu alhaisesta irtisanomissuojasta, korkeasta työttömyysturvasta sekä hyvin resursoidusta aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Malli on osoittanut toimintakykyisyytensä sikäli, että Tanska on varsin nopeasti toipunut vuoden 2008 globaalista kriisistä.

Tanskalla on nyt, vuoteen 2016 mennessä, siis noin 10 vuoden kokemus kunnallisesta mallista ja pääosin kokemukset ovat olleet myönteisiä ja vuoden 2015 reformissa kunnallista mallia on edelleen kehitetty. Kritiikkiä on herättänyt mm. 'kuntaitsekkyys' eli valtakunnallisen työvoimapolitiikan pirstoutuminen ja työvoimapolitiikan osaamisen puutteet joissakin kunnissa. Vastauksena on ollut lisätä suuralueiden roolia eheyttämässä työvoimapolitiikkaa ja tarjoamalla apua kuntien osaamiseen.

Saksa

Saksaa pidettiin työvoimapolitiikassa ja työllisyydessä pitkään Euroopan 'sairaana miehenä' sitkeän ja korkeana pysyvän työttömyyden vuoksi. Monista eri syistä ja useiden työvoimapolitiikan ja organisaatioiden reformien kautta Saksan talous- ja työllisyystilanne on 2000-luvulla ja varsinkin 2005 lähtien ollut Euroopan paras. Tämän vuoksi Saksan viime vuosien kehitys työvoimapolitiikassa ja palveluissa on mielenkiintoista ja tärkeää myös Suomen kannalta.

Saksan hyvästä talous- ja työllisyyskehityksestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys ei ole alentunut ja pitkäaikaistyöttömyydessä on aina paljon kompleksista problematiikkaa. Saksa on lähtenyt vastaamaan haasteisiin luomalla ns. Job Centerit, jotka ovat työvoimahallinnon, kuntien ja muiden kumppaneiden yhteistyöorganisaatio. Job Centerit vastaavat muista kuin ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevista ja niiden kautta kulkee nykyisin valtavirta työnhakijoista Saksassa. Job Centerit ovat siten Saksan 'kumppanuusmallin' ja sen kehityksen ydin. Suomessa vastaava kehityssuuntaa ovat, pienemmässä mittakaavassa ja heikommassa asemassa, edustaneet Työvoiman monialaiset palvelukeskukset. Ansiosidonnaisista vastaa Saksassa edelleen valtion työvoimapalvelu. Saksassa perinteisen työvoimahallinnon rooli on säilynyt vahvana. Sillä on valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen työvoimapolitiikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan resurssien suhteen vahva sananvalta jo koordinointitehtävä.

Saksassa yksityisen tai kolmannen sektorin palveluja ei ole lähdetty voimakkaasti lisäämään, joskin kolmannen sektorin rooli on kautta aikojen ollut suurempi Saksassa kuin Suomessa. Saksalaisissa vertailututkimuksissa saatiin tulos, että julkiset työvoimapalvelut toimivat vaikuttavammin kuin yksityiset, joten mitään syytä yksityisen voimakkaaseen laajentamiseen, puhumattakaan koko työvoimapalvelumallin muuttamisesta yksityiseksi, ei ollut. Yksityisillä ja kolmannen sektorin palveluilla on tärkeä rooli täydentävinä ja fokusoituina palveluina, harkinnan mukaan.

Hollanti

Myös Hollannissa kompleksit asiakastilanteet ja työttömyyden pitkittyminen on muodostanut tärkeimmän haasteen työvoimapalveluissa. Hollannissa kehitys on ollut osittain samanlainen kuin Saksassa palvelujen koostamisen suhteen. Myös Hollannissa on palvelujen yhteensovittamista toteutettu 'alueellisten koalitioiden' kautta, jossa kunnat (käytännössä suuremmat kaupungit), valtion työvoimapalvelut sekä kolmas sektori hoitavat muiden kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien palvelut. Valtion työvoimapalvelut hoitavat ansiosidonnaisten palvelun, kuten Saksassa. Nämä palvelut on pitkälle digitalisoitu, eli tätä palveluhaaraa on olennaisesti supistettu.

On huomionarvoista, Suomenkin suunnitelmia ajatellen, että vuonna 2000 yritettiin heikossa asemassa olevien työvoimapalvelut Hollannissa pakkoyksityistää. Tämä yritys epäonnistui täydellisesti ja se jouduttiin peruuttamaan 2010 mennessä. Yrityksestä tuli sekava ja kallis. Hollannissa alettiinkin vahvistaa edellä kuvattua kumppanuusmallia.

Australia

Australia yksityisti työvoimapalvelut kokonaan konservatiivihallituksen toimesta vuonna 1998. Tavoitteena oli antaa palvelun tuottajille vapaus räätälöidä palvelua eri asiakasryhmille. Palkkiot ja yllykkeet perustuvat työllistymistuloksiin. Byrokratiasta haluttiin eroon. Australia näyttikin arvioiden mukaan tuottavan saman tasoisia tuloksia työllistämisessä puolta aikaisempaa halvemmalla. Ajan mittaa kuitenkin ilmaantui ongelmia, erityisesti 'kermankuorinnan ja parkkeeraamisen' muodossa, eli keskityttiin niihin, joita oli helpoin työllistää ja jätettiin vaikeammat 'parkkiin' ohuelle palvelulle. Tämä puolestaan voi johtaa ongelmiin pidemmällä tähtäimellä. Australian mallia onkin jouduttu useaan kertaan uudistamaan, viimeksi labour-hallituksen toimesta 2009. Tämä on kuitenkin merkinnyt myös sääntelyn lisääntymistä – ja byrokratian kasvua, josta alun perin pyrittiin eroon.

Kun puhutaan Australian mallista yksityisenä mallina, on syytä muistaa, että erittäin ratkaisevat osat Australian mallia ovat edelleen julkista toimintaa. Näitä ovat koko työvoimapolitiikan strategia ja tavoiteasettelu, ostopalvelujen sääntöjen, kriteerien ja tulostavoitteiden ja palkkioiden laatiminen ja kehittäminen, asiakkaiden palvelutarpeen arvio asiakkuuden alussa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Vain tilatut palvelut ovat yksityisiä, 'kokonaiskehys' ja sen kehittäminen on edelleen julkista toimintaa.

Alkuperäinen ajatus niin Australian, kuin Iso-Britanniankin mallissa oli, että julkinen on kiinnostunut vain työllistämistuloksista ja palkitsee niistä. Palvelun tuottajalla olisi vapaus tuottaa tulos laillisuuden puitteissa miten parhaaksi näkee ja innovoida uusia ratkaisuja. Tätä kutsutaan 'black-box' ajatteluksi, jossa palvelutuotannon prosessi on tuottajan oma asia. Tämä malli ei kuitenkaan ole sellaisenaan toiminut, vaan mustan laatikon kantta on jouduttu avaamaan, kahdesta pääsyystä. Ensinnäkin, laajan vaikuttavuuden lisäämiseksi on perusteltua, että hyvin toimivat ja tuloksekkaat käytännöt leviävät laajalle. Tämän vuoksi palvelun tuottajat on velvoitettu kertomaan menetelmistään, eli juuri tuosta palvelun prosessista. Siitä halutaan siis enemmän 'avointa koodia'. Myös sitouttamista laatuun on vahvistettu. Toinen syy on se, että palvelun ostajan on syytä olla erittäin hyvin perillä mitä hän ostaa, eli on syytä voida 'kurkistaa laatikkoon', ettei tule ostettua 'epäkuranttia tavaraa'. On siis jouduttu palaamaan osin samoihin asetelmiin, kuin mistä lähdettiin julkisen palvelun systeemeissä.

Iso-Britannia

Euroopassa laajimmin yksityisiä palveluja on käyttänyt Iso-Britannia. Siellä yksityisiä palveluja työvoimapalveluissa käytetään erityisesti pitkäaikaistyöttömille ja erilaisia työrajoitteita omaaville. Yksityisten palvelujen lisäys johti kuitenkin sopimusten ja ostojen pirstoutumiseen ja sekavuuteen, joka herätti laajasti kritiikkiä. 2006 Tony Blairin hallitus antoi toimeksiannon selkeyttää systeemiä. Vuonna 2007 nk. Freud -raportti ehdottikin huomattavia muutoksia työvoimapalveluihin.

Vuonna 2010 konservatiivihallitus otti Freud-raportin esitykset uudistuksen lähtökohdiksi. Sen ytimenä oli siirtyminen 2011 pieneen määrään ensisijaisia palveluntuottajia ('Prime Contractors'), eli tuhansien tuottajien ja sopimusten sijaan palvelut ostetaan nykyisin kilpailutuksen kautta kahdeksaltatoista suurelta yritykseltä. Nämä sitten tarpeen mukaan alihankkivat tarvitsemiaan palveluja pienemmiltä toimijoilta. Alihankkijat on osoitettava tarjouksessa ja niitä saa muuttaa vai perustellusti. Sopimukset ovat useamman vuoden miljoonasopimuksia. Mitä vaikeammin työllistyvä asiakas, sitä enemmän työllistymisestä maksetaan.

Australian ja Iso-Britannian systeemejä on korjailtu useaan kertaan erityisesti kermankuorinnan ja parkkeeraamisen estämiseksi ja vaikeammassa asemassa olevien työnhakijoiden aseman turvaamiseksi. Myös alihankkijoiden, pienten tuottajien ja kolmannen sektorin aseman turvaaminen on vaatinut huomiota. Yksityisten työvoimapalvelun haasteena ovat olleet erityisesti moniongelmaisuus ja

työttömyyttä pitkittävät monenlaiset esteet. Eli täsmälleen samat ongelmat, jotka nykyisin vaivaavat julkistakin.

4. **Mitä näistä kokemuksista on pääteltävissä Suomen maakuntamalliin työvoimapalveluissa?**

Näyttää siltä, että hyvin toimivassa työllisyyden hoidon kokonaismallissa, olipa se julkinen tai yksityinen tai sekamalli, on ratkaistava hyvin samat perusasiat. Asiakkuuden alkuun on saatava hyvä yhteistyösuhde, asiakaslähtöinen palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelma. Myös Australian mallissa palvelu alkaa julkisen tekemästä arviosta. Palveluketjut on saatava sujuviksi ja aukottomiksi ja kumppanuudet toimiviksi. Henkilökohtaisella palvelulla on tärkeä rooli, lisääntyvästä digitalisaatiosta huolimatta. Palvelun kokonaisuuden toimivuus ja tulosten seuranta on varmistettava.

Yksityistäminen tuo mukanaan omat haasteensa, erityisesti hankinnan ja markkinoiden kehittämisen osalta. Julkisella on tässä niin Australiassa kuin Britanniassakin edelleenkin ratkaisevan tärkeä ja pitkäjänteinen rooli. Hyvin toimivat markkinat tai yhtiöittämiset eivät synny yhtäkkiä. Varoittavana esimerkkinä tästä on Hollanti. Suomessa maakuntamallin toteuttamiseen tulee lisähaastetta siitä, että samaan aikaan lisätään työvoimapalveluihin tärkeällä tavalla liittyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämistä ja yksityistämistä.

5. **Kommentteja maakuntauudistuksen työvoimapalveluja koskevaan lainvalmisteluun**

Kasvupalvelu-uudistuksen lakiesityksen perustelu-osissa on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Arvioinnin perusteella on päädytty lakiehdotuksen mukaiseen järjestämis- ja tuottamistehtävät eriyttävään toteuttamisvaihtoon, ”*koska se toteuttaa parhaiten uudistukselle asetetut tavoitteet kestävästä talouskasvusta ja palvelujen vaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantamisesta.*”

Vaihtoehtoina on esitetty kolme:

(1) Jatkaminen nykyisenkaltaisella mallilla: Tehtävät ja palvelut voitaisiin siirtää nykyisessä muodossaan ja nykyisenkaltaisella sääntely- tarkkuudella uusien maakuntien järjestämisvastuulle. ”*Arvion mukaan*” tämä vaihtoehto hylätään, *”koska nykyiset palvelut eivät ole pysyneet talouden ja työmarkkinoiden muutosrytmissä”*. Ja *”arvion mukaan palvelujärjestelmän siirtäminen sellaisenaan maakuntien vastuulle ei olisi kuitenkaan parantanut palvelujen asiakaslähtöisyyttä, vaikuttavuutta eikä toiminnan tehokkuutta”.*

On helppo yhtyä käsitykseen, että nykyiset palvelut ovat tulleet haastetuiksi, mm. tavoilla, joita alussa kuvasin. Tästä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa päätelmää nykyisenkaltaisen vaihtoehdon hylkäämisestä. Viittaus ’arvioihin’ on myös varsin ylimalkainen. Lakiesityksen johdannoissa ja perusteluissa mainitut arviot ja lähteet eivät suoraan oikeuta tällaista päätelmää.

(2)Täydentävien ostopalvelujen malli: Toisena vaihtoehtona *”arvioitiin ratkaisumallia, jossa sääntelyä väljennettäisiin antaen itsehallinnolle enemmän harkintavaltaa ja palvelujen tuottamistapa pidettäisiin nykyisenkaltaisena korostaen oman julkisen tuotannon ensisijaisuutta ja täydentäen sitä kohdennetuilla ostopalveluilla.*

Malli jatkaisi nykyistä tuotantotapaa, jossa mm. yksityisten palvelujen osuutta TE- palveluissa on vähitellen lisätty pitäen asiakkuuksien johtamisen vastuut ja julkisen vallan tehtävät viranomaisen vastuulla. Ostopalvelut ovat kohdistuneet yksittäiseen palveluun, asiakas- ryhmään tai palveluprosessin osaan.

Ostopalvelut ovat kohdistuneet yksittäisiin palveluihin, ei niinkään palvelukokonaisuuksiin ja ovat olleet palvelutuottajan toimivaltuuksien osalta rajoitettuja, joten skaalaetuja, markkinoiden tai niiden innovaatiokyvykkyyden kehittymistä ja siten laajempaa kansantaloudellista vaikuttavuutta ei ole päässyt syntymään."

"Arvion mukaan vaihtoehdolla ei saavutettaisi vaikutuksia kansantalouden tasolla. Maakuntien itsehallinnollisuuden tavoitteet vaihtoehto toteuttaisi".

Arviot, joihin lakiesityksen johdanto ja perustelut viittaavat, eivät kuitenkaan yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti perustele näin vahvaa päätelmää.

Tämä malli muistuttaa Saksan ja Hollanninkin mallia. Myös Tanska ja Ruotsi käyttävät tähän tapaan ostopalveluja. Näiden maiden kokemuksista voisi aivan yhtä hyvin vetää sen johtopäätöksen, että kehittämällä nykyistä mallia vastaamaan paremmin työmarkkinoiden ja työurien muutoksia ja lisäämällä kumppanuuksia ja kohdennettuja ostopalveluja saataisiin haluttua vaikuttavuutta lisää.

Tällaisen kumppanuusmallin perustelua on omiaan vahvistamaan myös se, että se ei merkitsisi niin radikaalia muutosta pohjoismaiseen malliin, vaan olisi helpommin hallittavissa. Australian ja Iso-Britannian kokemukset osoittavat, että markkinamallin saaminen kohdilleen on vienyt ainakin pari vuosikymmentä. Muutenkin ne kuuluvat ns. anglosaksiseen yhteiskuntamalliin, joka monella tavoin muutenkin (mm. erittäin vahvan keskusjohtoisuuden kautta), poikkeavat huomattavasti pohjoismaisesta perinteestä.

Mallien kehittelyyn on myös näissä maissa panostettu huomattavasti tutkimuksen ja kritiikin merkeissä. Suomessa työvoimapoliittinen ja työmarkkinoiden tutkimus ja kritiikki ovat selvästi vähempää ja heikommin resurssoitua näihin – ja myös Saksaan, Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna. Suomen edellytykset itsekritiikkiin, oppimiseen ja korjausliikkeisiin ovat siten heikommat kuin näissä maissa.

(3)Markkinamalli: *"Arvioinnin pohjalta on päädytty lakiehdotuksen mukaiseen toteutusvaihtoehtoon, jossa palvelutuotannon kilpailullisuuden täysimääräisellä hyödyntämisellä ja mahdollistavalla sääntelyllä arvioidaan saavuttavan ne vaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden tavoitteet, jotka uudistukselle on asetettu."*

Arviot, joihin lakiesityksen perustelut viittaavat, eivät kuitenkaan yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti perustele myöskään tässä kohdin näin vahvaa päätelmää. Keskeisiä lähteitä ovat mm. professori Dan Finnin analyysit Euroopan ja Australian työvoimapalvelujen kehityksestä sekä OECD:n aineistot. Oma kansainvälinen katsaukseni yllä perustuu näihin samoihin lähteisiin ja päätelmät ja tulokset ovat, kuten olen todennut, ristiriitaisia. Markkinamallien kokonaisyhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta pidemmällä tähtäimellä verrattuna aikaisempaan tai muihin maihin ei ole olemassa yksiselitteisiä todisteita suuntaan eikä toiseen.

Esityksessä todetaan myös että: *"Kilpailullisuuden hyödyntäminen tuo palveluun joustavuutta ja erityisosaamista, jolla asiakkaille turvataan laadukkaat palvelut ja hyvät tulokset. Kilpailullisuuden hyödyt saadaan kansantalouden tasolla riittävän suuriksi, kun markkinalähtöinen tuotantomalli säädetään ensisijaiseksi, hankinnat kohdennetaan laajempiin palvelukokonaisuuksiin ja palveluntuottajille annetaan toimivaltaa palveluprosessien ja - mallien suunnittelussa."*

Nämä ovat tärkeitä seikkoja ja korostavat pelisääntöjen tärkeyttä. Iso-Britannian kokemukset erityisesti osoittavat, että kilpailuttaminen voi johtaa pirstoutumiseen ja 'kilpailuttamisbyrokratian' kasvuun, josta 'Prime Contractors' mallilla on pyritty eroon. Tämä puolestaan synnyttää mm. kysymyksen alihankkijoiden, pienten tuottajien ja kolmannen sektorin asemasta. Vaarana on myös, että Prime

Contractorseista tulee liian vahvoja pelureita tilaajan suhteen. Tähän liittyy myös ’black-box’ ongelma, eli ’täyden’ vapauden antaminen palveluntuottajille ei olekaan toiminut markkinamallimaissa, vaan sitä on jouduttu avaamaan. Vaarana on myös, että jos Suomessa ajaudutaan Hollannin tapaiseen sekavaan palvelujen ’äkkiyhtiöittämiseen’ ja satojen kilpailutusten sekavuuteen, seuraa isojen yritysten ’saalistus’ tilaajan, työnhakijoiden ja pienten yritysten vahingoksi. Ongelmat ovat tuttuja maissa, joilla on pidempää kokemusta.

Esityksessä todetaan myös että: *”Kilpailullisen tuotantomallin varaan rakentuva ratkaisu luo palvelun tuottajille kannusteen uuden palveluliiketoiminnan ja uusien vaikuttavampien palveluinnovaatioiden kehittämiseen. Vaikutusten toteutumisen näkökulmasta ratkaisevaa on markkinoiden riittävä kilpailullisuus sekä maakuntien hankintapolitiikka ja -osaaminen.”*

Myös nämä ovat tärkeitä seikkoja ja ovat omiaan korostamaan paitsi hyviä pelisääntöjä ja myös hankintastrategioiden ja hankinnan osaamista. Suomi ei ole edelläkävijämaa markkinamalleissa ja ostopalveluissa. Kuntien tilaaja-tuottaja toimintatapaan tultiin jälkijunassa. Itse asiassa vaiheessa, jossa sitä jo soveltaneet maat olivat siitä luopumassa tai selvästi modifioineet sitä. Nyt tilaaja-tuottaja toimintatavasta on Suomessa kunnissa monin paikon luovuttu, mutta mitään perusteellista analyysiä tästä ei, ainakaan allekirjoittaneen tietämänä, ole tehty. Nyt samaa tulisi toteuttaa ’järjestäjä – tuottaja’ mallilla. Tästä kaikesta aiheutuu huomattavia paineita osaamiselle ja pelisäännöille ja riskit ovat huomattavat.

6. Loppupäätelmät

Mielestäni sekä kansainväliset, että kotimaiset kokemukset osoittavat, että ei ole kysymys siitä onko julkinen, yksityinen vai sekamalli jotenkin ’paras’, puhumattakaan siitä, että joillakin arvioilla tällaista olisi todistettu. Kaikkien maiden malleilla, myös markkinamalleilla, on vahvuutensa ja heikkoutensa. Pikemminkin on kyse siitä, että sovellettu kokonaismalli, olipa se julkinen, yksityinen tai sekamalli, on saatava toimimaan kaikilta tärkeiltä osiltaan – strategia, pelisäännöt, tavoiteasetanta, nopea oppiminen ja korjaaminen, palvelutarpeen arviointi, kumppanuudet ja palveluprosessien asiakaslähtöisyys ja sujuvuus sekä tulosten arviointi – toimimaan hyvin.

Tätä vasten on käsittääkseni kysymys siitä kuinka suuria riskejä ’hyppäykseen’ pohjoismaisesta mallista markkinamalliin – vieläpä samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalveluissa – sisältyy ja onko meillä vähemmän riskejä sisältävää vaihtoehtoa, joka vastaisi niihin oleellisiin haasteisiin, joita alussa esitin ja joihin ratkaisuja myös maakuntamallissa tavoitellaan.

Kun katsoo Australian ja Iso-Britannian mallien kehitystä, joka on vienyt ainakin kaksi vuosikymmentä – ja vielä vahvasti keskusjohtoisissa maissa – on selvää, että riskit Suomessa ovat huomattavat.

Suomen työllistämisen pääongelma on pitkäaikais- ja krooninen työttömyys (pitkillä ajanjaksoilla ei saada avointen markkinoiden työuria vakiinnutettua). Toki myös muita haasteita on, kuten työurien käynnistäminen ja nuoriotyöttömyys, mutta ratkaisuja pitäisi löytyä nimenomaan heikommassa työmarkkina-asemassa olevien suhteen.

Perusratkaisuna näihin kysymyksiin on kumppanuuksien ja yhteistyön rakentaminen ja työllistämiseen liittyvien resurssien turvaaminen. Aktiivisen työvoimapolitiikan resursseja on merkittävästi vähennetty Suomessa 2000-luvulla. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimivuudessa on varmasti kehittämisen tarvetta, mutta sitä tarvitaan juuri näissä haastissa.

Suomella on jo runsaasti kokemusta perinteisen valtiojohtoisen työvoimapalvelun täydentämisestä

kumppanuuksilla mm. Työvoiman monialaisten palvelukeskusten merkeissä ja myös muista yhteyksistä, kuten kuntakokeiluista. Vastikään TYPeille saatiin uusi lainsäädäntökin. Samalla myös kuntien asemaa tässä kumppanuudessa vahvistettiin. Tämä prosessi on kuitenkin selvästi kesken. Suomella ei kuitenkaan mitenkään voi olla varaa menettää sitä kokemusta mitä TE-toimistojen, kuntien ja Kelan ja muiden tahojen yhteistyöstä mm. TYPeihin on kertynyt. Australian mallissakin työvoimapalvelujen aloitus on julkista toimintaa (nk. Centerlink), jonka ensin arvioi mitä palveluja asiakas tarvitsee. Vasta sen jälkeen palveluja ostetaan. Saksa käyttää niin valtion työvoimatoimistoissa, kuin kumppanuuteen perustuvissa Job Centreissä julkisen suorittamaa perusteellista profilointia palvelujen käynnistämisessä ja on panostanut vahvasti henkilökohtaisten palvelujen laatuun, kumppanuuksiin ja palvelujen yhdistämiseen. Digitaalisia palveluja ja asiakkaiden taustatietojen digitaalista hyödyntämistä käytetään, mutta henkilökohtainen palvelu on tärkeimmässä asemassa.

Mielestäni Suomella olisi perusteita soveltaa maakuntamallissa kumppanuusmallia, jossa vaiheittain markkinoita kehittämällä lisätään myös yksityisen sektorin roolia palvelutuotannossa ja huolehditaan aktiivisen työvoimapolitiikan asemasta ja resurssien riittävyydestä, menemättä kokonaan markkinavetoiseen 'Australian malliin'. Samalla olisi huolehdittava työvoimapolitiikkaan liittyvän tutkimuksen resursseista Suomessa.

Robert Arnkil
Työvoimapolitiikan asiantuntija yli 30 vuotta, Suomessa ja Euroopassa
Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen (EEPO) asiantuntijajäsen 2010-2015

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta 1.3.2017

Työvoimapalvelut maakuntauudistuksessa

Robert Arnkil

Työvoimapolitiikan asiantuntija yli 30 vuotta, Suomessa ja Euroopassa
Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen (EEPO) asiantuntijajäsen 2010-2015

Työelämän, työmarkkinoiden, työurien ja työllisyyden edistämisessä on kaikissa maissa kaksi suurta toisiinsa kietoutunutta ajankohtaista ongelmaa

- Työelämän ja työurien ***'epävakaa moninaistuminen***': nopeat ja yllättävät muutokset, pirsaloituminen, katkokset ja palkkatyö- ja yritysurien 'lomittuminen', 'yrittävyystaitojen' tarve
- ***Työttömyyden pitkittyminen ja kroonistuminen*** (myös hyvän talouskasvun ja kysynnän olosuhteissa)

- 'Epävakaa moninaistuminen' kohtaa kaikkia, myös paremmassa asemassa olevat, mutta myös siis työttömät
- Palvelut, ohjaus, tukijärjestelmät ja koulutus eivät kuitenkaan ole pysyneet muutosten kyydissä

Työvoimapalvelut Euroopan maissa muistuttivat toisiaan varsin suuressa määrin vielä noin 20 vuotta sitten.

Työvoimapalvelujen tyypillinen toteutustapa on ollut valtiollinen työvoimapalvelu, jolla on alueellinen ja paikallinen taso. Palvelu toteutuu paikallisen tason työvoimatoimistojen kautta, jotka usein vastasivat myös työttömyysturvan vireillepanosta ja sen ehtojen täyttymisestä (tässä maiden välillä eroja)

Ostopalvelujakin on käytetty, erityisesti ammatillisen työllisyyskoulutuksen ja erityisryhmien, kuten erilaisten työkyvyn rajoitteiden, kohdalla.

Kolmannen sektorin roolin vahvuudessa on kuitenkin ollut kautta aikojen suuria eri puolilla Eurooppaa.

Sittemmin tilanne on muuttunut olennaisesti, mallit ovat viimeisen 10 vuoden aikana eriytyneet

On maita, jotka edelleenkin työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa nojaavat valtiojohtoiseen toimintaan (kuten Saksa ja Ruotsi ja meilläkin, vielä) ja Euroopan Unionin politiikkakin on viime aikoihin asti suosinut tällaista perusmallia

Paikallishallinnon, kuntien, rooli on monissa maissa kasvanut, kuten myös muut kumppanuudet, erityisesti kolmannen sektori rooli on kaikkialla kasvanut. Näin on mm. Saksassa, Hollannissa ja meilläkin (kuten Työvoiman monialaiset palvelukeskukset, TYPit)

Tanska kunnallisti työvoimapalvelut 10 vuotta sitten

Myös ’markkinamallit’, eli palvelujen ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja yksityisen sektorin käyttö työvoimapalveluissa ovat olleet, erityisesti anglo-saksisissa maissa, Iso-Britanniassa, USA:ssa ja Australiassa jo pitkään kasvussa

Suomen työvoimapalvelujen malli on tähän asti ollut pohjoismainen malli

Nyt Suomen hallitus valmistelee maakuntamalliin liittyen siirtymistä työvoimapalveluissa käytännössä ’Australian malliin’

Tämä tarkoittaa työvoimapalvelujen lähes täydellistä yksityistämistä

Työvoimapalvelujen kolme perusmallia

Kokonaan kunnallistettu malli

Tanska

Vaikuttavuuden idea:

Kaikki oleellinen yksissä paikallisissa käsissä

’Sekamalli’

Saksa, Suomi, Ruotsi, Hollanti

Vaikuttavuuden idea:

Kumppanuus

Yksityistetty malli

Australia, Iso-Britannia

Vaikuttavuuden idea:

Innovointivapaus ja kilpailuttaminen

Australia yksityisti työvoimapalvelut lähes kokonaan 1998

Australian mallia on kuitenkin korjailtu moneen otteeseen

Australian (ja Iso-Britannian) idea: Julkinen on kiinnostunut vain (työllistämis)tuloksista ja palkkiot perustuvat siihen (tuottaminen on tilaajalle ’black box’)

Tämä vapauttaa tuottajat tekemään tuloksen parhaaksi katsomallaan tavalla

Tätä tehostetaan vielä kilpailuttamalla

- Australian ongelma: ’kermankuorinta’ ja ’parkkeeraaminen’, myöskään ajan myötä tilaaja ei tiedä tarpeeksi hyvin mitä tilaa (’black box’)
- Australian ratkaisu: sääntöjen, laadunvalvonnan ja kriteerien lisääminen, avoimuuden lisääminen (’black box’ olikin avattava)

- Eli palataan osittain siihen mistä lähdettiin…

Iso-Britanniassa yksityiset ostopalvelut kohdistuvat pitkäaikaistyöttömiin ja erilaisia työllistymisen esteitä omaaviin. Myös Iso-Britannian mallia on korjailtu radikaalisti.

- Iso Britannian ongelma: kuten Australia, ja ostojen pirstaloituminen ja sekavuus, kokonaisuuden hallinta (tuhansia kilpailuttamisia ja sopimuksia)
- Iso-Britannian ratkaisu: kuten Australia + ’prime contractors’, ostojen kilpailuttaminen ja keskittäminen 18 ensisijaiselle jättiyritykselle
- Tästä puolestaan on seurannut haasteita alihankinnalle, pienille yrityksille ja kolmannelle sektorille

Hollannissa pitkäaikaistyöttömiin ja erilaisia työllistymisen esteitä omaaviin kohdistuvat palvelut yritettiin pakkoyksityistää v. 2000. Se epäonnistui täydellisesti (sekava ja kallis) ja siitä jouduttiin 2010 palaamaan ’kumppanuusmalliin’

- Saksa tutki asiaa vertailuryhmätutkimuksella ja sai tulokseksi, että julkinen oli vaikuttavampi ja tehokkaampi ja että ero julkisen ja yksityisen välillä tasoittui ajan myötä. Saksan johtopäätös: ei ole olemassa perusteita olennaisesti lisätä yksityisiä palveluja, vaan kehittää edelleen valtio-kunnat-muut kumppanit (ml. yksityiset) mallia

- Itse asiassa Australian ja Iso-Britannian kokemukset osoittavat, että niitä haastavat täsmälleen samat ongelmat, kuin meidän (ja muidenkin maiden) julkista: pitkäaikais- ja krooninen työttömyys, johon liittyy moninaisia työllistymisen esteitä, kuten terveysongelmat, osaamisen puutteet, elämäntilanne – ja erityisesti näiden yhdistelmät

- Mitään ’ihmereseptiä’ ei palvelujen yksityistäminenkään ole olennaisiin haasteisiin tuottanut

- Ei toisaalta ole perusteita väittää myöskään että ne olisivat jotenkin ratkaisevasti huonompiakaan. Hyvin toteutettu ja jatkuvasti kehitetty malli, jossa yksityisen rooli on suuri voi myös parantaa palveluja.

Itse asiassa hyvin toimivassa työllisyyden hoidon kokonaismallissa on *pääosiltaan samat ’komponentit’, riippumatta siitä onko malli julkinen, yksityinen tai näiden yhdistelmä*

Yksityistäminen tuo kuitenkin mukanaan myös omat haasteensa, erityisesti hankinnan ja markkinoiden kehittämisen osalta. Tätä on jouduttu Australia-Iso-Britanniassa korjaamaan moneen kertaan. Ja samalla on lisääntynyt se byrokratia, josta alun perin haluttiin eroon

Hyvin toimivan työllisyyden hoidon kokonaismalli

- Kokonaisstrategian ja markkinoiden kehittäminen
- Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja levittäminen
- Hankintamenettelyn ja tulostavoitteiden määrittely ja -osaamisen kehittäminen

ASIAKKUUSREITTI
'Gateway':
palvelun aloitus
tarvearvio
profilointi

Työllistymis-suunnitelma ja työkyvyn arvio

Palvelut
(osaaminen, aktivointi, kuntoutus, työllistyminen)

'Tukipalvelut':
erilaiset koutsit ja työnetsijät

Välitulosten ja avaintulosten seuranta ja laadunvalvonta > tulosseurannan kehittäminen

KANSALAISREITTI
One-stop-shopit > ja myös muut 'aktivointitilat'?

Julkisen vastuulla

Julkinen ja/tai yksityinen

Pääosin yksityinen
(Australia, Iso-Britannia)

Johtopäätöksiä

- Työvoimapalvelujen toimivuus ei siten ole jossain yksityiskohdassa, ei palvelun yksityistämisessäkään, vaan kokonaisuuden toimivuudessa
- Saksan, Tanskan, Hollannin – ja myös Australian ja Iso-Britannian – kokemukset viittaavat siihen, että ratkaisujen olennainen komponentti on hyvä kumppanuus (myös yksityisen kanssa)
- Yksityisten palvelujen toimivuuden varmistaminen on sitä soveltavissa maissa ollut moni(kymmen) vuotinen korjaus- ja oppimisprosessi
- Kun katsoo Australian ja Iso-Britannian mallien kehitystä, joka on vienyt ainakin kaksi vuosikymmentä – ja vielä vahvasti keskusjohtoisissa maissa – on selvää, että riskit Suomessa ovat huomattavat.
- **Mielestäni Suomella olisi perusteita soveltaa maakuntamallissa kumppanuusmallia, jossa vaiheittain markkinoita kehittämällä lisätään myös yksityisen sektorin roolia palvelutuotannossa, mutta menemättä kokonaan markkinavetoiseen ’Australian malliin’.**

Työttömyysaste, kausipuhdistettu

