Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, 23.10.2018

Antti Kauhanen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Kommentoin hallituksen esitystä julkisten ja yksityisten palveluntarjoajien tehokkuutta koskevan tutkimuksen näkökulmasta.

Yksityisten palveluntuottajien käyttö ei välttämättä lisää tehokkuutta

Esityksessä ehdotetaan, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös yksityiset palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntämisen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa.

Monissa Euroopan maissa on pyritty samankaltaisilla järjestelyillä samanlaisiin tavoitteisiin. Yksityisten palveluntuottajien hyödyntämistä työvoimapalveluiden tuottamisessa tutkittu satunnaistetuin kokein Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Ranskassa työttömät työnhakijat satunnaistettiin heti työttömyyden alussa kolmeen eri ryhmään: työvoimapalveluiden tavanomaisiin palveluihin, työvoimatoimiston järjestämään intensiivisempiin työnhakupalveluihin ja yksityisten palveluntarjoajien järjestämiin intensiivisempiin työnhakupalveluihin. Tutkimustulokset osoittavat, että työvoimatoimiston järjestämät intensiiviset työnhakupalvelut olivat selkeästi vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia kuin yksityisten palveluntarjoajien tuottamat palvelut (Behaghel ym., 2014).

Ruotsissa analysoitiin yksityisten ja julkisten työnvälityspalveluiden tehokkuutta vaikeasti työllistettävien ryhmien osalta. Arviointitulokset osoittivat, että yksityiset ja julkiset

työnvälityspalvelut olivat keskimäärin yhtä tehokkaita (Bennmarker ym., 2013). Nuorten työttömien osalta yksityiset palvelut olivat tehottomampia kuin julkiset, kun taas maahanmuuttajien osalta tilanne oli päinvastainen. Toinen ruotsalainen arviointitutkimus koskien pitkäaikaisen sairauden takia työmarkkinoilta poissaolleita päätyi myös siihen tulokseen, että julkiset ja yksityiset palvelut olivat yhtä tehokkaita (Laun ja Skogman Thoursie, 2014).

Tanskassa yksityisten ja julkisten työvoimapalveluiden eroja tutkittiin sellaisten korkeasti koulutettujen työttömien osalta, joilla oli vain lyhyt työttömyysjakso takanaan. Tässäkin tapauksessa tulokset osoittivat, että julkiset ja yksityiset palvelut olivat yhtä vaikuttavia ja kustannustehokkaita, vaikka toimintatavoissa havaittiinkin eroja (Rehwald ym., 2015).

Saksassa kokeiltiin yksityisten palveluntarjoajien hyödyntämistä vaikeasti työllistettävien osalta. Tulokset osoittivat, että seurantajakson lopussa yksityisiin ja julkisiin palveluihin arvotut työttömät olivat yhtä usein työttöminä (Krug ja Stephan, 2016).

Yksityisten palveluntuottajien tehokas hyödyntäminen edellyttää paljon

Yksityisillä palveluntarjoajilla voi olla paremmat kannustimet investoida kustannuksia säästäviin tai laatua parantaviin teknologioihin tai toimintatapoihin. Näiden hyötyjen saavuttaminen edellyttää kuitenkin useita asioita (Stephan, 2016).

Ensiksi, markkinoille tulon on oltava esteetöntä. Toimiva ulkoistaminen edellyttää sitä, että markkinoilla syntyy kilpailua. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että useiden toimijoiden on mahdollista tulla markkinoille.

Toiseksi, ilman hyvin laadittuja sopimuksia hyödyt yksityisten palveluntarjoajien käyttämisestä jäänevät vähäisiksi. Sopimuksilla on paljon merkitystä, sillä palveluntarjoajan toimia työllistymisen edistämiseksi ei voida havaita, joten sopimus täytyy kirjoittaa havaittavista tulemista, kuten työllistymisestä. Jos sopimus on sellainen, että palveluntuottajan tulot riippuvat voimakkaasti työllistymisestä on vaarana, että he yrittävät valikoida palveluiden piiriin niitä henkilöitä, jotka muutenkin työllistyisivät todennäköisemmin. Toisaalta, jos palveluntuottajalle maksetaan kiinteä korvaus jokaisesta työttömästä, syntyy heille kannustimet tarjota vain peruspalvelut. Voimakkaat kannustimet voivat myös johtaa tulosmittareiden manipulointiin, eli toimenpiteisiin, jotka parantavat

tulosmittareita, mutta eivät välttämättä edistä työttömien työmarkkina-asemaa pidemmällä aikavälillä.

Kolmanneksi, palveluntuottajien laatua täytyy pystyä mittaamaan, jotta viranomaiset voivat ostaa palveluita tehokkaammilta tuottajilta. Tämä edellyttää hyviä seurantajärjestelmiä ja niiden hyödyntämistä.

Neljänneksi, palveluiden tehokas ulkoistaminen vaatii aikaa ja kykyä sopeuttaa toimintaa. Toimivia markkinoita on vaikea synnyttää nopeasti, hyvien sopimusten laatiminen vaatii oppimista niiden toimivuudesta ja seurantajärjestelmiä täytyy kehittää markkinoiden ja sopimusten muuttumisen myötä.

LA 35/2018 vp Lakialoite laiksi työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain 27 §:n muuttamisesta

Aloitteen perusteluissa todetaan, että ”Alueelliset kokeilut ovat lyhyessä ajassa pystyneet pureutumaan työttömyyden kovaan ytimeen ja saaneet aikaan merkittäviä tuloksia. Kokeilujen asiakkaat ovat työllistyneet, aktivoituneet ja olleet tyytyväisiä saamaansa palveluun”.

Kokeilujen perusteella on kuitenkin vaikea sanoa, olivatko nämä toimenpiteet vaikuttavampia kuin normaalit toimenpiteet, sillä kokeiluissa ei muodostu kunnollista koeasetelmaa. Tulevaisuudessa olisi tärkeää kiinnittää enemmän huomioita kokeilujen suunnitteluun, jotta niiden tuloksia voidaan arvioida luotettavasti. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa työvoimapalveluita arvioidaan usein hyödyntäen satunnaistettuja kokeita. Tähän suuntaan tulisi mennä myös Suomessa. Smith (2018) tarjoaa hyvän yleistajuisen ja erittäin tiiviin päättäjille suunnatun katsauksen satunnaistettujen kokeiden käytöstä esimerkiksi työvoimapoliittisten toimenpiteiden arvioinnissa.

Lähteet

Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). *Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. American Economic Journal: Applied Economics, 6*(4), 142-174.

Bennmarker, H., Gronqvist, E. ja Ockert, B. (2013). *Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment*. *Journal of Public Economics, 98*, 68-84.

Krug, G. ja Stephan, G. (2016). *Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment*. *ILR Review, 69*(2), 471-500.

Laun, L. ja Skogman Thoursie, P. (2014). *Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in sweden*. *Journal of health Economics, 34*, 59-72.

Rehwald, K., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2015). Are public or private providers of employment services more effective? Evidence from a randomized experiment. IZA Discussion Paper No. 9365.

Smith, J. A. (2018). *The usefulness of experiments*. *IZA World of Labor, 436*. https://wol.iza.org/articles/the-usefulness-of-experiments/long

Stephan, G. (2016). *Public or private job placement services—are private ones more effective? IZA World of Labor*(285).