

Työvoimapalvelujen kansainvälisiä malleja

Vapaus Valita Toisin ry Työllisyyspolitiikan seminaarisarja

14.2.2017

Robert Arnkil

Työvoimapalvelut Euroopan maissa muistuttivat toisiaan varsin suurella määrällä 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 TYP)

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

	Mallin pääpiirteet (julkinen – yksityinen...)	”Pääidea”	Kysymyksiä, dilemmoja, erityispiirteitä
Saksa	Valtion työvoimapalvelu (BA) edelleen vahva, kumppanuuksia (Job Centers) lisätty, BA on ansiosidonnasille, Job Centers muille	Normaaleihin töihin, vaikka osa-aikaisesti mahdollisimman pian	Työmarkkinoiden jakautuminen Oppisopimusjärjestelmä Iso mamu-kysymys
Tanska	Kunnallinen Palvelee kaikkia	Nostetaan osaamista	Työvoimapolitiikka hajautunut liikaa
Hollanti	Valtio supistettu, kaupunki- ja aluevetoiset kumppanuudet	Töihin Monimuotoista palvelua eri ryhmille	Yksityistäminen epäonnistui
Australia	Yksityistetty kokonaan	Töihin	Kermankuorinta ja parkkeeraus
Iso-Britannia	Yksityistetty pitkäaikaistyöttömille ja työllistymisen esteitä omaaville 'Ensisijaiset palveluntuottajat'	Töihin	Kermankuorinta ja parkkeeraus
Suomi	Valtio vetäytymässä, kunnan rooli ja kumppanuudet kasvaneet	Työtä, koulutusta... ?... Välityömarkkinoille?	Yksityistämissuunitelma

Suomen työvoimapalvelujen malli on tähän asti ollut pohjoismainen malli

Nyt Suomen hallitus valmistelee siirtymistä 'Australian malliin'

Tämä tarkoittaa työvoimapalvelujen lähes täydellistä yksityistämistä, eli radikaalia irtiottoa pohjoismaisesta mallista

- Mitkä tämä 'Australian malli' oikein on? Mitä kokemuksia siitä on?
- Soveltuuko se Suomeen?
- Mitä vaihtoehtoja on? Mitä ovat tehneet mm. Saksa, Tanska, Hollanti?

Australia yksityisti työvoimapalvelut lähes kokonaan 1998 ('lähes' tarkoittaa, että markkinoiden kokonaisuuden, tavoitteiden, ostojen kriteerien ja seurannan sääntely on edelleen julkista). Australian mallia on korjailtu Imoneen otteeseen

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

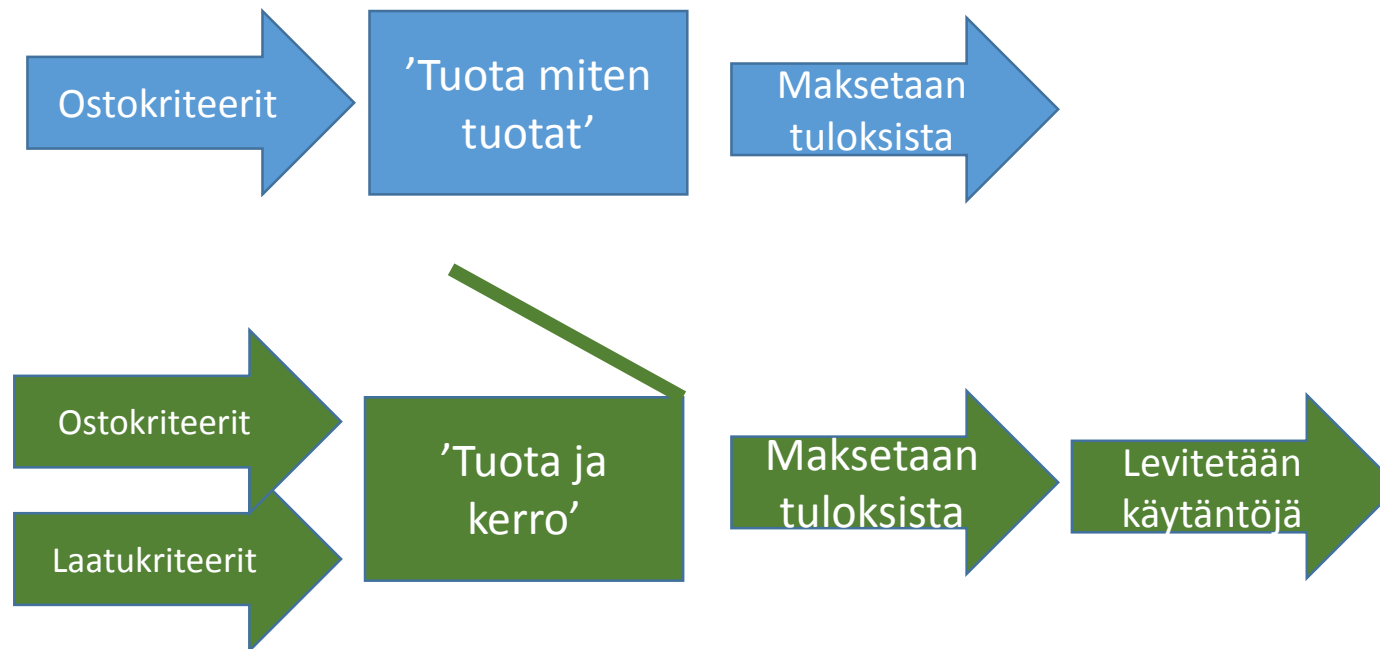
Iso-Britanniassa yksityiset ostopalvelut kohdistuvat pitkäaikaistyöttömiin ja erilaisia työllistymisen esteitä omaaviin. Myös Iso-Britannian mallia on korjailtu radikaalisti.

- Iso Britannian ongelma: kuten Australia, ja ostojen pirstaloituminen ja sekavuus, kokonaisuuden hallinta
- Iso-Britannian ratkaisu: kuten Australia + 'prime contractors', ostojen kilpailuttaminen ja keskittäminen 18 ensisijaiselle jättiyritykselle (mitäs tästä seuraa alihankinnalle ja pienille yrityksille?), avoimuuden lisääminen

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'

'Black box' yksityisissä malleissa

- Lanseerattu ns. Freud-raportissa Iso Britanniassa
- Julkinen kiinnostunut vain (työllistämisen)tuloksista, joista palkitaan
- Palvelun tuottajalla on vapaus tuottaa tämä tulos parhaaksi näkemällään tavalla ja julkinen puuttuu siihen mahdollisimman vähän (palvelun tuottaminen on 'black box')
- Black boxia on kuitenkin jouduttu avaamaan: a) palvelun ostaja haluaa sittenkin tietää mikä toimii ja miksi (nk. 'smart buyer' kysymys) b) hyvien käytäntöjen levittäminen vaatii avoimuutta, joten tuottajien on kerrottava mikä toimii c) laadunvalvontaa on (sittenkin) lisätty: 'Merlin Standard', 'Service Charter'



Millaisia yksityiset mallit sitten ovat?

Ovatko ne parempia ratkaisemaan työllistymisen haasteita?

- 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 rassaavat 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
- Näin on myös Saksassa, jossa talous vetää ja työttömyys on ennätysalhaalla

Mitään 'taikareseptiä' ei yksityinen malli näihin ole tuottanut, vaan se painii aivan samojen kysymysten äärellä kuin julkinen nytkin: kokonaisuuden hallinta, hyvät pelisäännöt, moniongelmaisuus, hyvän kontaktin saaminen asiakkaisiin, yhteistyö asiakkaan kanssa, hyvin toimivat kumppanuudet, asiakasprosessien sujuvuus....

Yksityisistä malleista ei myöskään ole esittää parempia kokonaisyhteiskunnallisia tuloksia. Australia sanoo, että nyt tuotetaan puolta halvemmalla parempia tuloksia, mutta samalla on jouduttu toteamaan, että kermankuorinta ja parkkeeraus tuottaa ongelmia pidemmällä tähtäyksellä, jos sitä ei saada hallintaan

Samaa debattia käydään myös Iso-Britanniassa

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.

Mitä tästä kaikesta sitten pitäisi ajatella?

Onko yksityinen malli sittenkään niin erilainen??

Itse asiassa hyvin toimivassa työllisyyden hoidon kokonaisuudessa 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 justeeraamaan moneen kertaan. Ja samalla on lisääntynyt se byrokratia, josta aika suurin julistuksin alun perin haluttiin eroon

Kokonaisstrategian ja markkinoiden kehittäminen ja yhteys elinvoiman kasvuun

Jatkuva avoin monitoimijainen kehittäminen ja dialogi

Hankintamenettelyn ja tulostavoitteiden määrittely ja -osaamisen kehittäminen

ASIAKKUUSREITTI
'Gateway':
palvelun aloitus
tarvearvio
Profilointi
Reititys (myös
digipalvelua)

Työllistymis-
suunnitelma

Työkyvyn
arvio

Palvelureitit ja
palvelut
(osaaminen,
aktivointi, kuntoutus,
työllistyminen)

Välitulosten ja avaintulosten
seuranta ja laadunvalvonta >
tulosseurannan kehittäminen

Siirtymät ja
koutsaus

Työnetsijät

Työpaikalla
tapahtuva
koutsaus

Julkisen vastuulla

Julkinen ja/tai yksityinen

Pääosin yksityinen

KANSALAISSREITTI
One-stop-shopit > ja myös muut
'aktivoititilat'?

So what?

- Työvoimapalvelujen toimivuus ei siten ole jossain yksityiskohdassa, ei palvelun yksityistämisesäkään, vaan **kokonaisuuden toimivuudessa**
 - Yksityisten palvelujen toimivuuden varmistaminen on sitä soveltavissa maissa ollut moni(kymmen) vuotinen korjaus- ja oppimisprosessi, joten jatkuvaan nopeaan oppimiseen on syytä varautua
 - 'Black box' ajatus, eli että julkinen olisi kiinnostunut vain tuloksista (työllistymisestä) ja palkitsisi siitä ja tuottaja saisi tehdä tuloksen täysin vapaasti ei ole riittänyt, vaan boxia on jouduttu avaamaan
 - Tämä myös siksi ettei synny 'smart buyer' ongelmaa, eli että tuottaja tulee viisaammaksi siitä mikä toimii ja tilaaja ei kohta ymmärrä mitä tilata
 - Tällainen haaste korostuu Iso-Britannian 'prime contractors' mallissa
 - Suomi ei ole edelläkävijämaa markkinamalleissa, eli vaikeuskierrettä hyppäyksessä pohjoismaisesta mallista riittää, ja sitä lisää samanaikainen sote-uudistus
-
- Olisikohan Suomessa syytä vakavasti harkita millainen malli meillä on hyvä?
 - Itse ajattelen, että Saksan, Tanskan ja Hollannin kokemukset kokonaisvaltaisesta kumppanuusmallista (jossa mukana tietysti myös yksityinen) ovat hyvä lähtökohta