

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Työelämä • 2021:21

Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta

Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:21

Kokemuksia julkisten työvoima- palvelujen hajauttamisesta

Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-808-0

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:21

Teema

Työelämä

Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö

Tekijä/t Owal Group Oy

Toimittaja/t

Yhteisötekijä

Kieli suomi

Sivumäärä

76

Tiivistelmä

Selvityksen tarkoituksena on tuottaa yleinen katsaus Euroopan maiden ja eräiden muiden maiden julkisten työvoimapalvelujen palvelurakenteisiin ja -rahoitusvastuisiin sekä kuvata tarkemmin kolmen tapaustutkimusmaan tilannetta. Selvitys on toteutettu marraskuun 2020–tammikuun 2021 välisenä aikana.

Työpolitiikan toimeenpanovastuun muutokset ovat vertailumaissa aina kytkeytyneet osaksi laajempia palvelurakennemuutoksia eikä niitä voida erottaa muista uudistuksista. Suomessakin eri uudistusten kytkeytyminen toisiinsa tulisi huomioida. Vertailumaissa paikallisen tason kyky tuottaa palveluita vaihtelee. Kuntien tai niiden työpolitiikan eri asioihin kohdistuvien yhteistyörakenteiden tulisikin olla riittävä suuria, jotta palvelujen toteutus ja kehittäminen olisi mahdollista. Palveluiden rahoitusvastuut jakautuvat sosiaaliturvan eri instrumenttien mukaisesti ja kuntiin kohdistuvia rahoituskannustimia on käytössä vain vähän. Vertailumaissa havaitaan, että hajautetussa palvelujärjestelmässä valtion ohjausrooli muuttuu lainsäätäjäksi sekä järjestelmää fasilitoivaksi tahoksi. Hajautettua palvelujärjestelmää voidaan tukea rahoituksella ja vahvalla tiedolla johtamisella. Lisäksi yhteinen asiakastietojärjestelmä on keskeinen edellytys hajautetun työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudelle. Hajauttamisella on positiivisia vaikutuksia palvelujen integrointiin alueellisesti tai paikallisesti.

Asiasanat työelämä, työ, työvoimapalvelut, TE-palvelut, työllisyys, työttömyys

ISBN PDF 978-952-327-808-0

ISBN painettu

Asianumero

ISSN PDF

1797-3562

ISSN painettu

Hankenumero

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-808-0>

Erfarenheter av decentralisering av den offentliga arbetskraftsservicen Utredning om servicen i Danmark, Norge och Tyskland

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:21**Tema**

Arbetsliv

Utgivare Arbets- och näringsministeriet**Författare** Owal Group Oy**Redigerare****Utarbetad av****Språk** finska**Sidantal**

76

Referat

Syftet med utredningen är att ge en allmän översikt över servicestrukturerna och finansieringsansvaret för den offentliga arbetskraftsservicen i de europeiska länderna och i vissa andra länder samt att närmare beskriva läget i de tre fallstudieländerna. Utredningen gjordes i november 2020 – januari 2021.

Ändringarna i ansvaret för att genomföra arbetspolitiken har i jämförelseländerna alltid ingått i större servicestrukture reformer och kan inte separeras från andra reformer. Även i Finland bör kopplingen mellan olika reformer beaktas. I jämförelseländerna varierar förmågan att producera tjänster på lokal nivå. Kommunernas eller den kommunala arbetspolitikens samarbetsstrukturer i olika frågor bör vara tillräckligt omfattande för att det ska vara möjligt att genomföra och utveckla tjänsterna. Finansieringsansvaret för tjänsterna fördelas enligt olika instrument för social trygghet och kommunerna har bara få finansieringsincitament. I jämförelseländerna har det decentraliserade servicesystemet ändrat statens styrande roll i riktning mot en lagstiftare och systemets faciliterande aktör. Ett decentraliserat servicesystem kan stödjas genom finansiering och stark ledning genom information. Ett gemensamt kundinformationssystem är också en central förutsättning för att det decentraliserade systemet för arbetskraftsservice ska fungera. Decentraliseringen har positiva effekter på integrationen av tjänsterna regionalt eller lokalt.

Nyckelord arbetsliv, arbete, arbetskraftsservice, arbets- och näringstjänster, sysselsättning, arbetslöshet**ISBN PDF** 978-952-327-808-0**ISBN tryckt****Ärendenummer****ISSN PDF**

1797-3562

ISSN tryckt**Projektnummer****URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-808-0>

Experiences of decentralisation of public employment services Report on Denmark, Norway and Germany

**Publications of the Ministry of
Economic Affairs and Employment 2021:21**

Subject

Working life

Publisher Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland

Authors Owal Group Oy

Editor

Group Author

Language Finnish

Pages

76

Abstract

The report aims to provide a general overview of the service structures and financing responsibilities of public employment services in European and other countries, and to describe in more detail the situation in three countries selected for a case study. The study was carried out between November 2020 and January 2021.

Changes to the way in which responsibility for implementing labour policy is divided in the reference countries have always been linked to more comprehensive service structure reforms and cannot be separated from other reforms. The connections between various reforms should be taken into account in Finland too. The capacity to provide services at the local level varies in the reference countries. Therefore, municipalities or their cooperation structures related to different aspects of labour policy should be large enough to enable the implementation and development of services. The financial responsibilities of the services are divided according to the various social security instruments and there are only few financial incentives for municipalities. In the reference countries with decentralised services, the State's steering role shifts into that of a legislator and a facilitator of the system. The decentralised service system can be supported by funding and strong knowledge-based management. In addition, a shared customer information system is a key prerequisite for the functioning of a decentralised employment services system. Decentralisation has positive effects on the integration of services locally or regionally.

Keywords working life, work, employment services, TE services, employment, unemployment

ISBN PDF 978-952-327-808-0

ISBN printed

Reference number

ISSN PDF

1797-3562

ISSN printed

Project number

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-808-0>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	9
2 Selvityksen tavoite ja kysymykset	11
3 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset	12
3.1 Yhteenvetoa julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisen kokemuksista	12
3.2 Johtopäätökset ja suositukset.....	16
4 Palvelurakenteen hajauttaminen julkisissa työvoimapalveluissa	22
4.1 Palvelurakenteen hajauttamisen käsite ja ulottuvuudet.....	22
4.2 Palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset.....	25
4.2.1 Vastuiden ja tehtävien hajauttaminen	25
4.2.2 Rahoitusvastuut ja niiden taustat.....	27
4.2.3 Ohjaus ja valvonta hajautetussa järjestelmässä.....	29
4.2.4 Hajauttamisen vaikutuksiin liittyvä tutkimuskirjallisuus	34
5 Case: Tanska	36
5.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät.....	36
5.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet	41
5.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit.....	46
5.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut	49
5.5 Tietämys tuloksellisuudesta.....	50
6 Case: Norja	52
6.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät.....	52
6.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet	55
6.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit.....	57
6.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut	58
6.5 Tietämys tuloksellisuudesta.....	59
7 Case: Saksa	61
7.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät.....	61
7.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet	64
7.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit.....	67
7.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut	71
7.5 Tietämys tuloksellisuudesta.....	72
Lähteet	74

ESIPUHE

Owal Group selvitti työllisyyden ministeriryhmän työvoimapolitiikan palvelurakenne-ala-työryhmän valmistelutyötä varten työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta Euroopan julkisten työvoimapolitiikan palvelujen kokemuksia työvoimapolitiikan hajauttamisesta. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa Euroopan julkisten työvoimapolitiikan rakenteita ja rahoitusvastuita sekä niissä viime vuosina tapahtuneita muutoksia. Selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan erityisesti Tanskan, Norjan ja Saksan tilannetta ja kokemuksia, sillä kaikissa kolmessa maassa työvoimapolitiikan toteutusvastuuta on siirretty kunnille tai jaettu valtion ja kuntien kesken.

Julkisten työvoimapolitiikan vastuun vahvistaminen paikallisella tasolla on ollut yksi kehityssuunnista selvityksen kohteena olleissa maissa. Tanskassa työllisyyspolitiikan kokonaisvastuu on siirretty kuntiin, Norjassa kunnat ja valtio vastaavat yhteistyössä paikallisista hyvinvointipalvelujen toimistoista ja Saksassa kunnilla on toimeenpanovastuu työvoimapolitiikan palvelujärjestelmästä. Vertailumaista Tanska on ainoa maa, jossa on siirretty täysin hajautettuun työvoimapolitiikan järjestelmään.

Suomessa julkisten työvoimapolitiikan hajauttamista on pilotoitu erilaisissa kuntakokeiluissa, joista ensimmäiset toteutettiin vuosina 2012-2015 kuntien järjestäessä täydentäviä työllisyyspalveluja. Hallitusohjelmaan kirjatulla työvoimapolitiikan pysyvällä rakenneuudistuksella vahvistetaan kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin 1.3.2021 työllisyyden kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Tavoitteena on saada vahvempaa vaikuttavuutta sovittamalla yhteen valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluja.

Hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2020 päätettiin käynnistää valmistelu työllisyyspalveluvastuun siirtämiseksi paikallistasolle. Tarkoitus on uudistaa palveluihin ja etuisuuksiin liittyvät rahoitusvastuut siten, että malli kannustaa työllisyyden edistämiseen esimerkiksi pohjoismaisten mallien mukaisesti. Tässä selvityksessä esitetyt havainnot ja esimerkkimaiden kokemuksia hyödynnetään työvoimapolitiikan pysyvän rakenteen valmistelutyössä.

Kiitämme lämpimästi tutkijoita ja nopealla aikataululla toteutetun selvityksen tekemiseen osallistuneita. Erityiskiitokset Owal Groupin Olli Oosille sekä selvityksen tukiryhmässä

olleille Keski-Suomen TE-toimiston johtajalle Tuula Säynätmäelle, Helsingin kaupungin työvoima ja maahanmuutto -yksikön päälliköille Ilkka Haahtelalle sekä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiessihiteeristöille Tiina Oinoselle, Katja Paloselle, Santtu Sundvallille, Johanna Laukkaselle ja Anne Hokkaselle hyvistä keskusteluista ja aktiivisesta osallistumisesta selvitystyöhön.

Helsingissä 24.3.2021

Jan Hjelt

Hallitusneuvos

Työ- ja elinkeinoministeriö

1 Johdanto

Suomessa julkisten työvoimapalvelujen vastuun hajauttamista on lähestytty kokeilujen kautta. Selvityksen laadintahetkellä käynnistyy kolmas ja tähän asti laajin erilaisten kokeilujen aalto, jossa 118 kuntaa tai kaupunkia osallistuu yhteensä 25 kokeiluun. Ensimmäiset kokeilut toteutettiin vuosina 2012–2015, jolloin kunnat järjestivät täydentäviä työllisyyspalveluita. Vastuu palvelujen järjestämisestä oli kuitenkin valtiolla. Kaikkiaan 61 kuntaa osallistui tähän kokeiluun. Toinen kokeilu, ”työvoima- ja yrityspalvelukokeilu”, poikkesi edellisestä siinä mielessä, että kokeilualueet vastasivat myös työllisyyspalvelujen järjestämisestä tietyille kohderyhmille. Kokeiluun osallistui 23 kuntaa viidellä eri alueella. Selvityksen laadintahetkellä käynnistyvät toistaiseksi laajimmat työllisyyden kuntakokeilut, joiden tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen.

Nyt käynnistyvien kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Kokeiluissa kehitetään työnhakijoille tarjottavia, työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet ja osaamisen kehittämistarpeet. Kokeiluja seurataan ja arvioidaan osana niiden toteutusta.

Hallituksen työllisyyden ministeriryhmän alaisessa Työvoimapolitiikan palvelurakennetyöryhmässä valmistellaan selvityksen laadintahetkellä ehdotusta pysyvästä palvelurakenteesta. Ehdotus liittyy hallituksen 16.9.2020 pidetyn budjettiriihen päätökseen, jonka mukaan työllisyyspalveluvastuun siirtämisestä paikallistasolle valmistellaan ehdotus. Ehdotuksen tulee sisältää palveluihin ja etuisuuksiin liittyvien rahoitusvastuiden uudistaminen siten, että malli kannustaa työllisyyden edistämiseen esimerkiksi pohjoismaisten mallien mukaisesti. Valmistelussa tehdään kartoitus eri paikallis- ja aluehallinnon tasojen soveltuvuudesta palvelujen järjestäjiksi huomioiden mahdollisuuksien mukaan kuntakokeilujen tulokset. Tämä selvitys tukee alaryhmän työtä.

Selvityksen kysymykset ja toteutustapa on esitetty luvussa kaksi. Kiireiselle lukijalle suosittelemme lukua kolme, jossa on kuvattu selvityksen yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset. Luvussa neljä on esitetty kirjallisuuskatsauksesta esiin nousevia havaintoja palvelurakenteen hajauttamisen eri teemoista. Luvut viidestä seitsemään pitävät sisällään eri maiden tapaustarkastelut.

Selvityksen tavoitteena on tuoda esimerkkimaiden oppeja julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta käytävään keskusteluun sekä helpottaa siihen liittyvien hyötyjen ja riskien arviointeja.

2 Selvityksen tavoite ja kysymykset

Selvityksen tarkoituksena on tuottaa yleinen katsaus Euroopan maiden ja eräiden muiden maiden julkisten työvoimapalvelujen palvelurakenteisiin ja -rahoitusvastuisiin sekä kuvata tarkemmin kolmen tapaustutkimusmaan tilannetta ja kokemuksia. Selvitykseen valitut kolme maata ovat Tanska, Norja ja Saksa. Kaikissa kolmessa maassa on työvoimapalveluiden toteutusvastuuta jonakin aikana siirretty kunnille tai jaettu valtion ja kuntien kesken.

Selvitys on toteutettu marraskuun 2020 – tammikuun 2021 välisenä aikana perustuen tutkimuskirjallisuuden haravointiin, Euroopan julkisten työvoimapalvelujen verkostolle (Public employment services, PES) toteutettuun lyhyeen sähköiseen kyselyyn sekä maakohtaiseen tarkempaan analyysiin. Selvityksen toteuttajat järjestivät yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja Tanskan työhallinnon keskusviraston (STAR) kanssa webinaarin Tanskan työvoimapalvelujen hajauttamiseen liittyvistä kokemuksista sekä rahoitusmallista. Lisäksi kustakin maasta on toteutettu 1–2 asiantuntijahaastattelua maiden työvoimapalvelujen vastuuviranomaisten tai tutkijoiden kanssa.

Selvityksen tarkasteltavia maita koskevat keskeiset kysymykset ovat:

- Miten työllisyyspalvelut on organisoitu?
- Mitkä ovat työllisyyspalveluista vastaavien tahojen vastuut ja tehtävät?
- Miten työllisyyden hoitoon liittyvä rahoitusvastuu jakautuu, ja minkälaisia taloudellisia kannustimia on käytössä?
- Miten työllisyyspalvelujen tulosohjaus ja valvonta on järjestetty?
- Miten yhteistyö kuntien ja keskushallinnon välillä on järjestetty?
- Miten julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset ratkaisut tukevat palveluja?
- Miten käytössä oleva palvelurakenne, rahoitusvastuut ja taloudelliset kannustimet edistävät työllistymistä?

Neljännessä luvussa on käytetty näitä teemoja ohjaamaan katsauksen laadintaa. Tanskan kohdalla selvityksessä on täydentäviä kysymyksiä, jotka käyvät ilmi Tanskan maakuvauksesta.

3 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

3.1 Yhteenvetoa julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisen kokemuksista

Työvoimapalveluiden vastuun vahvistaminen paikallisella tasolla on ollut yksi kehityssuunnista selvityksen kohteena olleissa maissa. Tanskassa tämä näkyy työllisyyspolitiikan kokonaisvastuun siirtämisenä kuntiin, Norjassa kuntien ja valtion yhteistyössä organisoimina paikallisina hyvinvointipalvelujen toimistoina ja Saksassa kuntien toimeenpanovastuuna osana työvoimapolitiikan palvelujärjestelmää. Vertailumaista Tanska on ainoa maa, jossa on siirrytty täysin hajautettuun työvoimapalvelujärjestelmään. Uudistus kytketyi osaksi Tanskan alue- ja kuntauudistusta. Tanskan lisäksi työvoimapalvelut on hajautettu alueellisesti esimerkiksi Belgiassa ja Italiassa.

Euroopan julkisten työvoimapalvelujen järjestelmät ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia keskenään. Joissakin maissa työvoimapalveluja säädellään suoraan lainsäädännöllä, joissakin maissa palvelujärjestelmä perustuu sopimukseen keskushallinnon ja kuntien välillä. Lisäksi alueet ja niiden viranomaiset voivat tehdä sopimuksia suoraan kuntien kanssa. Tämä riippuu siitä, minkälainen alue- ja kuntarakenne maassa on.

Tarve työvoimapalvelujen hajauttamiseen on peräisin paikallisen tason merkityksen korostumisesta työvoimapolitiisissa kysymyksissä ja sen uskotaan tuottavan räätälöidympiä ratkaisuja. Onnistunut hajauttaminen ei kuitenkaan ole irrallinen muista toiminnoista (Bonolli & Trein 2016). Tutkimusten perusteella ei voida osoittaa onko hajautettu järjestelmä parempi kuin keskitetty. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että vertailuasetelma on vaikea rakentaa. Palvelurakenteen hajauttamisen ja siihen liittyvien ohjelmien ja instrumenttien suunnittelun minimiedellytykseksi on tunnistettu riittävä ja ennustettava budjetti. Toisena minimivaatimuksena on tunnistettu riittävän laadukkaat instrumentit, joilla voidaan vastata sopivalla tavalla työttömien erilaisiin haasteisiin ja ongelmiin. Kolmantena minimivaatimuksena palvelurakenteen hajauttamiselle on tunnistettu osaava henkilöstö ja luottamukseen pohjautuvat kumppanuudet. (Weishaupt 2014.)

Palvelurakenteiden hajauttaminen ei ole itseisarvo. Weishaupt (2014) huomauttaakin, että työllisyyden valtiollisten ohjelmien menestyksellä toteuttaminen tarvitsee palvelurakenteen hajauttamista, mutta osa palvelurakenteesta tulee pitää keskitettynä tai keskitettävänä. Tehokas, toimiva ja tarkoituksenmukainen palvelurakenne tarvitsee sopivassa suhteessa hajautettuja ja keskitettyjä toimia. Esimerkkeiksi eri toiminnoista, jotka tulisi pitää keskitettyinä, Weishaupt (2014) mainitsee valtiotasoisien työvoimapolitiisten ohjelmien

suunnittelun ja niiden reunaehtojen määrittämisen. Lisäksi keskitettynä tulisi pitää työvoimatoimenpiteisiin liittyvä tilastointi ja rekisteröinti, sekä tiedonkeruun suunnittelu ja kehittäminen sekä asiakasportaalien luominen ja ylläpitäminen. Samoin työvoimapolitiittisten indikaattorien määrittäminen ja seuranta tulisi olla keskitettyä. Tämä näkyy erityisesti Tanskassa, jossa keskushallintovirasto hallinnoi tietojärjestelmiä ja kehittää ja jakaa tuloksellisuuteen, palvelujen toimivuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä tietoja ja tietopalveluita.

Euroopan julkisia työvoimapalveluja rahoitetaan pääasiallisesti valtioiden budjeteista tai valtioiden kunnille korvaamista kustannuksista silloin, kun kyse on työttömyysvakuutuksen piirissä olevista työttömistä työnhakijoista. Jaettua rahoitusvastuuta toteutetaan useassa maassa. Esimerkiksi Itävallassa, Belgiassa ja Unkarissa rahoitusvastuut jakaantuvat valtion ja alueiden välille sen mukaan, miten ennalta sovitut tavoitteet on saavutettu. Monissa maissa, kuten Belgiassa ja Irlannissa käytetään lisäksi tulosperusteisia hankintoja työvoimapalvelujen toteutuksessa. Lisäksi kunnilla voi olla oman toimivaltansa puitteissa valtion ja kuntien yhteishankkeita. Valtion ja kuntien yhteishankkeita on toteutettu esimerkiksi Isossa-Britanniassa.

Vertailumaista Tanskassa valtio korvaa kuntien kustannuksia valtionosuusjärjestelmän kautta sekä erillisen työllisyyskorvausjärjestelmän kautta. Korvausten merkitys kuntien rahoituskehityksessä on kuitenkin pieni. Työvoimapalveluiden osalta valtio vastaa kustannuksista Norjassa ja Saksassa ja kunnat vastaavat sosiaalipalvelujen kustannuksista, jotka ovat osa paikallisten työvoimapalvelujen toimintaa, esimerkiksi osana saman organisaation toimintaa.

Suurimmassa osassa EU-maita työllisyystavoitteet asetetaan kansallisella tasolla. Euroopan julkisten työvoimapalvelujen verkoston suositusten mukaan tulosohjaus tulee suunnitella siten, ettei se luo epäluottamusta valtion, alueiden ja kuntien välille. Työllisyystavoitteiden viestimisestä alueille ja kunnille tulee varmistua, vaikka alueiden ja kuntien ei olisi välttämätöntä olla päättämässä kansallisen tason työllisyyspolitiikasta. Yhteisymmärryksen ja kommunikaation puute kansallisista ja alueellisista tavoitteista nostettiin yhdeksi haasteeksi Suomen työvoima- ja yrityspalveluja koskevien alueellisten kokeilujen arvioinnissa. Puhtaasti hajautetussa mallissa, kuten Tanskan tai Sveitsin mallissa, tavoitteiden asettaminen on yleisen tason työvoimapolitiittisten tavoitteiden asettamista. Keskushallinto seuraa näiden toteutumista erilaisin mittarein ja indikaattorein kuten Tanskassa.

Hajauttamisen työllisyyteen tai työllistyvyyteen liittyvistä vaikutuksista on vain vähän tutkimustietoa, mutta sen perusteella mitä on saatavissa, hajauttamisella ei näytä olevan suuria positiivisia vaikutuksia työllistymiseen. Vertailuasetelmia eri kunnista ei juuri ole. Eri maissa on eri toimintaympäristöt ja maiden välinen vertailu ei ole mielekäästä. Lisäksi yksittäisen maan sisälläkin toimintaympäristöt vaihtelevat, joten eri kuntien/alueiden vertailu ei mahdollista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö muiden maiden kokemuksista

voitaisi oppia. Opit liittyvät enemmän keskeisiin periaatteisiin ja niiden toteuttamiseen erilaisissa palvelurakenteissa ja muutoksen eri vaiheissa. Maiden välistä vertailua kannattaa tarkastella enemmän siitä näkökulmasta, mitä tekijöitä tulee ottaa huomioon tulevan palvelurakenteen suunnittelussa kuin siitä näkökulmasta, millä taholla tulisi olla järjestämisvastuu työvoimapalveluissa.

Taulukkoon 1 on koottu selvityksen laatijoiden tulkinta esimerkkimaiden julkiseen työvoimapalvelurakenteeseen liittyvistä keskeisistä elementeistä.

Taulukko 1. Julkisten työvoimapalvelujen rakenne vertailumaissa.

Työvoima- politiikan näkökulmasta	Tanska	Norja	Saksa
Valtion tehtävät	Työvoimapalvelujen lainsäädännön valmistelu ja toimeenpano Yhteisen erityistehtävien koordinointi (esim. kv-rekrytointi) Tiedon tuottaja Rahoittaja	Sosiaali- ja työllisyyspalvelujen organisointi työllisyyspalvelujen osalta osana NAV-rakennetta	Julkisesti rahoitettujen työvoimapalvelujen organisointi, rahoitus ja tiedontuotanto
Kunnan tehtävät	Työllisyyspalvelujen organisointi ja toteutus	Kunnan työllisyys- ja sosiaalipalvelujen organisointi osana NAV-rakennetta	Sosiaalipalvelujen ja -tuen organisointi osana työkeskuksia. Eräiden työkeskusten toteutus.
Tyypilliset palvelut	Saman tyyppisiä kuin Suomessa. Myös jonkin verran yhteistyötä yrityspalvelujen kanssa kuntakohtaisesti.	Saman tyyppisiä kuin Suomessa. Osa sosiaali- ja terveyspalveluista saman brändin alla samoissa tiloissa.	Saman tyyppisiä kuin Suomessa. Kuntien toimistoissa sosiaalipalvelut ajoittain yhdessä.
Rahoitusvastuu	Kuntien budjetissa. Valtio korvaa pääasiassa valtionosuusjärjestelmän kautta.	Työllisyyspalvelut pääasiassa valtion rahoittamia. Ei kannusteita.	Työllisyyspalvelut valtion rahoittamia. Sosiaalipalvelut kuntien rahoittamia.
Valtion ohjauksessa olevat tietojärjestelmät	Työnvälityksen tietojärjestelmä, tietovarannot sekä erilaiset tietopalvelut	Työnvälityksen tietojärjestelmät sekä erilaiset tietopalvelut	Työnvälityksen tietojärjestelmät sekä laaja joukko erilaisia tietopalveluita
Ohjaus	Lainsäädäntöohjaus, rahoitusjärjestelmän kannustinelementti sekä tiedolla johtaminen	Tulos/tavoiteohjaus kansalliselta tasolta alueille	Tulos/tavoiteohjaus kansalliselta tasolta alueille

3.2 Johtopäätökset ja suositukset

Työpolitiikan toimeenpanovastuun muutokset ovat vertailumaissa aina kytkeytyneet osaksi laajempia kunta-, maakunta- tai palvelurakenneuudistuksia eikä niitä voida erottaa muista uudistuksista. Tämän vuoksi työllisyys- ja muiden vaikutusten arviointi, ilman vertailuasetelmia, on käytännössä mahdotonta. Tanskassa muutos liittyi kuntien tehtävien ja rakenteiden uudelleenarviointiin, Norjassa hyvinvointihallinnon uudistamiseen ja Saksassa kehitys oli jatkumoa työpolitiikkaa koskeville laajoille uudistuksille. Myös Suomessa uudistuksia suunniteltaessa ja niiden työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on oleellista tunnistaa muiden samanaikaisten politiikkatoimien merkitys. Vastaavien reformien onnistumiseen voi oleellisesti vaikuttaa esimerkiksi erilaisten palvelumallien käyttöönotto, resurssien lisääminen sekä mahdolliset muut uudistukset työvoimapolitiikan sisällöissä. Jotta uudistus onnistuisi, tulisi uudistusta tukea muilla politiikkatoimilla siitäkin huolimatta, että se hämärtää niiden vaikutusten arviointia, jotka johtuvat julkisten työvoimapalvelujen järjestäjän rooliin liittyvistä muutoksista.

Suomessa julkisten työvoimapalvelujen uudistamiseen liittyy useita laajoja uudistuksia. Näitä ovat esimerkiksi osaamisen ja työllisyyden palvelukeskusvalmistelu, hyvinvointialuevalmistelu, sosiaaliturvauudistus, valtion asiakaspalvelu-uudistus ja digitaalisten palvelualustan eli työmarkkinatorin valmistelu. Vertailukohteenä olevissa maissa uudistukset ovat kytkeytyneet osaksi laajempia kokonaisuudistuksia. Suomen näkökulmasta on tärkeää uudistaa järjestelmiä siten, että ylemmän tason uudistukset edeltäisivät pienempiä uudistuksia, koska niillä voi olla merkittävä vaikutus siihen, mikä on paikallisella tasolla tarkoituksenmukaista. Edellä mainituista uudistuksista ainakin sosiaaliturvauudistus ja hyvinvointialueuudistus tulisi ottaa tässä yhteydessä huomioon.

Suositus 1. Työvoimapolitiikan palvelurakenteiden uudistusta tulisi nykyistä paremmin tarkastella suhteessa muihin meneillään oleviin uudistushankkeisiin ja sen tulisi kytkeytyä tiivistä osaksi myös sosiaaliturvan kokonaisuudistusta ja hyvinvointialueiden uudistamista.

Paikallisen tason kyky tuottaa palveluita vaihtelee. Kuntien tai niiden työpolitiikan eri asioihin kohdistuvien yhteistyörakenteiden tulisi olla riittävä suuria, jotta palvelujen toteutus ja kehittäminen olisi mahdollista. Samanaikaisesti tulisi välttää jonkin yksittäisen suureen määrittämistä suunnittelun lähtökohdaksi, kuten Norjassa tehtiin määrittämällä se, että jokaisessa kunnassa on oltava vähintään yksi fyysinen NAV-toimisto. Vertailun kohteenä olevissa maissa on kiinnitetty huomiota erityisesti yksiköiden kokoon. Tanskassa kuntien koot kasvoivat merkittävästi uudistuksen yhteydessä, kun kuntia yhdistettiin. Norjassa ja Saksassa kuntien koko on pienempi, vaikka sitä on varsinkin Norjassa yritetty vahvistaa. Norja on kohdannut haasteita uudistuksen yhteydessä siinä, että uudistuksessa ”pakotettiin” perustamaan toimisto jokaiseen kuntaan. Tanskassa ja Saksassa

kunnat tekevät omaehtoista yhteistyötä työllisyyspalveluihin liittyvissä asioissa. Suomessa on laaja joukko väestöpohjaltaan varsin pieniä kuntia. Kuntien taloudellinen kantokyky ja pieni väestöpohja voivat aiheuttaa haasteita. Mahdollisuuksia tämän haasteen voittamiseen on uudistuksen kytkeminen kuntauudistukseen (kuten Tanskassa) tai erilaiset yhteistyörakenteet kuntien välille. Suomessa on usein korostettu työvoimapalvelujen yhteneväisyyttä. Kaikille saman tasoiset työvoimapalvelut alueen koosta riippumatta ei ole muissa maissa niin merkittävä argumentti palvelujärjestelmän suunnittelun lähtökohtana.

Suositus 2. Työvoimapalvelujen hajauttamiseen liittyvien uudistusten yhteydessä tulee arvioida tarkasti se, minkä kokoinen palvelurakenne on Suomen kontekstissa riittävä työvoimapalvelujen toteuttamiseen. Palvelujen toteuttamisvastuu tulisi olla riittävän suurilla yksiköillä riittävän osaamisen ja toimintavarmuuden turvaamiseksi. Rakenteet voivat perustua myös eri toimijoiden yhteistyöhön.

Työmarkkina-alueet ylittävät hajautettujen mallien palveluja toteuttavien yksiköiden rajat, mutta sillä ei ole ollut suurta merkitystä työnantajille tarkastelluissa maissa. Työmarkkina-alueet ylittävät usein erilaiset palveluyksiköiden rajat. Tutkimusten mukaan hajautettu palvelujärjestelmä ei kuitenkaan ole vaikuttanut työvoiman liikkuvuuteen vähentävästi. Esimerkkimaista Tanskassa tätä tutkitaan selvityksen laadintahetkellä, sillä vuoden 2020 rahoitusuudistuksessa edellytettiin, että työnantajien palveluja arvioidaan. Kunnat tekevät työmarkkina-alueilla omaehtoista yhteistyötä työnantajien ja työntekijöiden palvelemiseksi. Lisäksi varsinkin hajauttamisvaiheen alussa tarvitaan valtion taholta tukea ja koordinoitua yhteistyön käynnistämiseen.

Suositus 3. Osana palvelujärjestelmän hajauttamista valtion tulisi kannustaa kuntia aktiivisesti keskinäiseen yhteistyöhön työvoimapolitiikan toteutuksessa rahoituksella tai asiaan liittyvillä kehittämishankkeilla siten, että yhteistyötä syntyy eri työmarkkina-alueisiin kuuluvien kuntien välille.

Palveluiden rahoitusvastuut jakautuvat sosiaaliturvan eri instrumenttien mukaisesti ja kuntiin kohdistuvia rahoituskannustimia on käytössä vain vähän. Työvoimapalveluiden rahoitusvastuu on vertailumaissa pääasiassa valtiolla, mutta kunnat voivat kaikissa selvityksen kohteena olleissa maissa oman toimivaltansa puitteissa panostaa työllisyyspalveluihin. Toimeentuloturvan osalta rahoitusvastuu ja palveluiden toteutusvastuu on puolestaan useimmiten kunnalla (esim. Norja ja Saksa). Taloudellisia kannustinrakenteita on käytössä vain Tanskassa, jossa valtion työllisyysrahoitusmalli kannustaa tarttumaan työttömiin työnhakijoihin nopeasti ja ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä. Kirjallisuuskatsauksen perusteella taloudellisia kannusteita pidetään monia muita kannustinmalleja parempana.

Suositus 4. Kuntien rahoitusvastuita tulisi uudistaa työllistymistuloksista palkitsevaksi nykyisen työmarkkinatuen rahoitusvastuun asemasta. Suomeen olisikin tärkeää luoda sellainen rahoitus-, etuus- ja kannustinjärjestelmä, joka poistaa osaoptimoinnin ja mahdollistaa asiakkaalle tarkoituksenmukaisen palvelupolun. Tanskan työllisyyskorvausmallista voidaan ottaa tähän kehitystyöhön periaatteita, joita ovat muun muassa yksinkertaistaminen ja korvaustasojen pienentyminen ajan kuluessa.

Hajautetussa palvelujärjestelmässä valtion ohjausrooli muuttuu lainsäätäjäksi sekä järjestelmää fasilitoivaksi tahoksi. Kaikissa vertailumaissa valtio on tavalla tai toisella mukana työllisyyskustannusten ohjauksessa. Palveluita yksilöivällä lainsäädännöllä on vahva rooli kaikissa vertailumaissa. Jokaisessa näistä sitä on pyritty viime vuosien uudistuksissa yksinkertaistamaan. Myös Suomessa voitaisiin tarkastella nykyisen lainsäädännön tason tarvetta silloin, kun palveluja hajautetaan ja mahdollistaa paikallinen liikkumavara nykyistä paremmin.

Norjassa ja Saksassa työllisyyskustannusten vastuut jakautuvat kuntien ja valtion kesken ja Tanskassa valtio vastaa työllisyyskustannusten ohjauksesta. Valtion roolina on toimia järjestelmän rahoittajana sekä ohjata ja koordinoida palvelujärjestelmää. Vertailumaissa on tunnistettu erilaisia tarpeita, joissa valtio toimii keskitettyjen palvelujen koordinoijana. Vertailumaissa esimerkkejä tällaisesta koordinoinnista ovat kansainvälisten rekrytointi- ja työnhakuyksiköiden toteuttaminen tai koordinointi (esimerkiksi Jobservice Denmark Tanskassa).

Suositus 5. Työvoimapalvelujen hajauttamisen yhteydessä tulee olla valmius koordinoida alueellisesti tai valtakunnallisesti sellaisia tehtäviä, joissa asiakkaan tarpeet ylittävät yksittäisten kuntien rajat. Esimerkkeinä tästä ovat osaavan työvoiman houkuttelu Suomeen tai kansainvälinen rekrytointi.

Hajautettua palvelujärjestelmää voidaan tukea rahoituksella (Tanskan korvausjärjestelmä) ja vahvalla tiedolla johtamisella (Tanska, myös Norja ja Saksa). Tämä tarkoittaa sitä, että valtio seuraa ja mittaa palveluyksiköiden tuloksellisuutta, tutkii ja kehittää palveluita ja fasilitoi tähän liittyvää yhteiskehittämistä (Tanska, Saksa). Vertailun kohteena olleissa maissa valtio toteuttaa tiedolla johtamista joko keskitettyjen tai alueille sijoitettujen yksiköiden kautta. Poliittinen rooli muuttuu ”prosessien ohjeistamisesta” laajojen tavoitteiden asettajaksi, ja keskushallinto yleensä seuraa näiden tavoitteiden toteutumista erilaisten mittarein tai indikaattorein.

Valtiolla ja poliittisilla päättäjillä tulee myös jatkossa olla mahdollisuus ohjata työllisyyspolitiikkaa ja käyttää työllisyyspolitiikan välineitä esim. taloussuhdanteissa ja kansalliseen tai kansainväliseen kilpailukykyyn liittyvissä tilanteissa. Tämä edellyttää Suomen malliin

toimivaa tiedolla johtamiseen perustuvaa ohjausjärjestelmää. Yksinomaan lainsäädäntöön ja rahoitukseen liittyvä järjestelmä ei tuo riittävän vahvaa ohjausjärjestelmää kuntapohjaisen työllisyshoidon onnistumiselle eikä myöskään työvoimapolitiikan kuntaa laajempien tavoitteiden toteutumiseksi. Lisäksi erilaisissa kriisitilanteissa (esim. pandemia, kyberhyökkäys, laajamittainen maahantulo tms.) valtiolla tulee olla tehokas ohjausjärjestelmä työvoimapalvelujen tukemiseen.

Suositus 6. Työvoimapalvelujen hajauttamisessa valtion tulisi omaksua vahva tiedolla johtamisen rooli ja luoda mallit kuntien tuloksellisuuden keskinäiseen seurantaan ja vertailuun. Tiedolla johtaminen tarkoittaa lisäksi yhteiskehittämistä, jossa toteutetaan yhteistyössä kuntien kanssa tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja opitaan yhdessä siitä, millaiset eri kuntien tekemät ratkaisut ovat osoittautuneet toimiviksi ja tuloksellisiksi.

Yhteinen asiakastietojärjestelmä on keskeinen edellytys hajautetun työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudelle. Tämä on toteutettu kaikissa selvityksen kohteena olleissa maissa siten, että kaikki tieto on siirrettävissä keskitetysti. Kuntien ja valtion yhteistyön tiivistyminen ja tulevat Suomen aluehallintoratkaisut puoltavat sitä, että myös Suomessa digitalisaatiota kehitettäisiin julkisten toimijoiden osalta keskitetysti. Tämä vapauttaisi digitalisaation kehittämiseen eri julkisen sektorin toimijoissa keskitettyjä resursseja uusien innovatiivisten digitaalisten palvelujen kehittämiseen.

Suositus 7. Työvoimapalvelujen hajauttamisessa tulee varmistaa, että digitaalisia palveluita kehitetään keskitetysti ainakin siltä osin, että asiakkaita koskeva keskeinen tieto integroituu yhteen valtakunnalliseen järjestelmään vähintään rajapintojen kautta. Tämä on edellytys hajautetun järjestelmän ohjaukselle.

Hajautetulla järjestelmällä on positiivisia vaikutuksia palvelujen integrointiin alueellisesti tai paikallisesti. Esimerkkipaissa tämä näkyy erityisesti palveluintegraationa sosiaalipalveluihin ja joissain esimerkeissä koulutuspalveluihin, yrityspalveluihin sen sijaan ei merkittävästi. Kunnat kohtaavat silti usein haasteita siinä, että eri sektoreiden tarkka lainsäädäntö ei aina mahdollista integraatiota parhaalla tavalla. Ilmiö näkyy erityisesti eri maiden koulutusjärjestelmien ohjauksessa.

Kaikissa selvityksen kohteena olevissa maissa vastuu asiakkaista on varsin laaja kattaen työttömyysetuuksien saajien lisäksi myös sosiaaliturvan ja erilaisten sairausetuuksien saajia. Nämä asiakkaat saavat siis helpommin palvelun yhdestä pisteestä. Palveluintegraatio työllisyyspalvelujen ja sosiaali- ja terveystieteiden kanssa on monissa maissa keskeinen. Esimerkiksi Norjassa valtio ja kunnat toimivat saman brändin alla samoissa toimistoissa asiakkaiden palvelupolkuja joustavasti organisoiden. Norjan palveluintegraatiota käsittelevät arvioinnit ovatkin osoittaneet, että palveluintegraatio on mahdollistanut erityisesti

vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvien toimenpiteiden toteuttamisen. Ratkaisu auttaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden saamista työmarkkinoille sekä rakennetyöttömyyden purkamisessa.

Muihin Euroopan julkisiin työvoimapalveluihin verrattuna Suomen julkiset työvoima- ja yrityspalvelut poikkeavat siinä, että työnvälityksellä katsotaan olevan keskeinen rooli. Lisäksi yritys- ja työnantajayhteistyön merkitystä korostetaan. Suomessa julkisen työvoimapalvelun markkinaosuus on muita maita suurempi. Selvityksen kohteena olleissa maissa perusajatus on siirtynyt enemmän siihen, että asiakasta tuetaan etsimään itse työtään ja työllistymään. Toisin kuin verokkimaissa, Suomen julkinen työvoimapalvelu on vertailumaita oleellisempi rekrytointikanava. Työnantaja- ja yritysyritys yhteistyö sisältyy muissakin maissa palveluun, mutta on välillistä. Suomessa TE-palveluissa on pyritty panostamaan yrityspalveluun ja TE-palvelujen integroimiseen osaksi valtakunnallisia yrityspalveluita. Vastaavaa palvelua toteutetaan muissa maissa toisten hallinnonalojen ohjauksessa tai niitä toteutetaan paikallisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Suomen mallissa yrityspalvelujen siirtyminen kuntiin tässä yhteydessä on siis tilanne, josta muissa maissa ei ole kokemuksia ja se vaatii erityistä huomiota. Työnantajapalveluja usein koordinoidaan vertailumaissa yli kunta- tai yksikkörajojen, alueellisesti tai keskitetysti.

Suositus 8. Hajautettuun malliin siirryttäessä on varmistettava, että palvelutasolla on riittävät mahdollisuudet palveluintegraatioon sekä sosiaali- ja terveystieteiden ja työvoimapalvelujen että yrityspalvelujen ja työvoimapalvelujen välillä. Samalla tulee varmistaa valtakunnallinen koordinaatio yritys- ja työnantajapalveluissa.

Paikallisten tai alueellisten työvoimapalvelujen ekosysteemien kehittäminen on jäänyt tarkastelun kohteena olevissa maissa suhteellisen vähälle huomiolle. Syynä tähän näkökulmaan on ilmeisesti se, että selvityksen kohteena olevissa maissa on varsin yksityiskohmainen sektorilainsäädäntö, mikä asettaa haasteita alueellisten työvoimapalvelujen (tai sitä laajempien) palveluekosysteemien luomiselle. Parhaimmat esimerkit löytyvätkin selvitysmaiden ulkopuolelta anglosaksisista maista tai liitto- tai osavaltioista, joissa erilaiset julkiset ja yksityiset toimijat voivat muodostaa monipuolisia aktiivipalvelujen tarjoamia tiettyjen haasteiden ratkaisemiseen. Saksassa ulkoisia palveluita käytetään järjestelmällisesti täydentämään julkisia työvoimapalveluja. Suomessa on perinteisesti ajateltu, että viranomaispalvelut säilyvät julkisen sektorin vastuulla, jolloin ostopalveluita hyödynnetään lähinnä vain erilaisten työllistymistä edistävien palvelujen toteuttamisessa. Se ei kuitenkaan estä uusien innovatiivisten palvelujen lanseeraamista eikä sitä, että niihin liitetään entistä enemmän tulos- tai vaikuttavuusperusteisia hankintamalleja.

Suositus 9. Työvoimapalvelujen hajauttamisen yhteydessä tulee vahvistaa alueellisten toimijoiden yhteistyökykyä ja varmistaa monipuolinen alueellisten työvoimapalvelujen ekosysteemien kehittäminen, jossa eri toimijoiden resurssit yhteen kokoamalla luodaan monipuolisia palvelumalleja asiakkaille. Tämä edellyttää myös yhteistä hankintaosaamisen vahvistamista sekä kansallista hankintastrategiaa. Yhteistyön edellytyksenä on myös luottamuksen rakentaminen alueellisesti eri toimijoiden välille.

Työvoimapalvelujen hajauttamisessa tarvitaan vahvaa muutosjohtamista. Kyse on merkittävistä muutosprosesseista, jotka vaativat laajoja muutosohjelmia ja riittävää resursointia muutoksen hallintaan sekä yhteisten järjestelmien ja tiedolla johtamisen rakenteiden kehittämistä. Muutokseen on syytä varata myös riittävästi aikaa. Vertailumaiden kokemuksista voidaan huomata, että uudistukset ovat olleet varsin pitkäjänteisiä.

Suositus 10. Työvoimapalvelujen hajauttaminen vaatii yhteisen valtion ja kuntien muutosohjelman. Muutosohjelmien toteutukseen on varattava riittävästi resursseja.

4 Palvelurakenteen hajauttaminen julkisissa työvoimapalveluissa

4.1 Palvelurakenteen hajauttamisen käsite ja ulottuvuudet

Palvelurakenteen hajauttamisessa (eng. *decentralization*) on kyse tilanteesta, jossa vastuuta kansallisen tason toimenpideohjelmien toteuttamisesta siirretään paikalliselle tai alueelliselle tasolle. Eri valtiot ympäri maailmaa ja Eurooppaa ovat jo pitkään toteuttaneet palvelurakenteiden hajauttamista. Hajauttaminen on kohdistunut erityisesti työmarkkinapolitiikkaan. (Mosley 2011.) Tarve – tai pikemminkin taipumus – palvelurakenteiden hajauttamiseen on peräisin paikallisen tason merkityksen korostumisesta työvoimapolitiittisissa kysymyksissä ja niiden ratkaisemisessa. Hajautetun palvelurakenteen uskotaan kykenevän tuottamaan keskushallintoa räätälöidympiä ratkaisuja paikallisiin työvoimapolitiittisiin haasteisiin. Paikallisten toimijoiden nähdään niin ikään tuntevan toisensa paremmin, ja on oletettavaa, että paikallisten toimijoiden välille syntyneet verkostot ovat tiiviimpiä kuin valtakunnallisten toimijoiden välille syntyneet. (Weishaupt 2014, 3.) Paikallisella tarkoitetaan tässä vertailussa lähtökohtaisesti kuntaa, alueellisella taas maakuntaa tai kuntayhtymää. Hajauttaminen taas ymmärretään laajemmin vastuun siirtona kansalliselta tasolta pienemmille hallinnollisille toimijoille tai joillain tavoilla lähemmäs kansalaisia.

Erytyisesti työllisyystoimiin on aiemmin kohdistunut ja tällä hetkellä kohdistuu hajauttamisen painetta. Moni muu julkisen tahon tuottamista palveluista on jo pitkään toiminut hajautetuissa järjestelmissä. Suomessa tällaisia ovat esimerkiksi peruskoulutus, sairaanhoito ja sosiaalipalvelut, joissa järjestämisvastuu on kunnilla tai kuntien muodostamilla kuntayhtymillä (ks. Moisio ym. 2010). Syksyn 2020 budjettiriihen päätöksen mukaisesti Suomessa on tarkoitus valmistella ehdotus, joka koskee työllisyyspalveluvastuun siirtoa paikallistasolle.¹ Toisaalta on suurta painetta myös keskittää eri hallinnonaloja. Perustelut keskittämiseksi ovat kuitenkin erilaiset kuin hajauttamiskeskusteluissa.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella palvelurakenteen hajauttaminen voidaan jakaa kahteen osaan, hallinnolliseen hajauttamiseen ja poliittiseen hajauttamiseen. Näistä ensimmäinen koskee palvelurakenteen hajauttamista, jossa alueelliset toimijat saavat lisää joustavuutta siihen, kuinka he toteuttavat kansallisia (työllisyys)strategioita. Jälkimmäinen puolestaan

¹ Hallituksen työllisyystoimet budjettiriihessä 2020, Liite 1.
<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/vuoden-2021-talousarvioesitys-rakentaa-tieta-ulos-koronakriisista>

tarkoittaa hajauttamista, jossa (työvoimapolitiittista) vastuuta jaetaan kansallista tasoa pienempiin hallinnollisiin yksiköihin, kuten kuntiin tai maakuntiin. (Mosley 2011.)

Palvelurakenteen hajauttamisen nähdään toteutuvan seitsemässä eri kategoriassa tai seitsemän ulottuvuuden kautta (ks. Weishaupt 2014, Mosley 2011). Palvelurakenteen hajauttaminen tulisi hahmottaa vähintään näiden osien kautta:

1. Budjetin jousto – missä määrin esimerkiksi kunnan tai maakunnan työvoimaviranomaiset voivat itsenäisesti päättää taloudellisten resurssien käytöstä työvoimapolitiittisissa ohjelmissa.
2. Ohjelman jousto – missä määrin keskitetyt suunnitellut ohjelmit voidaan adaptoida tai uusia ohjelmit suunnitella.
3. Sopivuus – missä määrin paikalliset päättäjät voivat rajata toimia tietyille kohderyhmille.
4. Toimitus – missä määrin paikalliset päättäjät ja työvoimaviranomaiset voivat vaikuttaa siihen, miten ohjelmat ja niiden prosessit organisoidaan, myös datan käsittelyn osalta.
5. Asiantuntijat – missä määrin paikalliset työvoimaviranomaiset voivat vaikuttaa henkilöstöön esimerkiksi rekrytointien ja palkkojen muodossa.
6. Ulkoistaminen – missä määrin paikalliset työvoimatoimijat voivat ulkoistaa omia toimintojaan yksityisille palveluntuottajille.
7. Suoriutumisen ja tavoitteet – missä määrin paikalliset työvoimapolitiikan kohteet ja indikaattorit ovat tarkoituksenmukaisia.

Suomea, Saksaa, Irlantia ja Puolaa koskevien tarkasteluiden perusteella palvelurakenteen hajauttamisen ja siihen liittyvien ohjelmien ja instrumenttien suunnittelun minimiedellytykseksi on tunnistettu riittävä ja ennustettava budjetti. Toiseksi minimivaatimukseksi on tunnistettu riittävän laadukkaat instrumentit, joilla voidaan sopivalla tavalla vastata työttömien erilaisiin haasteisiin ja ongelmiin. Kolmanneksi minimivaatimukseksi palvelurakenteen hajauttamiselle on tunnistettu osaava henkilöstö ja luottamukseen pohjautuvat kumppanuudet. (Weishaupt 2014.)

Palvelurakenteiden hajauttaminen ei ole itseisarvo. Weishaupt (2014) huomauttaakin, että työllisyyden valtiollisten ohjelmien menestyksellä toteuttaminen edellyttää palvelurakenteen hajauttamista, mutta osa palvelurakenteesta tulee pitää keskitettynä tai keskittää. Tehokas, toimiva ja tarkoituksenmukainen palvelurakenne tarvitsee sopivassa suhteessa hajautettuja ja keskitettyjä toimia. Esimerkkeinä mielellään keskitettyinä pidettävistä toiminnoista Weishaupt (2014) mainitsee valtiotasojen työvoimapolitiittisten ohjelmien suunnittelun ja niiden reunaehtojen määrittämisen. Lisäksi keskitettyinä tulisi pitää työvoimatoimenpiteisiin liittyvä tilastointi ja rekisteröinti, tiedonkeruun suunnittelu

ja kehittäminen sekä asiakasportaalien luominen ja ylläpitäminen. Samoin työvoimapolitiittisten indikaattorien määrittämisen ja seurannan tulisi olla keskitettyä.

Toistaiseksi tutkimuskirjallisuudessa ei ole onnistuttu vastaamaan empiirisesti siihen, tuottaako työllisyysenhoidon palvelurakenteen hajauttaminen paremman lopputuloksen kuin keskitetty malli. Tämä johtuu siitä, että vertailuasetelmaa on vaikea rakentaa. Maittain vaihtelee se, mitä palvelujärjestelmiä on hajautettu ja missä määrin. Maiden lainsäädäntö ja muu toimintaympäristö ovat myös keskenään erilaisia ja siten jo lähtökohtaisesti mahdollisia vertailla. Hajauttamisen aste vaihtelee pääsääntöisesti eri maiden välillä muttei niiden sisällä, jolloin maan sisäistä vertailua eri alueiden välillä ei voida tehdä. (Mergel & Weber 2020.) Vaikka eri järjestämistapojen paremmuutta ei empiirisesti ole saatu todennettua, on eri maissa ja eri maista tehty erinäisiä palvelurakenteen hajauttamista koskevia vaikutusten arviointeja. Näiden avulla on mahdollista tunnistaa onnistumisen paikat ja mahdolliset sudenkuopat. Usein hajauttamisen tarkastelut on toteutettu osana laajempaa aluehallintouudistusta. Keskeistä palvelujärjestelmän hajauttamisessa on, ettei siihen vaikuta kirjallisuuden perusteella olevan yhtä oikeaa vastausta, vaan se on oleellisesti sidoksissa muun muassa kunkin maan lainsäädäntöön, muuhun palvelurakenteeseen ja tukijärjestelmään.

Esimerkkeinä erilaisista hajautettujen työllisyyspalveluiden järjestelmistä ovat tämän selvityksen kohdemaat Tanska ja Norja. Tanskassa työttömyysetuuksien maksamisesta vastaa yhteensä 24 erillistä työttömyysvakuutusrahastoa. Tanskassa Suomen TE-hallintoa vastaava taho STAR vastaa etuuksien suuruuksien ja perusteiden määrittelystä lakiin. Norjassa puolestaan työvoimaviranomainen Nye arbeids- og velferdsetaten (NAV) vastaa työttömyysetuuksien (ja muiden etuuksien) käsittelystä ja maksamisesta. Myös Saksassa on käytössä järjestelmä, jossa työttömyysetuuksien käsittelystä ja maksatuksesta vastaa kansallinen toimija.

Valtiot eroavat toisistaan myös sen suhteen, mitkä ovat olleet lähtökohdat ja valitut polut palvelujärjestelmän hajauttamiselle. Toiset maat, kuten Kanada liittovaltiohallintoineen, ovat jo lähtökohtaisesti hajautettuja. Belgiassa hajauttaminen on puolestaan tapahtunut osana laajempaa alueellistamispolitiikkaa. Belgia toimii ääriesimerkkinä erittäin hajauteutusta työvoimahallinnosta, sillä maa on jaettu neljään eri alueeseen, jotka eivät ole riippuvaisia toisistaan ja vastaavat ainoastaan paikallishallinnoille. (Mosley 2012.)

Weishaupt (2014) kokoaa osuvasti yhteen hajauttamisen hyötyjä ja haittoja viiden ulottuvuuden kautta:

1. Informaatio: Paikalliset päättäjät ja toimijat tuntevat paikalliset tarpeet, ja näin ollen strategiat voidaan oletetusti implementoida paremmin paikalliselle

tasolle sopiviksi. Paikallisilta päätöksentekijöiltä voi kuitenkin puuttua riittävä tietotaito kehittää yhtenäisiä strategioita.

2. Räättälöidyt toimenpideohjelmat: Poliitiikan toteutuksen herkkyytaso on paikallisella tasolla korkeampi ja vastaa paremmin paikallisiin tarpeisiin. Alueiden välillä voi olla suuria eroja, mikä voi aiheuttaa sen, että työttömiä kohdellaan eriarvoisesti eri puolilla.
3. Innovaatio: Paikallinen jousto lisää kilpailua. Toisaalta paikallisuus voi aiheuttaa palveluiden ja toimintojen päällekkäisyyttä, joka puolestaan aiheuttaa resurssien hukkausta ja tehottomuutta.
4. Poliitiikan silojen ylittäminen: Toimenpideohjelmien keskittäminen samalla ankkuroi toimenpiteet ja heikentää yhteistyötä. Joustavuus mahdollistaa paikallisille toimijoille hyvien suhteiden muodostamisen ja kumppanuuden muiden paikallisten palveluntuottajien kanssa. Paikallisessa toiminnassa haasteena on yhteistyön muodostaminen muiden kuin paikallisten toimijoiden kanssa.
5. Tulostavasti: Prosessien paikallisen tason omistajuus ohjaa parempaan suoriutumiseen. Samalla se mahdollistaa tuloksellisuuden mittaamisen suhteessa paikallisesti relevantteihin indikaattoreihin. Paikallisesti määritettyjen indikaattorien heikkoutena voidaan nähdä se, etteivät ne välttämättä täysin tue kansallisia työvoimapolitiittisia tavoitteita.

4.2 Palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset

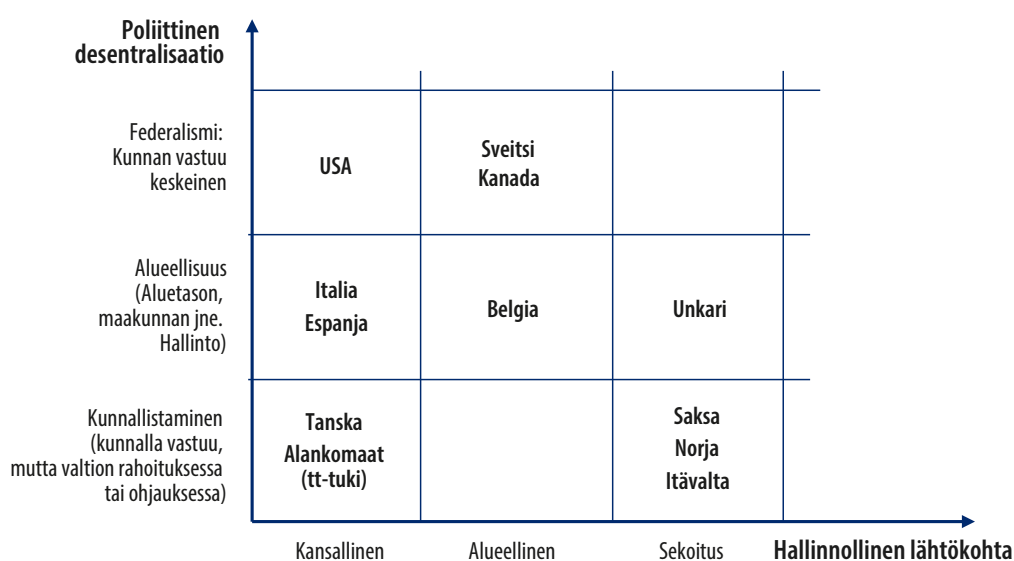
4.2.1 Vastuiden ja tehtävien hajauttaminen

Osana palvelurakennetervailua toteutettiin kysely Euroopan julkisille työvoimapalveluille. Kyselyyn saatiin yhteensä 20 vastausta 17 eri maasta. Kyselyllä kartoitettiin työllisyyspalveluiden palvelurakenteen hajauttamista eri Euroopan maissa. Kaikista Euroopan maista ei saatu vastauksia, joten alla esitellyt palvelurakenteet ja niiden ulottuvuudet antavat osviittaa ja toimivat esimerkkeinä palvelurakenteen hajauttamisen moninaisuudesta.

Luvussa 4.1 kuvattiin Mosleyn (2011) jäsenystä hajauttamisen hallinnolliseen ja poliittiseen ulottuvuuteen. Hallinnollisen hajauttamisen tasolla tarkasteltuna esimerkiksi Tanskan, Alankomaiden, Belgian, Italian ja Espanjan työvoimapalveluiden palvelujärjestelmän hallinto on järjestetty kansallisella tasolla. Unkarissa, Saksassa, Norjassa ja Itävallassa puolestaan työvoimahallinto on osittain hajautettua ja osittain alueellisilla tasoilla hallinnoitavaa. Poliittisella ulottuvuudella tarkasteltuna Tanskassa, Alankomaissa, Saksassa, Norjassa ja Itävallassa on tunnistettavissa järjestelmä, jossa kunnalla tunnistetaan olevan vastuu työllisyysohjelmien toteuttamisesta, mutta kunnat toteuttavat niitä valtion rahoituksella tai ohjauksella. Belgiassa, Italiassa, Espanjassa ja Unkarissa puolestaan poliittinen vastuu on aluetasolla (esimerkiksi maakunnalla ja sen hallinnolla). Sveitsi edustaa

eurooppalaisista (kyselyyn vastanneista) esimerkeistä yhtä hajautetuimmista palvelujärjestelmistä, jossa poliittinen vastuu työllisyydestä on vahvasti kunnan tasolla ja hallinnollinen vastuu alueellisella tasolla. Poliittista ja hallinnollista palvelujärjestelmän hajauttamista on kuvattu alla kuvassa 1.

Kuva 1. Palvelurakenteen hajauttaminen eri maissa.



Selvityksessä toteutetun kyselyn perusteella maittain vaihtelee se, missä määrin ja missä muodossa vastuiden jaosta säädellään tai on sovittu. Osaa työllisyyspalveluiden toiminnasta säädellään suoraan lainsäädännöllä, ja joissakin maissa on tehty sopimuksia keskushallinnon ja kuntien välillä. Myös alueet ja niiden viranomaiset ovat voineet tehdä sopimuksia työllisyyspalveluiden toteuttamisesta suoraan kuntien kanssa. Tämä on riippuvaista siitä, millainen alue-/kuntarakente maassa on. Esimerkiksi Liettuassa hajauttamiseen liittyvästä vastuunjaosta säädellään pelkästään laissa. Saksassa ja Itävallassa puolestaan kuntien ja alueiden vastuusta säädetään erikseen työllisyyden hoitoa koskevassa lainsäädännössä, ja alueviranomaisten ja kuntien välille on solmittu sopimuksia palveluiden toteuttamisesta. Unkarissa laki ohjaa niin ikään palveluiden järjestämistä, mutta sopimusrakenne on toteutettu keskushallinnon ja kuntien välille.

Taulukko 2. Työvoimapalveluiden sopimusrakenteet eräissä Euroopan maissa.

	Lainsäädäntö	Sopimus keskushallinnon ja kuntia edustavan tahon välillä	Aluehallinnon viranomaisten ja kuntien välinen sopimus	Muu
Liettua	x			
Islanti	x	x	x	
Saksa	x		x	
Hollanti	x			x
Unkari	x	x		
Kreikka			x	
Itävalta	x		x	
Kroatia			x	
Slovakia				x
Viro				x
Belgia			x	

4.2.2 Rahoitusvastuut ja niiden taustat

Työvoimapalveluiden rahoitusvastuu on tyypillisesti valtion rahoitusvastuulla, silloin kun kyse on työttömyysvakuutuksen piirissä olevien työttömien (tai työnhakijoiden) työvoimapalveluista. Tämä on pääasiallinen toteutustapa. Selvityksen tapausmaista esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa rahoitusvastuu on jaettu. Tanskassa valtio korvaa osan aiheutuvista kustannuksista (ks. Tanskan maakuvaus), ja Norjassa rahoitusvastuu jaetaan kokonaan (ks. Norjan maakuvaus).

Myös eräissä muissa maissa rahoitusvastuuta on jaettu, kuten PES-verkoston kyselystä käy ilmi. Vastanneista maista Itävalta, Belgia ja Unkari ilmoittivat, että heillä on käytössään järjestelmä, jossa taloudellinen vastuu jakautuu valtion ja alueiden välille pohjautuen joihinkin ennalta määrättyihin suoritteisiin tai tuloksiin. Esimerkiksi Itävallassa ja Unkarissa työllisyysenhoidon budjetti allokoidaan alueiden välille sen mukaan, miten työllisyyden tavoitteisiin on päästy.

Useissa maissa rahoitusvastuuajatteluun sisältyy tulos- ja vaikutusperusteinen hankinta, mikä näkyy kyselyn vastauksissa. Belgiassa iso osa työllisyyspalveluista toteutetaan

tulosperusteisina hankintoina. Tyypillisesti noin 80 prosenttia kustannuksista rahoitetaan etukäteen, ja ostopalvelun tuottajat joutuvat maksamaan tästä osan takaisin, mikäli sovituihin tavoitteisiin tai tuloksiin ei päästä. Saman kaltainen tulosperusteinen kumppanuusmalli on käytössä myös Irlannissa, jossa palveluntuottajaa palkitaan onnistumisista ja voidaan sanktioida huonosta tuloksesta.

Taulukko 3. Julkisten työvoimapolkujen rahoitusmalleja eräissä Euroopan maissa.

	Työllisyshoidon taloudellinen vastuu on jaettu ja perustuu tulostittareihin	Jossain työllisyyspalveluiden osassa on käytössä taloudellisia kannustimia	Jossain työllisyyspalveluiden osassa on käytössä taloudellisia sanktioita	Käytössä on muuta taloudellisia kannustimia
Itävalta	x	x		
Belgia	x			
Unkari	x	x	x	
Kreikka		x	x	x
Kypros		x		
Irlanti		x	x	

Niissä maissa, joissa kunnilla ja osavaltioilla on laaja toimivalta, myös kunnat ja osavaltiot rahoittavat työllisyyspalveluita eri tavoin. Tällöin työllisyyspalvelut järjestetään joko yhteistyössä valtion työvoimapolkujen kanssa tai toisiaan täydentävinä palveluina. Tällöin kyse on kuitenkin kuntien (tai osavaltioiden) yleisen toimivaltansa pohjalta tekemistä ratkaisuista, jotka ovat erillisiä valtion toimista. Esimerkkejä tällaisista maista ovat liittovaltiot, kuten Sveitsi ja Kanada.

Kuntien oman toimivallan puitteissa on nähty viime vuosina enenevässä määrin erilaisia kuntien ja valtion yhteishankkeita, joissa esimerkiksi kunta toimii valtion vastuulla olevan, aktiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyvän ohjelman toteuttajana. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Iso-Britannia, jossa suuremmat kaupungit ovat vastuussa valtakunnallisen Work & Health -ohjelman toteutuksesta.

Yksi esimerkki valtakunnallisten aktiiviohjelmien toteutuksesta on Suur-Manchesterin Working Well -ohjelma, joka käynnistyi 2018. Kohderyhmänä ovat vaikeasti työllistettävät osatyökyiset henkilöt (people with disabilities -määritelmä). Paikallinen TE-toimisto, Jobcenter Plus, hoitaa suurimman osan asiakkaista. Noin 25 prosenttia asiakkaan palveluista on

ulkoistettu, ja noin 15 prosenttia pitkäaikaistyöttömistä ohjautuu ulkoiselle palveluntarjoajalle Jobcenter Plus -toimistojen kautta. Keskeisessä osassa on eri sektori- ja osaamisrajat ylittävä moniammatillinen palveluintegraatio, joka yhdistää sekä paikalliset toimijat että laajan ostopalvelukentän. Ohjelman rahoituksesta suurin osa tulee valtiolta ja osa kunnilta. Jokaisessa kymmenessä piirikunnassa toimii palveluintegraation koordinaattori, joka työskentelee vuorovaikutuksessa niin keskeisten sidosryhmien kuin ohjelman palveluntuottajien kanssa ja luo jatkuvasti uusia kumppanuuksia eri toimijoiden välille. (GMCA 2021.)

4.2.3 Ohjaus ja valvonta hajautetussa järjestelmässä

Hajautetun palvelujärjestelmän ohjauksen ja valvonnan tarkasteluun on useita näkökulmia. Kirjallisuudessa puhutaan tulosohjauksesta ja suorituskyvyn johtamisesta tai hallinnasta. Ajoittain näiden kahden otsikon alla puhutaan saman tyyppisistä asioista. Myöskään ohjauksen ja valvonnan periaatteissa ei ole olemassa universaalia mallia, vaan ohjauksen periaate kytkeytyy yleensä maassa totutusti noudatettuun suorituskyvyn tarkastelun perinteeseen. Samoin se on kytköksissä siihen, millainen ”ohjausperinne” tämän maan työpolitiikkaan liittyy. Ohjaukseen ja valvontaan kytkeytyvät niin ikään taloudelliset kannustimet, mutta vain harvoissa tapauksissa. Taloudelliset kannustimet tarkoittavat tässä yhteydessä sitä, että jonkin ohjauksessa seurattavan indikaattorin tai mittarin tuloksella on merkitystä siinä, missä määrin valtiolta korvaa kunnille syntyneitä kustannuksia tai kuinka paljon eri kunnat tai alueet saavat valtiolta rahaa työllisyyden hoitoon. Näistä esimerkkeinä toimivat Tanskan ja Alankomaiden mallit.

Tanskassa ja Alankomaissa hajautetun palvelurakenteen tulosohtaus nojaa vahvasti taloudellisiin kannustimiin. Kun tulosohtaus perustuu taloudellisiin kannusteisiin eikä esimerkiksi toteutuneisiin suoritteisiin, kannustimet voivat olla samansuuntaiset sekä valtiolle että kunnalle. Kuitenkin vahva tuloseuranta on karsittu pois, ja ohjaus tapahtuu dialogissa kuntien kanssa. (Mosley 2011). Mosleyn analyysin jälkeen Tanska on selvästi siirtynyt kohti tiedolla johtamista ja ohjaamista, kuten selvityksen kuvauksessa esitetään.

Tanskan ja Alankomaiden ”pehmeämmän” ohjauksen mallit ovat yksi tapa kansallisen ohjauksen toteuttamiseen hajautetussa järjestelmässä. Toinen vaihtoehto on asettaa määrällisiä tulostavoitteita. Tämä voi kuitenkin pahimmassa tapauksessa tuottaa lopputuloksen, joka ei edistä valtion työvoimalle asettamia tavoitteita. (Mosley 2012.) Toinen tunnistettu mahdollinen intressien eroavaisuuksien haaste palvelurakenteen hajauttamisessa on paikallisten poliitikkojen kannustin lieventää alueensa työnhakijoiden velvoitteita oman suosionsa nostattamiseksi (ks. Brollo ym. 2015).

Alankomaissa taloudelliset kannustimet paikalliseen työllisyyden hoitoon on käytännössä sidottu eri tukien käyttöön alueella. Alankomaissa alueille maksetaan rahoituskaudella

kiinteä summa tukien maksua varten. Tuki vaihtelee alueittain alueen väkiluvun mukaan. Suuremmilla alueilla tuki perustuu tilastolliseen malliin, joka ottaa huomioon väestölliset erityispiirteet. Pienemmillä alueilla rahoituksen määrä perustuu puolestaan historiadataan. Alueet kuittaavat yli menevän osan omista budjeteistaan, ja vastaavasti mikäli rahaa jää, se voidaan käyttää kehittämistoimintaan. Alankomaissa, toisin kuin Tanskassa, ei ole käytössä vastaavaa standardoitua tietojärjestelmää, ja alueiden systemaattinen seuranta on haastavaa. (Mosley 2012.)

Euroopan julkisten työvoimapalvelujen verkosto esitti vuonna 2013, että hajauttamisen yhteydessä suunniteltavat tulostavoitteet tai kansallinen ohjaus tulee suunnitella siten, etteivät ne saa tuottaa epäluottamusta kuntien (sekä alueiden) ja valtion välille. Samoin ne tulee suunnitella siten, että tulosohjauksen vaikutus on pikemminkin kannustava kuin lamauttava.

Suurimmassa osassa EU-maita työllisyystavoitteet asetetaan kansallisella tasolla. Vaikka Euroopan julkisten työvoimapalveluiden verkostossa (2013) tunnistettiin, ettei alueiden ja kuntien ole välttämätöntä olla päättämässä kansallisen tason työllisyystavoitteista, tulee kussakin maassa varmistua siitä, että työllisyystavoitteet on viestitty kaikille tasoille hyvin. Annala ym. (2019) tarkastelivat Suomessa työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisia kokeiluja ja tunnistivat siellä yhdeksi haasteeksi riittämättömän yhteisymmärryksen ja mahdollisen kommunikaation puutteen kansallisten ja alueellisten tavoitteiden välillä.

Yksi toimivaksi tavaksi todettu menetelmä tulostavoitteiden rakentamiseen on niin sanottu klusterianalyysi, jossa tilastollisia menetelmiä hyödyntämällä alueet voidaan jakaa tiettyjen ominaisuuksien, kuten työvoiman kysynnän, osalta ryhmiin. Ryhmäjako voidaan toteuttaa esimerkiksi sen perusteella, puhutaanko kasvavista kaupunkialueista vai hiipuvista maaseutualueista. Malli on käytössä esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa ja Sveitsissä. (Nunn 2012.)

Aiemmassa luvussa esitettiin, että kullakin paikallisen tason toimijalla tulee olla riittävä kyky ja kapasiteetti toteuttaa työllisyyspalveluitaan kannattavasti ja tehokkaasti. Tällaisia kykyjä tai kapasiteetteja voivat olla esimerkiksi paikallisen työvoiman tarpeiden tuntemus, soveltuvien strategioiden kehittäminen, ohjelmien toimeenpano, monitorointi, kontrollointi ja arviointi. Lisäksi palveluiden toteuttamisessa paikallisella tasolla tulee huomioida, että alueen tai kunnan henkilöstö ja taloudelliset mahdollisuudet ovat riittävät työvoimapalvelujen toteuttamista varten. Esimerkiksi Tanskassa osana työllisyyspalveluiden hajauttamista tehtiin aluehallinnollinen uudistus ja kuntien määrää vähennettiin 271:stä 98:aan. Työllisyyspalveluiden osalta pienimmät alle 20 000 asukkaan kunnat pakotettiin solmi- maan yhteistyösopimuksia suurempien naapurikuntien kanssa, jotta myös niissä varmistetaan riittävä kapasiteetti työllisyyspalvelujen tuottamiselle ja kaikkien tanskalaisten tasa-arvoisille palveluille. (Mosley 2012.)

Katsauksessa ei tunnistettu lähteitä, jotka olisivat käsitelleet viimeaikaista tietojärjestelmien kehitystä työvoimapalvelujen tueksi. Vanhemmissa tutkimuksissa todetaan, että tietojärjestelmien on järkevää olla keskitettyinä kansallisesti, ja esimerkkinä mainitaan Tanska, jossa kunkin kunnan tuloksellisuutta seurataan kansallisen tietojärjestelmän avulla. Tämä tietojärjestelmä on tarkoitettu asiakkaille, ja sillä seurataan kunkin kunnan suoriutumista. Kansallisen tietojärjestelmän ja sen tuottaman seurannan avulla toimintaa voidaan myös standardisoida ja palvelujen laatu taata niin, että eri kunnissa annetut palvelut ovat yhdenvertaisia. Tanskan kansallinen tietojärjestelmä toimii myös toiseen suuntaan tuottaen kunnille standardoitua tietoa niiden omasta toiminnasta. (Mosley 2012.)

Kuten tapaustutkimuskuvauksista huomataan, esimerkkitapaukset ovat ottaneet käyttöön erilaisia tiedolla johtamisen käytäntöjä, joilla hajaantunutta järjestelmää pyritään ohjaamaan. Monissa sellaisissa maissa, joissa työvoimapalvelujen tuotanto ei ole valtion tulohajautuksen piirissä vaan sen ”ulkopuolella”, tämä tiedolla johtamisen elementti korostuu. Esimerkkejä näistä ovat Sveitsi ja Australia (ks. Oosi 2014), joissa ohjaus perustuu erilaisten toimijoiden välisen tuloksellisuuden ja tehokkuuden keskinäiseen suhteelliseen vertailuun.

Saksassa ja Ruotsissa tehdyt huomioidut valottavat sitä, ettei työllisyyspalvelujen hajauttamista voi ajatella irrallisena muustakin, vaan hajauttamisen onnistumiseen vaikuttaa oleellisesti se, miten esimerkiksi tukijärjestelmät tai muut oleelliset toiminnot on valtiossa järjestetty ja hajautettu. (Ks. Bonolli & Trein 2016). Samoin hajauttamisen onnistumiseen vaikuttaa eri maissa se, missä määrin työllisyyspalveluita järjestävä taho vastaa muista koko palvelujärjestelmään kuuluvista tehtävistä, kuten esimerkiksi etuuksien maksusta, sosiaaliturvasta, sosiaalipalveluista ja neuvonnasta. Vaikka monissa valtioissa vastuuta työllisyyspalvelujen järjestämisestä on hajautettu, näissä maissa esimerkiksi tukien maksamiseen liittyvät toimet on keskitetty valtiollisen tason toimijalle. Toisaalta erityisesti sosiaalipalvelut vaikuttavat olevan hyvin yleinen kunnille tai alueille hajautettu toiminto, ja näin ollen useissa maissa päätetään paikallisesti tai alueellisesti, missä määrin muita palveluita integroidaan työllisyyspalveluiden yhteyteen. Erityisesti maissa, joissa palveluintegraatiota on tehty paikallisella tasolla (esim. Suomi, Tanska, Alankomaat, Saksa ja Norja), on pyritty sosiaalietuuksia tai -palveluita saavien vahvempaan aktivointiin joko kunnissa tai kuntien ja työvoimahallinnon välillä. (Mosley 2011.)

Taulukko 4. Työvoimapalveluiden ohjauksen mallit eräissä Euroopan maissa.

	Käytössä työhallinnossa päivittäin	Käytössä aika ajoin	Käytössä tilanteen vaatiessa	Ei käytössä
Erilaiset tulosindikaattorit	Liettua, Kreikka, Kypros, Saksa, Itävalta, Kroatia, Belgia, Alankomaat, Viro ja Slovenia	Irlanti, Islanti, Malta ja Unkari		
Tulossopimukset systeemin eri osapuolten välillä	Irlanti, Saksa, Itävalta ja Belgia	Liettua ja Malta	Islanti, Kroatia ja Slovenia	Liettua, Kreikka, Kypros, Viro ja Unkari
Tulostavoitteet (joko sidottu indikaattoreihin tai laadullisesti sovittu eri osapuolten kesken)	Kypros, Irlanti, Saksa, Itävalta, Belgia ja Viro	Liettua, Kreikka, Islanti, Malta ja Slovenia		Liettua, Kroatia ja Unkari
Digitaalinen infrastruktuuri, joka tukee tulosten mittaamista kaikilla tasoilla	Liettua, Kreikka, Kypros, Islanti, Saksa, Itävalta, Kroatia, Belgia, Alankomaat, Viro ja Slovenia	Malta	Irlanti	Unkari
Vertaisoppimista tai benchmarkkausta, joka tukee parhaiden käytäntöjen jakamista maan sisällä tai eri sidosryhmien kesken	Kreikka, Islanti, Itävalta ja Viro	Liettua, Malta ja Alankomaat	Liettua, Kypros, Saksa ja Belgia	Irlanti, Kroatia, Unkari ja Slovenia

Ohjauksen ja valvonnan keinoilla pyritään ehkäisemään hajaantuneeseen palvelujärjestelmään liittyviä haasteita. Näitä on kuvattu oheisessa taulukossa.

Taulukko 5. Ratkaisuja hajauttamisen haasteisiin.

Ratkaisu haasteisiin	Esimerkkejä kirjallisuudesta (ks. Weishaupt 2014)	Esimerkkejä tapaustutkimuskohteista
Informaation tarjoaminen	Desentralisaatiostrategian tulee sisältää paikallistason kapasiteetin kehittämistä ja asiantuntijoiden koulutusta Vastuun lisääminen asteittain Organisaatiokulttuurin kehittäminen	Vertaiskehittämisen kautta edistetty Tanskassa ja Norjassa Ei ilmeisesti huomioitu Saksassa
Räätälöidyt politiikkatoimet	Kansallisten minimistandardien luominen	Tanskassa luotu lainsäädännössä Norjan osalta pitkälti NAV:n prosessikuvauksissa ja toimintamalliohjeissa (liikkumatila suhteellisen vähäinen)
Politiikkasiilojen ylittäminen	Paikallisen joustavuuden tarjoaminen ja monitoimijaisten hallintorakenteiden kehittäminen alueellisesti ja paikallisesti erityisesti yhteisiin hankintoihin	Norjassa erityisesti NAV-toimistojen yhteinen rakenne kuntien ja valtion kesken Saksassa vähäistä
Innovaation varmistaminen	Riittävät tietojen ja kokemusten vaihdon käytännöt (valtakunnalliset käsikirjat, hyvät käytännöt, rotaatiot jne.)	Tanskan kokeilu- ja tutkimushankkeet yhteistyössä valtion ja kuntien välillä Norjassa NAV-viraston ohjauksessa Saksassa BA varmistaa omalla kehittämistoiminnallaan. Lainsäädäntö toisaalta yksilöityä
Suorituskyvyn seuranta ja tilivelvollisuus	Hajautettu järjestelmä tarvitsee modernin suorituskyvyn seurannan tietojärjestelmän, joka mahdollistaa arvioinnin Suorituskyvyn johtamisen järjestelmät täytyy rakentaa kahdensuuntaisiksi siten, että niistä on hyötyä molemmille (Myös Nunn 2012 ja Thijs/Staes 2012) Datahallinnon riittävä keskittäminen mahdollistamaan eri alueiden vertailua sekä tiedon keruun ja syöttämisen verifiointi ovat keskeisiä käytäntöjä (myös näihin liittyvät kannusteet)	Tanskan eri kuntia vertaileva suorituskykyraportti

Kirjallisuudessa todetaan, että paikallisen autonomian vahvistaminen vaatii hajauttamisen ja keskittämisen sekoittamista eri ulottuvuuksilla, mikäli kansallisista työvoimapolitiittisista tavoitteista halutaan pitää kiinni. Keskitetty ohjaus on tärkeää erityisesti kansallisten työvoimapolitiittisten tavoitteiden asettamisessa ja aktiivisen työvoimapolitiikan instrumenttien määrittämisessä, minimilaatu- tai palvelutasojen tai prosessien määrittämisessä sekä tiedon keräämisessä, analysoinnissa ja jakamisessa. Paikallinen autonomia on puolestaan välttämätöntä erityisesti eri palvelujen ja toimenpiteiden implementoinnissa (eli siinä, kuinka tavoitteet saavutetaan). Lisäksi yleisiä kehitystrendejä, jotka ovat yhteisiä kaikille maille hajauttamisen asteesta ja tavoista riippumatta, ovat esimerkiksi prosessien ja standardien yhtenäistäminen, suorituskyvyn johtamisen järjestelmien kehittäminen (performance management) ja yksityisen palvelutuotannon parempi hyödyntäminen. (Keskustelusta Weishaupt 2014)

4.2.4 Hajauttamisen vaikutuksiin liittyvä tutkimuskirjallisuus

Hajauttamisen vaikutuksia työllisyyspalveluihin ei ole merkittävästi tutkittu selvityksen kohteena olevissa tapausmaissa. Tämän vuoksi selvityksen suomalaisista lähtökohdista esitetty kysymys ei ole vastattavissa. On myös huomattava, että työllisyyspalvelujen uudistukset ovat usein olleet osa muita uudistuksia, jolloin niiden erottaminen tästä kokonaisuudesta on mahdotonta (ks. Tanskan luku). Taloustieteellisestä näkökulmasta voidaan tunnistaa ainoastaan muutamia tutkimuksia. (Mergele & Weber 2020; Lundin & Skedinger 2006; Boockmann et al. 2015.)

Mergele ja Weber (2020) tarkastelivat vuoden 2012 aineistolla työvoimapolitiittisen palvelurakenteen hajauttamisen vaikutuksia työttömien työllistymiseen Saksassa. Heidän mukaansa palvelurakenteen hajauttamisen seurauksena työttömien työllistyminen vähentyi viiden tarkasteluvuoden aikana noin kymmenellä prosentilla. Samalla hajautetun mallin nähtiin luoneen lisää työpaikkoja. Saksassa ei havaittu palvelurakenteen hajauttamisen aiheuttavan työvoiman liikkuvuuden heikentymistä tai jumiutumista alueille, mikä hajauttamiskeskusteluissa usein nostetaan esiin oletettuna haasteena (ks. Lundin & Skedinger 2006). Yhtenä hypoteesina tutkimuksessa oli, työllistyvätkö työnhakijat hajautetussa mallissa ”laadukkaammin”. Tällaista vaikutusta ei havaittu. Yhdeksi syyksi työttömien työllistymisen vähentymiseen arvellaan fiskaalisia kustannuksia ja taloudellisia kannustimia. Paikallishallinnot saavat Saksassa tuntuvia taloudellisia hyötyjä, kun työttömät osallistuvat työpaikkoja luoviin ohjelmiin (Job creation scheme), samalla kun liittovaltio ensisijaisesti vastaa ohjelmiin osallistuvien työttömien kustannuksista. (Mergele & Weber 2020.) Tällöin kyse on päämies-agentti-ongelmasta, eli siitä, että valtion työllisyystavoitteet ja kunnan intressit poikkeavat toisistaan. Saksan tapauksessa valtion tavoite työllisyyspolitiikalle on mahdollisimman monen työllistyminen, kun kuntien tavoitteena voi olla kunnan maksamien kulujen minimointi ja työttömistä aiheutuvien kulujen siirto kunnilta valtiolle.

(Mosley 2012.) Mergelen ja Weberin lisäksi fisikaalisten kulujen siirtämistä ovat havainneet muiden muassa Besley ja Coate (2003). Haasteena on tällöin, ettei paikallisella tasolla valita tehokkainta työllistymisen tai työllistämisen strategiaa vaan päädytään valitsemaan se, joka paikallisen fisikaalisen talouden näkökulmasta näyttää parhaalta. Kustannusten jako nähdään hajauttamisessa niin keskeisenä, että esimerkiksi Schneider (2003) lähestyy hajauttamista hallinnollisen ja poliittisen ulottuvuuden kautta samoin kuin Mosley (2011) mutta myös lisää kolmanneksi ulottuvuudeksi fisikaaliset kulut.

Ruotsissa on tarkasteltu 1990- ja 2000-lukujen hajauttamisen vaikutuksia eri alueisiin. Vuonna 1996 osalle Ruotsin kunnista kohdennettiin pilotti, jonka tarkoituksena oli vahvistaa alueiden omaa päätöksentekoa työllisydenhoidossa. Myös Ruotsissa ongelmaksi tunnistettiin mahdollisuus fisikaalisten kulujen siirtelyyn. Ruotsissa tehdyt havainnot hajauttamisesta ovat saman kaltaisia Saksassa tehtyjen huomioiden kanssa erityisesti fisikaalisten kulujen osalta. Ruotsissa palvelujärjestelmän hajauttamisen nähtiin lisäksi parantaneen vaikeasti työllistyvien asemaa ja heihin kohdennettuja aktivointitoimia. Tämän arvellaan olevan seurausta siitä, että vaikeasti työllistyvät ovat usein yllidustettuina sosiaalietuuksien saajissa ja siten sosiaalietuuksien maksusta vastaavien kuntien suorana intressinä. Kun henkilö osallistuu kansalliseen pilottiohjelmaan, vastaa valtio tuolloin työttömän etuuksien maksusta. Myös maahanmuuttajiin kohdennettiin pilottialueilla aiempaa enemmän työllisyystoimia. (ks. Lundin & Skedinger 2006).

Ruotsin Lundinin ja Skedingerin (2006) tutkimus tuo jossain määrin mieleen Suomen kuntakokeilut (2012–2015), mutta samaan tapaan heidän eivät löydä työllisyysvaikutuksiin liittyvää todistusaineistoa.

Muissa vanhemmissa desentralisaatioreformeja koskevissa tutkimuksissa (esim. Bockmann et al. 2015) Saksan osalta todettiin, että desentralisaatiolla oli miehiin kohdistuvia negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Naisiin liittyviä työllisyysvaikutuksia ei havaittu. Tutkimus tosin koski hyvinvointipalveluita. Muista kuin työllisyyspalveluista löytyy esimerkkejä myös positiivisista vaikutuksista, kuten koulutuspalveluissa (Ahlin & Mörk 2008). Suomen aikaisempiin kuntakokeiluihin liittyen hiljattain tehty taloustieteellinen opinnäytetyö ei myöskään löydä aiemmista hajauttamiskokeiluista työllisyysvaikutuksia vaan toteaa niiden muistuttavan tuloksiltaan Mergelen ja Weberin havaintoja tai yleisiä taloustieteellisiä työllisyysarviointeja (ks. Nieminen 2020, s. 82).

Sinänsä edellä kuvattu on linjassa maakohtaisten analyysien ja kokemusten kanssa. Hajauttamisella ei nykytiedon valossa välttämättä saavuteta merkittäviä työllisyysvaikutuksia, mutta tietämystä tästä tarvittaisiin merkittävästi lisää. Tilanne on samansuuntainen kuin yksityisen palvelutuotannon roolin analyysissä osana työllisyyspalveluita. Kysymys on ennemmin erilaisten palveluekosysteemien luomisesta ja synnyttämisestä kuin yksittäisen ”järjestämistä vastuun” tunnistamisesta. (Oosi 2021, Arnkil et al. 2019.)

5 Case: Tanska

5.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät

Tanska on selvityshetkellä ainoa OECD-maa, jossa työllisyyspalvelujen toteutus on kokonaisuudessaan kuntien vastuulla. Valtion vastuulla on lainsäädäntö, rahoitus sekä tiedolla johtaminen ja ohjaus, jota käsitellään tässä kuvauksessa myöhemmin.

Tanskassa on 98 kuntaa, joita johtavat kuntien valtuustot. Kunnissa on keskimäärin 56 000 asukasta. Julkisen sektorin hajauttamisella on pitkät perinteet Tanskassa, ja kuntien tehtäväkenttä on laaja. Kuntien vastuulle kuuluvia tehtäviä Tanskassa ovat terveydenhuolto ja kotihoito, sosiaalipalvelut ja sosiaalinen psykiatria, ikääntyneiden ja vammaisten palvelut, lastensuojelu ja erityiskoulutus, aktiivinen työvoimapolitiikka, maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttaminen, talouden kehitys, maankäyttö ja tiet, liikenne ja yhdyskuntajätehuolto sekä peruskoulutus ja varhaiskasvatus. Terveydenhuollon vastuu kuuluu muutamille alueille. (KL 2020.)

2000-luvun alkupuolelle saakka työllisyyspalvelut jakautuivat Tanskassa kahteen eri toteutuskanavaan: työttömyyskassojen jäsenille suunnattuun valtiovetoiseen työllisyyspalveluun, joka oli organisoitu neljääntoista eri alueeseen, ja toimeentulo-, sairaus- ja erilaisten sosiaalietuuksien saamiseen liittyviin sosiaalipalveluihin, joiden toteutuksesta vastasivat silloin 271 kuntaa (Star 2020). Vuonna 2002 Tanskan hallitus perusti ”hallinnollisia rakenteita” käsitelleen työryhmän, joka työskenteli useamman vuoden. Yhtenä tämän työryhmän työskentelyn tuloksista oli työllisyyspalvelujen vastuun siirto kunnille.

Tanskan reformissa ei ollut kyse ensi sijassa työllisyyspalvelujen uudistuksesta vaan kokonaisvaltaisesta kuntien tehtävien ja rakenteen uudistamisesta, ”paikallishallinnon uudistuksesta”. Uudistuksen taustalla oli tarve Tanskan eri viranomaisten selkeämmälle tehtävien ja vastuiden jaolle. Rakennekomissio huomautti, että useilla politiikkalohkoilla vastuut jaettiin eri tasoilla tai rinnakkaisten hallinnonalojen välillä ja uudistuksen oli tarkoitus vaikuttaa tähän haasteeseen. Kuntien osalta tämä näkyi uudistuksen pyrkimyksessä koota

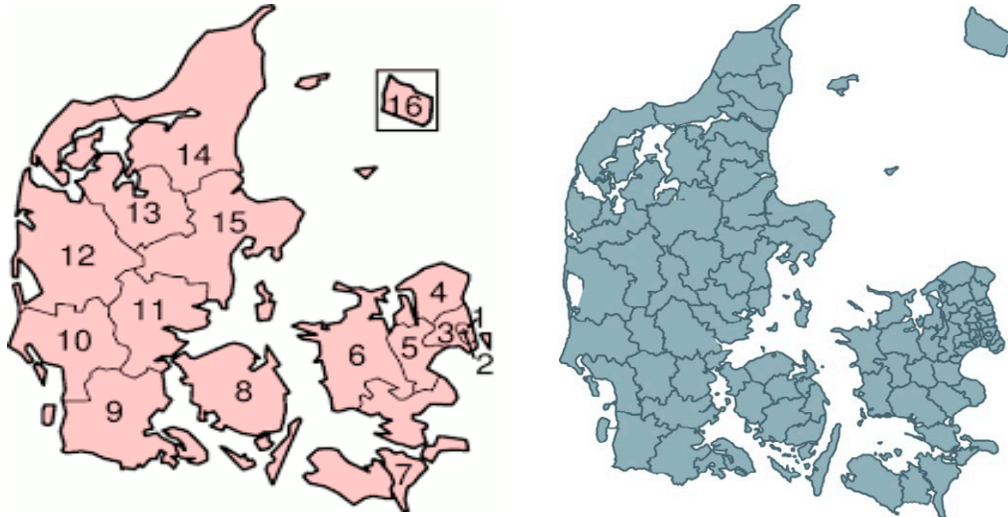
kaikki kansalaisiin kohdistuvat tehtävät kuntiin ja muodostaa kunnasta ”kohtauspiste” kansalaisten ja julkisen sektorin välille. (OI 2013, s. 44).²

Tanskan työllisyyspalveluiden uudistamiseen on 2000-luvulla kytkeytynyt laaja joukko erilaisia uudistuksia, joilla kaikilla on omalta osaltaan merkitystä työllisyyspalvelujen vastuisiin ja tehtäviin. Näitä ovat muun muassa valtionkorvausjärjestelmän uudistus (2015), Työreformi 1 (2015), kolmikantasopimus työmarkkinaintegraatiosta (2016), työllisyys-
tuuksien kokonaisuudistus (2016), kolmikantasopimus riittävästä ja osaavasta työvoimasta sekä koulutuspaikkojen riittävydestä (2016), kolmikantasopimus aikuiskoulutuksesta (2017) sekä sopimus yksinkertaisemmista työllisyyspalveluista (2018, voimaan 2020).

Tanskan alue- ja kuntauudistuksen keskeiset teemat olivat 18 maakunnan tiivistäminen viiteen alueeseen (jotka olivat pääasiassa vastuussa terveystaloudesta) sekä kuntien määrän vähentäminen 271 kunnasta 98 kuntaan, jotka myös ottivat vastuulleen useita aiemmin maakunnille kuuluneita tehtäviä. Tällöin aiempi valtiovetoinen työllisyyspalvelujärjestelmä lopetettiin ja perustettiin väliaikainen 83 valtiovetoisen työllisyystoimiston ja 15 koeluo-
ntoisen toimiston rakenne, joka otti tehtävät hoitaakseen. Tästä seurasi kahden vuoden siirtymäaika, jonka aikana kehitettiin yhteisiä järjestelmiä ja siirrettiin henkilöstöä. Kunnat ottivat täyden vastuun työllisyyspalveluista vuonna 2009. Muutosta on havainnollistettu kuvassa 2.

2 ”The reform draws a new public sector in which municipalities, regions and state have each their identity in terms of tasks. The state will determine the overall frameworks. The municipalities will perform the tasks related to citizens and will consequently be the main entry point for citizens and companies to the public sector. Five new regions will have the responsibility for the health service, will be the generator for regional development and be responsible for performing larger operation tasks for the municipalities.” (Excerpt of the Agreement on the Structural Reform, 24 June 2004)

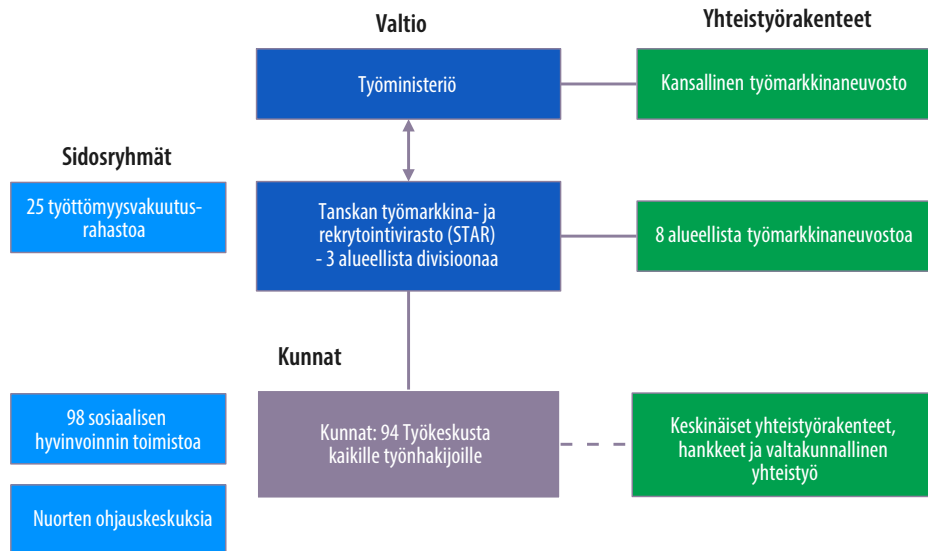
Kuva 2. Alueuudistuksen myötä Tanskan työllisyyspalvelut siirtyivät 14 työllisyysalueesta ja sosiaalipalvelukeskuksesta 271 kunnassa Jobcentereihin 98 kunnassa.



Poliittinen päätös rakenteellisista uudistuksista saavutettiin vuonna 2004 ja pantiin toimeen vuonna 2007. Kyseessä oli siis varsin pitkä valmisteluprosessi, jota vuoden 2004 aikana toteuttivat valmistelutyöryhmät valmistellen hallinnollisen rakenteen ehdotuksen, joka hyväksyttiin heinäkuussa 2005. Tästä puolen vuoden päästä toteutettiin uudet kuntavaalit, ja vuoden 2006 alusta uudet kunnanvaltuustot aloittivat toimintansa. Vuoden siirtymäprosessin aikana valmisteltiin uusi hallinto ja uudistus käynnistyi. Uudistuksen toteutusprosessi ei ollut räätälöity erityisesti työvoimapalveluille, vaan kyse oli laajemmasta kuntien tehtävien ja rakenteiden uudistamisesta. Uudistuksen keskeisiksi ratkaistaviksi asioiksi tunnistettiin henkilöstöasiat, juridiikka ja sopimusjuridiikka, rahoitusmallit, johtamismalli, IT-järjestelmien koordinointi ja siirtymisen tuki. Tässä yhteydessä uudistuksella oli yhteinen muutossuunnitelma ja hallinnonalakohtaiset tarkentavat suunnitelmat. Uudistuksella oli viiden hengen sihteeristö sekä käytössä laaja joukko sisällöllisiä ostopalveluita uudistuksen toteutukseen.

Tanskassa valtion tehtävänä on lainsäädäntö (erityisesti aktiivipalveluihin ja etuuksiin liittyvissä asioissa), rahoitus ja taloudelliset kannusteet (eli korvaus ja etuuksien taso), tietojärjestelmien ylläpito (esimerkiksi Jobnet.dk), vertaisoppiminen ja tiedontuotanto (arviointi, vertaisoppiminen) ja tiedon varmistaminen (erityisesti benchmarking osana ohjausta). Rakenteita on havainnollistettu kuvassa 3.

Kuva 3. Työllisyyspalvelujen organisointi Tanskassa.



Valtion keskeinen toimija on työmarkkina- ja rekrytointivirasto (STAR), joka toimii valtakunnallisesti. Virastolla on myös kolme alueellista divisioonaa, jotka ovat lähinnä hallinnollisia ja osallistuvat yhteistyöhön kuntien kanssa omilla määritellyillä alueillaan mutta ovat osa kyseistä virastoa.

Valtiolla on lisäksi vastuullaan tiettyjä valtakunnallisia erityistehtäviä, joista niistäkin suurin osa toteutetaan yhteistyössä kuntien kanssa. Yksi valtakunnallisista tehtävistä on Workindenmark, joka on valtakunnallinen rekrytointipalvelu Tanskasta työtä etsiville korkean osaamistason kansainvälisille asiantuntijoille sekä kansainvälistä työvoimaa etsiville yrityksille. Workindenmark-toimistoja on kolme, ja ne sijaitsevat suurissa kaupungeissa ja tarjoavat rekrytointipalveluja työntekijöille. Toimistoissa työskentelee hieman alle kolmekymmentä henkilöä suoraan asiakastyössä.

Kuntien henkilöstöpanostuksesta työllisyyspalveluihin ei ole valtakunnallista tietoa, sillä siihen liittyvät päätökset ovat kuntien vastuulla. Käytännössä viimeiset arviot ovat vuodelta 2014, jolloin arvioitiin, että kunnissa on noin 8600–8900 työntekijää. (PES Capacity Questionnaire. Country Factsheet 2019)

Toinen valtakunnallisista tehtävistä on Jobservice Denmark. Se on valtakunnallinen työnantajien rekrytointipalvelu, joka koordinoi paikallisten toimijoiden rekrytointiprosesseja silloin, kun kyse on valtakunnallisista työnantajista tai laaja-alaisista rekrytointitarpeista. Toiminto perustettiin vuoden 2014 palvelurakennearvioinnin yhteydessä helpottamaan

valtakunnallisten työnantajien palvelua niiden rekrytoidessa työvoimaa useiden kuntien alueelta. Kyse on ”yhdestä palvelupisteestä” Tanskan työllisyyspalveluihin tilanteissa, joissa halutaan rekrytoida useamman kuin yhden kunnan alueelta. Keskeisiä palvelumalleja ovat puhelinpalvelut ja paikallisten STAR-yksiköiden kuntien kanssa tehtävä koordinoitua STAR nimittää jonkin kunnan työllisyystoimistoista palvelun ”ankkuriksi” ja yhteistyöpiisteeksi ja avustaa kuntia yhteistyön koordinoinnissa. Palveluun sisältyy myös mahdollisuus pidempään asiakkuuteen tai kumppanuuteen työnantajien välillä. Palveluun sisältyy erilaisia tavoiteaikoja, kuten lupaus kolmen päivän esittelystä tai ehdotuksia osaamisen kehittämisestä ja koulutuspalveluista.

Vuoden 2014 palvelu-uudistuksen yhteydessä myönnettiin määrärahaa tietojärjestelmien kehitykseen siten, että tietojärjestelmät helpottavat kunnallisten työllisyystoimistojen toimintaa työnantaja-asiakkaiden palvelussa ja auttavat yhteensovittamaan työnhakijoita ja työnantajien toiveita. Tässä yhteydessä alueellisten työmarkkinaneuvostojen (Regional labour market councils) tehtävänä on edesauttaa yhteistyötä ja koordinaatiota kuntien välillä. Näiden tehtävänä on erityisesti koordinoita yrityspalvelujen kehittämistä alueilla tai toimialoilla, joilla on korkea työllisyys. Toimintaan oli myönnetty 150 miljoonan Tanskan kruunun erillisrahoitus vuosille 2015–2020. (Star 2020b.)

Kunnat vastaavat palvelujen toteutuksesta. Ne omistavat työllisyyskeskukset, ja niiden toiminta on kunnan budjetissa. Kunnat päättävät itse minkä verran investoivat työllisyyteen. Rahoitukseen palataan tarkemmin myöhemmin.

Vuoden 2018 aikana päästiin sopuun työllisyyspalveluja koskevan sääntelyn yksinkertaistamisesta, ja sopimuksen eri toimia on toteutettu asteittain vuosien 2019–2020 aikana. Tässä tutkimuksessa toteutetun webinaarin perusteella yksinkertaistamisen toive on edelleen relevantti. Osa keskeisistä palveluista on ollut kohtuullisen tarkkaan säädeltä, mutta se, miten kunnat työllisyyspalvelunsa organisoivat, vaihtelee kuitenkin kunnittain, eikä tätä ole varsinaisesti säädeltä. Yksinkertaistamisen keskeisiä toimia on kuvattu alla olevassa listassa, joka tuo hyvin esiin sitä sääntelyn tasoa, johon lainsäädännössä tällä hetkellä pyritään (Star 2020b):

- Työttömien työnhakijoiden ja työllisyystoimistojen prosessivaatimusten ja sääntöjen yksinkertaistaminen (ml. työttömyyskassan vastuun vahvistaminen neljän vuoden aikana)
- Vain yksi vaatimus ”aktivoinnille” kuuden työttömyyskuukauden jälkeen, ja tämän jälkeen työllisyystoimisto voi arvioida, milloin kansalainen tarvitsee seuraavan kerran aktivointipalveluita
- Työhakemusten määrää koskevat vaatimukset poistettiin. Työttömien, jotka ovat saaneet uuden työn, ovat eläköitymässä tai ovat lähitulevaisuudessa

siirtymässä vanhempainvapaalle, ei tarvitse hakea uutta työtä kuutta viikkoa ennen tätä siirtymää

- Palkkatuki yksinkertaistettiin koskemaan kahta eri tukitasoa (lähempänä ja kauempana työmarkkinoista olevia)
- Aikuiskoulutuksen yksinkertaistaminen
- Vahvempi huomio kuntien tulokseen ja niiden kuntien seurantaan, joissa tulokset eivät ole hyviä

Vuonna 2020 astui voimaan uusi palveluita koskeva lainsäädäntö, joka sisälsi yllä kuvattuja muutoksia. Tämä tarkoitti edellä kuvattujen asioiden yksinkertaistamista mutta myös lainsäädännön luettavuuden ja tulkinnan parantamista sekä erilaisten prosessivaatimusten poistamista.

Yksittäisen kunnan asiakaskunta kattaa koko työllisyshoidon kirjon. Asiakkaat vaihtelevat hyvin koulutetuista sellaisiin, joilla on vakavia sosiaalisia ja terveydellisiä haasteita. Työllisyystoimistot kehittävät palveluitaan oman asiakaskuntansa mukaan. Yhteistä kuntien muodostamille palveluille on aktiivinen ja intensiivinen palveluote, ”työ ensin” -ajattelu, joka tähtää työllistymiseen ja työssä tai erilaisissa palveluissa olon aikana tapahtuvaan aktiiviseen palvelujen koordinointiin. (KL 2019.) Tyypilliset keinot liittyvät taitojen päivitykseen (lyhytkestoinen), koulutukseen, palkkatukeen, työnkiertoon sekä työnhakutaitojen ja asiakirjojen päivittämiseen (KL 2019).

5.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet

Tanskassa kuntia rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Koska Tanskassa työllisyyspalvelujen vastuu on kunnilla, tässä avataan lyhyesti kuntien rahoitusjärjestelmää kokonaisuudessaan. Työllisyyspalveluiden kannustimena on erillinen työllisyyskorvausjärjestelmä, jonka tavoitteena on kannustaa kuntia panostamaan työllisyshoitoon.

Suurin osa sosiaalietuuksista ja työvoimapolitiittisista palveluista on suoraan kuntien budjetissa, ja kunnat rahoittavat ne. Valtio rahoittaa kuntia seuraavasti:

1. Suorat korvaukset sosiaalietuuksien maksusta perustuen prosenttiosuuteen yksittäisen kunnan kulusta (käytetään käsitettä ”korvausjärjestelmä”) ja,
2. Suorana tulonsiirtona eli valtionosuuksina objektiivisin kriteerein (”valtionosuusjärjestelmä”). Työllisyys on mukana tässä valtionosuuden tasausjärjestelmän kautta.

Työllisyyskorvausjärjestelmä

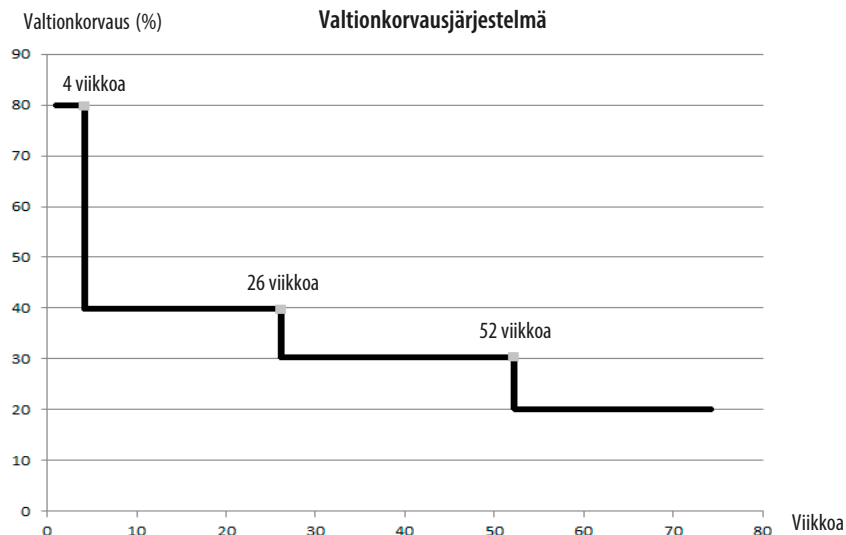
Korvausjärjestelmän tarkoituksena on kannustaa yksittäistä kuntaa työskentelemään aktiivisesti saadakseen mahdollisimman paljon työttömiä ihmisiä töihin tai koulutukseen mahdollisimman nopeasti sekä toisaalta tasoittaa taloudellisia tilanteita hyvin erilaisissa konteksteissa toimivien kuntien välillä. Kunnat kattavat loput työllisyysdenhoitoon liittyvistä kustannuksista joko suorilla valtionosuuksilla tai verotuloilla.

Tanskalainen korvausjärjestelmä on hyvin monimutkainen, ja tässä kuvataan siitä keskeiset yleiset piirteet. Vuonna 2015 toteutettiin korvausjärjestelmän reformi, jonka tavoitteena oli yksinkertaistaa järjestelmää. Ennen reformin toimeenpanovuotta (2016) yksittäisen kunnan kulujen korvausprosentti vaihteli eri etuuksien mukaan (esim. sairaustuki, työttömyystuki, toimeentulotuki, kotoutumistuki, osa-aikaeläke), toimenpiteittäin ja näiden lisäksi toimenpiteen keston mukaan. Tämä johti hyvin monimutkaiseen järjestelmään, joka ei ollut hallittavissa (STAR 2020a, KL 2019).

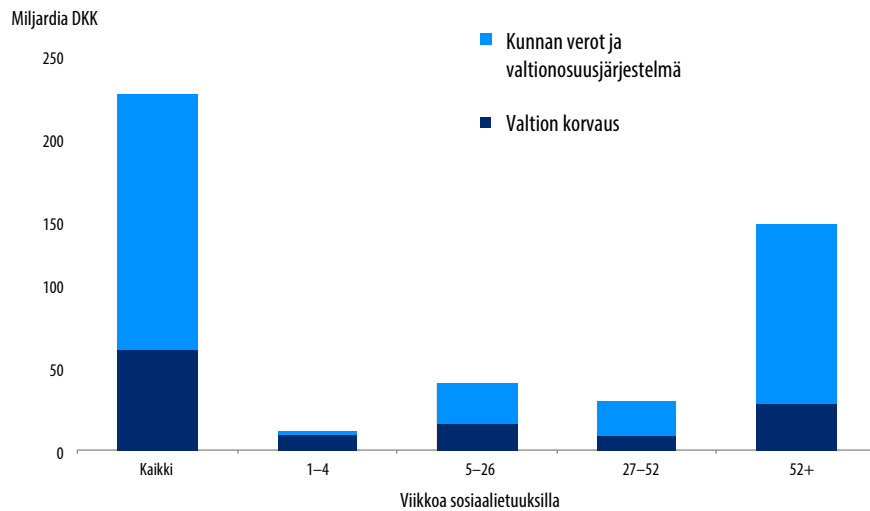
“The concern with these regulations has been whether the efforts of municipalities have been too focused on acting in accordance with the complex regulations and the complicated reimbursement system rather than providing the best possible labour market policy. The state reimbursement system reform introduces a simpler and more transparent system in which the percentage of the individual municipality’s cost of social benefits for which the state is liable no longer varies by social benefit category.” (STAR 2020a)

Vuoden 2015 reformissa lähes kaikkien keskeisten etuuksien kohdalla korvausprosentti määräytyy sen mukaan, kuinka monta viikkoa kansalainen on kyseisellä korvattavalla etuudella. Eri palveluihin osallistumisella ei ole vaikutusta korvauksiin. Kuva 4 havainnollistaa tätä.

Kuva 4. Tanskan työllisyyteen liittyvien valtionkorvausten laskenta työttömyyden keston mukaan (yksinkertaistettu kuva).



Järjestelmän uudistuksen jälkeen pienempi osa kuntien sosiaalietuuksiin liittyvistä menoista korvataan suoraan korvausjärjestelmällä ja suurin osa näistä kuluista korvataan suorilla valtionosuuksilla objektiivisiin kriteereihin perustuen. Vuoden 2019 korvaustasot ja niiden jakautuminen etuuksien saamisen keston suhteen käyvät ilmi alla olevasta kuvasta. Uudistuksesta huolimatta järjestelmä koetaan yhä monimutkaiseksi, eikä kaikille kunnille ole selvää, miten niiden eri toimenpiteet vaikuttavat niiden korvauksiin (Star 2020a). Järjestelmään liittyy myös riski lyhyen aikavälin ”kermankuorinnasta”, jolloin kunnat panostaisivat lyhyen tähtäimen aktiivipalveluihin pidemmän tähtäimen suunnittelun asemasta. Samanaikaisesti Tanskassa pohditaan sitä, tuottaako tämä malli riittävästi panostuksia asiakkaille, jotka ovat kauempana työmarkkinoista, koska työllisyyskorvauksen korvausprosentti viiden viikon sosiaaliedun saamisen jälkeen ja 52 viikon sosiaaliedun saamisen jälkeen on varsin pieni. (Star 2020a)

Kuva 5. Esimerkki kunnan ja valtion rahoitusosuuksien jakautumisesta eri työnhakijaryhmissä.

Rahoitusuudistuksella varmistetaan kunnille taloudelliset kannusteet siihen, että kansalaiset eivät saisi sosiaalietuuksia pitkäaikaisesti, ja samalla kuntia kannustetaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Korvausjärjestelmän uudistamisella pyrittiin siis vahvistamaan kuntien aloitetta tarjota erilaisia tehokkaita työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ja välttämään tilanne, jossa kunnan työvoimapolitiikka perustuisi vain kunnan rahoitusvastuulle kuuluvan sosiaalimenon ajatteluun keskeisenä tekijänä, ja sen sijaan aikaansaamaan, että se kohdistuisi ensi sijassa tehokkaiden työllistymistä tähtävien palveluiden suunnitteluun. (STAR 2020a)³

Työllisyyskorvausjärjestelmä kattaa lähes kaikki keskeiset etuudet, muutamia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta:

- Toimeentulotuki
- Työttömyysetuudet
- Sairausetuudet (joissa työllistyminen)

³ Rahoituksella kannustamisen toimintamalli sisältyi Tanskassa myös muille sektoreille, kuten terveydenhuoltoon, jossa kuntia kannustetaan ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon rahoitusmallin kautta. Kunnat maksavat noin 20 prosenttia alueiden terveydenhuoltomenoista, mutta jos kunta pystyy ennaltaehkäisemään sairaalalähettyä, pienenee sen maksuosuus alueelle. Ennaltaehkäisyvastuuta on perusteltu sillä, että kuntien vastuulla olevan sosiaalitoimen kautta kunnilla on läheiset asiakaskontaktit sellaisiin asukkaisiin, jotka käyttävät terveydenhuollon palveluita paljon. Näin ollen kunnilla on paremmat mahdollisuudet ennaltaehkäistä asukkaiden joutumista sairaalahoitoon. Kuntien osuus terveydenhuollon menoista määräytyy suoriteperusteisesti. Suoritteet ovat diagnoosipohjaisia. (Heimberg 2019)

- Kuntoutustuki
- Palkat, jotka on maksettu erityisohjelmissa
- Varhaiseläkkeet
- Flexi-palkka -tuet
- Palkkatukityöpaikat

Tanskan valtionosuusjärjestelmä

Työllisyyskorvausjärjestelmän kokonaismerkitys kuntien rahoituksessa on käytännössä pienenemässä. Suurin osa kuntien kuluista korvataan laskennallisina valtionosuuksina. Tämän vuoksi tässä kuvataan valtionosuusjärjestelmää lyhyesti.

Tanskassa valtionosuusjärjestelmä (tilskuds- og udligningssystem) koostuu yleisestä valtionosuudesta, kansallisesta tasausjärjestelmästä, pääkaupunkiseudun tasauksesta, korkean rakenteellisen alijäämän tasauksesta ja ylitasausten kompensatioista. (Heimberg 2019). Valtionosuusjärjestelmällä on pitkät perinteet, ja se juontuu jo 1970-luvulta.

Keskeisessä osassa järjestelmää on kansallinen tasausjärjestelmä, joka tasoittaa erilaisessa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen ja on noin 80 prosenttia valtionosuusjärjestelmän kustannuksista. Tasausjärjestelmä on käytännössä valtion rahoittama. Tasausjärjestelmässä käytettävä laskennallinen kustannustaso perustuu asukasmäärään, ikärakenteeseen ja kunnan sosioekonomiseen tilaan. (Muuttujista tarkemmin Heimberg 2019). Näissä sosioekonomisen tilan tason indeksin laskennan kriteereissä on mukana muun muassa työttömien määrä 29 prosentin painoarvolla.

Prosessina Tanskassa kuntatalouden ohjaus perustuu kuntien ja valtion väliseen jokavuotiseen neuvotteluun. Tanskan Kuntaliitto (Kommunernes Landsforening, KL) on päävastuussa neuvotteluista, joiden tuloksena on kuntatalouden menopuolen kokonaisuuskehys. Sopimuksessa päätetään tulevan budjettivuoden toimintamenot, investoinnit ja kehykset kuntien veroprosenteille. Sopimuksen yhteydessä sovitaan myös yleisen valtionosuuden taso niin, että rahoitusperiaate toteutuu. Kuntien lainanotto määräytyy myös sopimuksen mukaan. Tämän jälkeen kuntaliitto koordinoi kuntien budjetin.

Tulopuoli varmistetaan erillisellä menettelyllä, johon liittyy kuntien erilaisia budjetointitapoja, jotka perustuvat joko omaan ennusteeseen tai valtion ennusteeseen. Kuntien tulot koostuvat pääsääntöisesti verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuotoista. Pieni osa muodostuu myös valtion maksamista korvauksista. Verotulot ovat kuntien suurin tulonlähde (38 miljardia euroa vuonna 2018). Tanskassa kunnat saavat tuloveron lisäksi osuuksia yhteisö-, kiinteistö- sekä tutkijaveroista (alennettu tulovero ulkomaalaisille huippuosajille). Kaikkien valtionkorvausten osuus on noin 3,4 miljardia euroa vuonna 2018. (Tarkemmin Heimberg 2019)

Mikäli vuoden 2016 rahoitusuudistusta tarkastellaan osana kuntien valtionosuusjärjestelmää, voidaan havaita, että ennen uudistusta valtion osallistuminen työllisyyskorvauksen maksamiseen oli suurempi. Rahoitus on siirtynyt pääosin jaettavaksi valtionosuuden kautta erillisen korvausjärjestelmän asemasta. Vuoden 2016 uudistus vaikutti suuresti sellaisten kuntien taloustilanteeseen, joilla on suuri osuus pitkäaikaistyöttömiä ja varhaiseläkkeelle jääneitä. Seurauksien lieventämiseksi kansallisen tasausjärjestelmän tasausprosenttia nostettiin 58 prosentista 61 prosenttiin (tämä prosentti on siis eri kuin työllisyyskorvauksen korvausprosentti). Tämän oli kuitenkin tarkoitus olla vain väliaikainen ratkaisu. (ks. myös Heimberg 2019, s. 34–35).

Rahoitusmallista käydään laajasti keskustelua edelleen. Uudistusta pohtinut rahoituskomitea on esittänyt erilaisia rahoituksen kehittämismalleja, joissa valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin. Yksi esimerkki on ollut myös korvausjärjestelmän täydellinen integrointi valtionosuusjärjestelmään. Joka tapauksessa on esitetty myös edellä mainitun tasausjärjestelmän kriteerien kehittämistä niin, että ne tunnistaisivat paremmin kuntien työllisyystilanteiden eroja. Tällä hetkellä mallissa on vain työttömien määrä. (OI 2018). Ehdotus työllisyyskorvausjärjestelmän sisällyttämisestä yleiseen tasausjärjestelmään hyväksyttiin valtiopäivillä kesäkuussa 2020, ja se tuli voimaan vuoden 2021 alusta. Uudistuksen yllämenokaudelle on varattu erillistä tukea kunnille. Rahoitusuudistuksen yhteydessä poliittinen keskustelu on edellyttänyt myös rahoitusuudistusten vaikutusten arviointia työvoiman liikkuvuuden osalta⁴.

5.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit

Työllisyyspalvelujen ohjaus perustuu Tanskan hajautetussa mallissa lainsäädännöllä ohjaamiseen ja tiedolla johtamiseen. Tanskassa ei ole ”tavoitteita” tai ”tulosohtausta” sellaisessa merkityksessä, johon Suomessa on totuttu. Valtion keskeinen tehtävä on luoda, kerätä ja jakaa tietoon perustuvaa tietämystä siitä, mikä työllisyyspalveluissa toimii. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi tiedolla johtamiseen liittyviä tehtäviä, jotka ovat tanskalaisen palvelujärjestelmän ohjausta (Star 2020a):

- Valtio rahoittaa laajoja palvelujen implementaatiohankkeita, satunnaistettuja kenttäkokeita ja kokeiluja, joilla pyritään kehittämään kunnallisia työllisyyspalveluita kansalaisille. Näitä toteutetaan yhteistyössä kuntien kanssa hallinnonrajat ylittäen (esimerkki tällaisesta tutkimus- ja kehityshankkeesta ja siitä käydystä debatista Christensen et al. 2019)

4 https://www.ft.dk/samling/2019/lovforslag/1196/2019_1196_betaenkning.htm

- Valtio tarjoaa päätöksentekoa tukevia tietopalveluita kuntien käyttöön tarjoamalla tutkimustietoa siitä, mikä toimii (ks. www.jobeffekter.dk ja www.jobevidens.dk).
- Valtio osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja välittää siitä tietoa eteenpäin hallinnossa.
- Seuraa ja benchmarkkaa kuntien onnistumista työllisyyden hoidossa

Jobindsats ja benchmarking ”ohjauksen” elementtinä

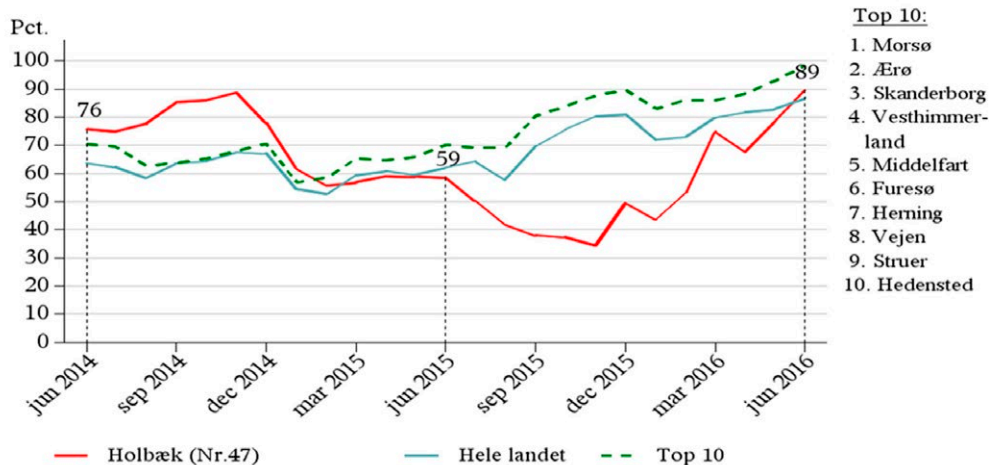
Jobindsats on tietojärjestelmä, joka pitää sisällään Tanskan työllisyysjärjestelmän kannalta kattavat tiedot työllisyyspalveluista sekä niiden suorituskyvystä ja tuloksellisuudesta. Portaali on toiminut vuodesta 2007, ja sen tarkoituksena on luoda läpinäkyvä kuva Tanskan työmarkkinoiden tilanteesta ja mahdollistaa toiminnan suunnittelu kuntien työllisyystoimistoissa. Tilastot tarjoavat mahdollisuuden vertailla työllisyyspolitiikan tuloksia eri työllisyyskeskusten osalta esimerkiksi toimintaympäristötekijöiden, väestömäärän, työvoimakoon tai etäisyyden ja sijainnin suhteen. Tiedot muodostuvat yhdistelmänä erilaisista järjestelmistä (kuntien käyttämät etuusrekisterit, väestötietojärjestelmä, yritystietojärjestelmä ja tulorekisteri). Tilastojen perusteella kuntia voidaan verrata (ja ne voivat verrata itseään toisiin kuntiin) esimerkiksi sen perusteella, paljonko oletettujen tuensaajien määrä on tarkastelujaksolla poikennut toteutuneista tuensaajista.

Työllisyyspolitiikan yleisenä tulostavoitteena on vähentää tukia saavien henkilöiden määrää. Tämä vastaa kuntien taloudellisia kannusteita. Lisäksi työministerillä voi olla tiettyjä tavoitteita, joiden toteutumista voidaan seurata järjestelmään laadittavien indikaattoreiden kautta kullakin hallituskaudella.

Vuodesta 2016 STAR on käyttänyt myös kenen tahansa ladattavissa olevia benchmarking-raportteja, joissa oman kunnan tilannetta voi vertailla keskeisiin suorituskykyindikaattoreihin koko maan tasolla tai parhaiten menestyneisiin. Indikaattoreiden valinta on siis osa tavoitteenasettelua ja muistuttaa tässä mielessä esimerkiksi Sveitsin hajautetun mallin ohjausta, jossa työvoimapolitiikan tavoitteet muodostuvat valituista indikaattoreista. (ks. tarkemmin Oosi 2014)

Indikaattoreina ovat etuusia saavien asiakkaiden määrä, työttömien eteenpäin saamisen nopeus ja kuntien mahdollinen tuki pitkään työttömänä olleille (esim. seurataan vähintään neljä keskustelua työnhakijan kanssa toteuttavien kuntien osuutta tai työtarjouksia).

Benchmarking-raporttien tavoitteena on luoda hajautetussa järjestelmässä kunnille ”mittareita, joita tavoitella”, tarjota tietoa helposti saatavilla olevassa muodossa ja kannustaa vertaisoppimiseen. Esimerkki yhdestä mittarista jonkin kunnan näkökulmasta on esitetty kuvassa 6.

Kuva 6. Esimerkki suorituskyvyn vertailusta kuntien välillä (Star 2020a).

Keskushallinnolla on hajautetussa järjestelmässä myös rooli järjestelmän kehittäjänä ja sen varmistajana, että kunnissa on riittävä osaaminen kansallisten työvoimapolitiikoiden toteuttamiseen. Valtio tarjoaa kunnille laskelmia ja esityksiä siitä, millaiset työllisyystoimet auttavat positiivisiin tuloksiin pitkäaikaistyöttömien kanssa ja millaisia säästöjä siitä syntyy kunnille. Työllisyyskeskuksia tuetaan siinä, miten tämän tyyppisiä asioita voidaan nostaa esiin paikallisten poliitikkojen kanssa. (Star 2016 ja 2020a.)

Yhteistyörakenteet kunnan ja valtion välillä

Tanskassa on tiiviit yhteistyörakenteet eri toimijoiden kesken. Sosiaalipartnereiden osalta yhteistyötä tehdään kansallisessa työllisyysneuvostossa ja neljässä alueellisessa työmarkkinaneuvostossa (tai neuvottelukunnassa). Näillä on valvova ja koordinoiva rooli mutta ei merkittävää ohjausvaltaa itse palvelujen toteutuksessa. Valtiolla ja kunnilla ei ole lakisääteisiä yhteistyörakenteita. Vuorovaikutus perustuu erilaisiin työryhmiin ja yhteistyöhön valtakunnallisesti koordinoitujen tehtävien kanssa, joista esimerkkinä kansainvälisen rekrytoinnin koordinointi. Kuntaliiton näkemysten mukaan vuorovaikutus ministeriön ja viraston kanssa on tiivistä, perustuu usein yksittäisiin asioihin ja on usein myös epävirallista (KL 2019).

Kuntien välillä yhteistyötä tehdään valtakunnallisten rekrytointitoimintojen kanssa, erilaisissa kehittämis- ja tutkimushankkeissa (yhdessä ministeriön kanssa) ja STARin alueellisten yksiköiden kanssa. Yhteistyöhön ei kuitenkaan ole erikseen määriteltyjä lainsäädännöllisiä rakenteita.

Useat kunnista tekevät tiivistä yhteistyötä rekrytointiasioissa. Kuntaliiton tekemien selvitysten mukaan lähes kaikki työkeskuksista tekevät jonkinlaista yhteistyötä. Keskusten välillä on suuria eroja yhteistyön virallistamisasteessa. Toisilla työssäkäyntialueilla on selkeitä yhteistyösopimuksia, toisilla yhteistyö on puolestaan väljempää ja ad hoc -pohjaista. (KL 2016).

5.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut

Tanskan työllisyyspalvelujen reformit ja lainsäädännön uudistuksia tukeva digitaalinen kehitystyö tehdään tiiviissä yhteistyössä ”ohjauskomitean” kanssa, joka kattaa keskeiset sosiaalipartnerit. Tämän lisäksi tiivistä dialogia käydään Tanskan kuntaliiton, AK-Samvirken (yksityisen sektorin työttömyyskassojen kattojärjestön) sekä Tanskan valtionvarainministeriön digitalisaatioviraston ja STARin tiiviinä yhteistyönä.

Tietojärjestelmien taustalla on Tanskassa yleisesti käytössä oleva ”yhteinen IT-tietokanta” (The common IT-based database, DFDG). DFDG on kansallinen tietojärjestelmä, jota käyttävät valtio, kunnat ja työttömyyskassat. Sitä käytetään kaikissa työlainsäädäntöön liittyvissä asioissa. Se sisältää kontrollin, työllisyystoimenpiteiden tilastollisen seurannan, kansallisten itsepalvelujen seurannan, poissaolojen seurannan, työnhakutoimien ylös kirjaamisen ja vahtimisen sekä muiden keskeisten tietojen rekisteröinnin.

Tietojärjestelmä myös määrittää julkisten tukien maksusykliä, jotka puolestaan määrittävät haastattelujen, seurantahaastattelujen tai muiden aktiivitoimien muistutusta. Tietojärjestelmän tiedot ovat henkilötasoisia tietoa, joka on lainsäädännön näkökulmasta välttämätöntä.

Keskeisiä tämän tietorakenteen pohjalle perustuvia palveluita ovat esimerkiksi Jobnet.dk, JobLog, Planner, Vitas ja JobKon. Näitä käsitellään lyhyesti seuraavassa. Tiedolla johtamista tukevia tietopalveluita ovat JobIndsats ja Jobeffector.dk, joita käsitellään tarkemmin ohjauksen kohdalla. Näitä kuvataan tässä lyhyesti:

- Jobnet on työpaikkojen ja työnhakijoiden keskitetty portaali ja vastaa Suomen tulevaa työmarkkinatoria. Jobnet sisältää sekä tiedon sinne ilmoitetuista avoimista työpaikoista että informaatiota työnhausta ja koulutusmahdollisuuksista.
- JobKon (Jobnet for Councillors) luotiin 2015 varmistamaan asiantuntijoiden oma pääsy Jobnetin muodostamaan dataan. Työnantajien portaalinäkökulma on erilainen, vaikka se on käytännössä integroitu samaan järjestelmään. (European Commission 2012a)
- My Plan on työnhakijan ja asiantuntijan välinen sopimus työllistymisen toimenpiteistä ja vastaa työllistymissuunnitelmaa. Suunnitelma sisältää

keskeiset työllistymistavoitteet ja toimenpiteet, joita työnhakijalta vaaditaan näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Suunnitelma toimii etuuden saamisen edellytyksenä.

- Joblog on palvelu, jolla työnhakusuunnitelman toteutuminen raportoidaan.
- Omaehtoinen varauspalvelu antaa työnhakijoille mahdollisuuden varata itse aika työllisyyskeskuksesta keskitetyn ajanvarausjärjestelmän kautta.
- Tanskassa on käytössä kysymysperusteinen profilointityökalu, joka antaa työnhakijalle vinkkejä työnhaun strategiaan sekä toimii ensimmäisten asiantuntijoiden ja työnhakijan tapaamisen suunnittelun apuvälineenä. STAR käyttää profilointikyselyn tuloksia myös omissa analyyseissään ja tutkimuksissaan. Työkalu on yksi osa laajempaa pyrkimystä tiedolla johtamisen kehittämiseen osana työllisyystoimia.

5.5 Tietämys tuloksellisuudesta

Tanskalaisten mukaan eri palvelujärjestelmän historiallisten vaiheiden välisiä tehokkuus- tai vaikuttavuusvertailuja ei ole toteutettu (Star 2020a). Tämä on ymmärrettävää, sillä työllisyyspalveluiden uudistus oli yksi osa laajempaa kuntien tehtävien ja rakenteiden tarkastelua. Tanskan työmarkkinavirasto tuottaa sen sijaan aktiivisesti tietoa erilaisten työvoimapolitiittisten interventoiden vaikutuksista myös hyödyntämällä satunnaisia koeasetelmia, joita toteutetaan ajoittain yhteistyössä kuntien kanssa.

Rahoitusjärjestelmän varsinaisesta toimivuudesta ei ole tanskalaisten mukaan eikä tutkimuskatsauksen perusteella tutkimustietoa (Star 2020a). Tanskan hyvinvoinnin tutkimuskeskuksen raportin mukaan rahoitusuudistus on johtanut siihen, että kaksi kolmasosaa kunnista on organisoinut työkeskuksiaan uudelleen, jotta sosiaali- ja työllisyyspalvelujen integraatio toimisi paremmin. Lisäksi samanaikaisesti on pyritty vähentämään asiakkaiden määrää asiantuntijoita kohden ja kehittämään aineistoja, joilla vakuutetaan eri toimijoita pitkäaikaisten työllisyyspanostusten hyödyllisyydestä. (Viitattu Star 2020a)

Joissain selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että ensimmäisen vuoden aikana osana kuntauudistusta kuntien hallintoon kohdistuvat kustannukset nousivat. Työllisyyskeskukset liittyivät näihin hallinnollisiin kustannuksiin. Nousu jatkui vuoteen 2010 saakka, ja osa tästä selittyi nimenomaan työllisyyspalvelujen vastuun siirtymisellä kuntaan (n. 1 300 henkilötyövuoden siirrolla). Tämän jälkeen kustannukset kääntyivät laskuun. Arvioinneissa todetaan, että erityisesti hallinnollisen työn osalta uudistuksessa nähdään olevan edelleen tehostamispotentiaalia yksittäisten kuntien sisällä tai yhteistyössä kuntien välillä. (Ministry of Economic Affairs and Interior 2013, 112)

Oikeastaan ainoassa laajemmassa Tanskan julkista työvoimapalvelumallia käsittelevässä arvioinnissa todetaan, että uudistuksen jälkeen noin kaksi kolmasosaa Tanskan kunnista on organisoinut uudelleen työkeskustensa (jobcenter) työllisyyspalveluja yhdistämällä yksiköitä, vähentämällä tapausten määrää keskimäärin käsittelijää kohden, lisäämällä yritysten ja investoinnin näkökulmaa työllisyyspanostuksissa sekä vahvistamalla koordinoitua ja yhteistyötä. Tapausten käsittely on parantunut sekä niissä kohderyhmissä, jotka ovat suhteellisen lähellä työmarkkinoita, että kohderyhmissä, jotka vaativat muita pidempää, intensiivisempää ja moniulotteisempaa työllisyyspalvelua. Koordinaatio on parantunut sekä työkeskuksen sisäisten yksiköiden välillä että työkeskusten ja sosiaali- ja terveystyö- omaisten välillä. Arvioinnin perusteella kansallisella uudistuksella on ollut olennainen rooli kunnallisten työllisyyspalvelujen organisatorisissa muutoksissa. On kuitenkin otettava huomioon, että muut tekijät, kuten suhdanteet, muut reformit ja muutokset henkilöstössä ja kunnallispolitiikassa, ovat samanaikaisesti voineet myös edistää tai hidastaa muutosta. (Pedersen et al. 2019)

Aktivointipanostuksilla oli vaikutusta aiemmin päivärahalta olleisiin, kun taas toimeentulotuen saajiin reformilla ei ollut vaikutusta. Maksatuksen uudelleenorganisoinnilla on ollut myönteinen vaikutus työmarkkinoita lähellä oleviin, jotka ovat voineet siirtyä päivärahasaajista tai toimeentulotuen saajista omavaraisiksi. Sen sijaan pitkään työmarkkinoilta poissa olleisiin maksatuksen uudelleenorganisoinnin vaikutus oli negatiivinen. Lisäksi maksatuksen uudelleenorganisointi lisäsi siirtymistä sairauspäivärahalta omavaraiseksi viikkojen 25–52 aikana, kun taas viikon 52 jälkeen vastaava vaikutus oli negatiivinen. Valtakunnallisella tasolla muutos oli keskimäärin seuraava (väheneminen viikkoina): 1,75 päivärahansaajat, 4,43 työlinjan (jobparate) toimeentulotuen saajat, -4,48 ei-työlinjan (ikke-jobparate) toimeentulotuen saajat, 0,42 sairauspäivärahansaajat 0,42 eli yhteensä 0,60⁵.

Arvioinnin perusteella reformilla on ollut myös vaikutusta kuntien päätöksiin. Kunnat, joissa oli suuri osuus pitkäaikaistyöttömiä, muuttivat priorisointia lyhytaikaisesta aktivointilinjan (aktivitetsparat) toimeentulosta pitkäaikaiseen työlinjan (jobparat) toimeentuloon. Kunnissa, joissa oli alhainen osuus pitkäaikaistyöttömiä, vastaavaa muutosta ei havaittu. Kaikkiaan aikahorisontti oli lyhyt taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi. On ilmeistä, että vaikutukset vahvistuvat pitkällä aikavälillä.

5 Lähde: Tabel 7.1. julkaisussa: Mau Pedersen, N. J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C. & Kristensen, N. Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – Økonomiske og organisatoriske konsekvenser. 2019. www.vive.dk

6 Case: Norja

6.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät

Norjan julkinen hallinto koostuu valtionhallinnosta, 11 läänistä/maakunnasta (fylke) ja 356 kunnasta. Kunnilla ja maakunnilla on vaaleilla valitut valtuustot, joiden toimintaa ohjaa yhtenäinen kuntalaki. Kuntien ja maakuntien verotusoikeus on nimellinen. Eduskunta (Stortinget) päättää kuntien ja aluekuntien veroasteesta, joka on yhtenäinen koko maassa. Maakuntien merkitys on heikentynyt 2000-luvun alusta lähtien, jolloin vastuu erikoissairaanhoidosta siirrettiin valtiolle. Eduskunta on kuitenkin useaan otteeseen päättänyt, että Norjassa tulee vastaisuudessa olla demokraattisesti valittu aluetaso. (Kettunen, Sandberg & Fredriksson 2016, 19.)

Yhdeksi merkittäväksi ongelmaksi Norjassa on koettu hyvinvointipalvelujen hajanaisuus. Norjan työmarkkinoiden ja hyvinvoinnin hallinnon pirstaleisuuden nähtiin olevan ongelma jo 1970-luvulla, mutta uudistuksia ongelman ratkaisemiseksi ei toteutettu. Niin kutsuttu Vapaat kunnat -ohjelma 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa mahdollisti uudenlaisen kuntakokeilun, johon osallistui kuntien kolme palvelua. Tulokset osoittautuivat hyväksi, mutta poliittiset toimenpiteet uudistuksen käynnistämiseksi olivat vähäiset, eikä uudistus saanut riittävää poliittista painetta käynnistyäkseen kunnolla. Vielä 1990-luvulla Norjan työvoimahallinnon peruslinjana oli työvoimapolitiikan ja sosiaali- ja terveyspolitiikan erillään oleva toiminta, ja tällöin sosiaali- ja terveyspoliittisten toimenpiteiden tehtävänä oli ensin kuntouttaa ihmiset työkykyisiksi. Työkykyisyyden saavuttamisen jälkeen siirryttiin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden pariin. 1990-luvulla tapahtui kuitenkin merkittävä muutos kohti uudistusta, kun työntekijäjärjestöt ja organisaatiot reagoivat vahvasti järjestelmän pirstaleisuuteen. Reagoinnin myötä Norjan hallitukseen ja Suurkäräjään (Storting) kohdistuva paine uudistusten käynnistämiseksi kasvoi entisestään. Merkittävä osa kritiikistä kohdistui erityisesti koordinoinnin puutteeseen ja palveluiden pirstaleisuudesta johtuvaan tuen tarpeeseen asioitaessa useissa eri palveluissa. (Christensen & Lægreid 2010, 13.)

Vuonna 2001 Suurkäräjät teki historiallisesti ennennäkemättömän aloitteen hyvinvointijärjestelmän uudistamiseksi ja pyysi hallitusta suunnittelemaan julkisen työvoimapalvelun (PES), kansallisen vakuutusjärjestelmän (NIS) ja sosiaalitoimen yhdistämistä. Uudistuksen toteuttaminen oli haastava tehtävä, sillä Norjan työministeriön johtama julkinen työvoimapalvelu oli jo pitkään toiminut palveluiden tuottamisessa monopoliasemassa eikä kannattanut palveluiden yhdistämistä. Julkinen työvoimapalvelu vastasi hallituksen työmarkkinapolitiikan täytäntöönpanosta, ja sen päätehtäviin kuului auttaa kansalaisia hakemaan

aktiivisesti töitä ja hankkimaan lisäkoulutusta, jotta he työllistyisivät nopeasti. Kansallinen vakuutusjärjestelmä sen sijaan kannatti palveluiden yhdistämistä. Kansallisen vakuutusjärjestelmän (NIS) päätavoitteet koostuivat taloudellisen turvan takaamisesta esimerkiksi työttömyyden tai sairauksien varalta, oikeudenmukaisemman tulonjaon edistämisestä ja elinolojen turvaamisesta jokapäiväisessä elämässä. Toisin kuin kaksi edellistä keskushallinnon johtamaa virastoa, sosiaalitoimi oli kuntien vastuulla. Myös sosiaalitoimella on pitkä historia, ja sen palveluiden vastuulla olivat vähäosaiset henkilöt, minkä pohjalta kehittyi lopulta sosiaaliturvan tarjoaminen paikallisesti valtion toimesta. Vuonna 2003 nämä kolme palvelua siirrettiin saman ministeriön, nykyisen työ- ja sosiaaliministeriön, vastuulle. (Christensen ym. 2010, 15.)

Norjan hyvinvointipalvelujen hallinnollisessa koordinaatiossa tehtiin ratkaiseva käänne vuonna 2006, kun työ- ja hyvinvointihallinto yhdistettiin yhdeksi virastoksi, Norjan työ- ja sosiaalihalinnoksi (NAV). NAV-hallintoon yhdistettiin työhallinto, eläkelaitos ja kuntien sosiaalitoimi. Ministeriötasolla työ- ja sosiaaliministeriö (arbeids- og inkluderingsdepartement) käynnisti toimintansa alueellisten ja paikallisten toiminnan. Maakuntien NAV- virastot alkoivat toimia, ja kuntiin alettiin perustamaan NAV-toimistoja. Vähitellen NAV-toimistot käynnistyivät kaikissa kunnissa, ja toimistoilla oli yhteiset tilat kunnan sosiaalitoimen kanssa. Tämän myötä syntyi paikallistasolla valtion (työhallinto, sosiaalivakuutus) ja kuntien (sosiaalitoimi) yhteispalvelu, joka oli tarkoitettu kaikille työikäisille palveluja tarvitseville henkilöille. Vastuunjako valtion ja kuntien välillä on edelleen sama; kunnat vastaavat sosiaalihuollosta ja siihen kuuluvista aktiivitoimista, ja valtion vastuulla on työhallinnon ja aktiivilinnan ylläpitäminen. (Karjalainen 2013; Norwegian Labour and Welfare Administration 2019a.)

Taulukko 6. Julkisen hallinnon tasot Norjassa.

Julkinen hallinnon tasot

Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt
Alueellinen taso	Vuoden 2020 alusta lähtien 11 maakuntaa (aikaisemmin 19 maakuntaa) Virastojen alueelliset toiminnot (ei yhtenäistä aluejakoa)
Paikallinen taso	Valtionhallinnon ja kunnan yhteinen työvoima- ja hyvinvointivirasto (NAV) lähes jokaisessa kunnassa 326 NAV-toimistoa 356 kuntaa

NAV-hallinnon päätavoitteena on rakentaa uudistusten myötä kattava ja tehokas työ- ja sosiaalihalinnon. Tavoitteena on lisätä aktiivisten ja työssä olevien henkilöiden määrää,

mikä puolestaan vähentää etuuksia saavien määrää. Uudistuksien avulla pyritään luomaan hyvin toimivat työmarkkinat, tarjoamaan oikeat palvelut ja edut oikeaan aikaan ja räätälöimään palveluita niin, että ne vastaavat käyttäjien tarpeisiin olosuhteet huomioiden. Norjan palveluintegraatiota käsittelevät arvioinnit ja selvitykset ovat osoittaneet, että palveluintegraatio on mahdollistanut erityisesti vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvien toimenpiteiden ja valtakunnallisen ohjausprosessin toteuttamisen. Paikallistasolla integraatio on helpottanut asiakkaiden ohjausta ja sekä kunnan sosiaalipalvelujen että työvoimapalvelujen toteutusta. (Virtanen ym. 2017; Valtakari ym. 2018.)

NAV-toimiston työnvälitystoiminta toteutetaan valtion ja kunnan välisenä yhteistyönä, jossa molemmat osapuolet ovat tasa-arvoisia kumppaneita ja tarjoavat koordinoituja palveluja kaikille asiakkaille. Tarkoituksena on pyrkiä aktivoimaan ihmisiä passiivisista lähtökohdista kohti työmarkkinoita. Tavoitteena on lisätä työhön integroitumista ja osallistumista ja vähentää sekä varhaista eläkkeelle jäämistä että sairauspoissaolojen määrää. (Arnkil, Spangar & Jokinen 2012, 29.) Tärkeiden taloudellisten hyvinvointijärjestelmien hallinnoinnin lisäksi NAV-viraston tehtävänä on seurata työmarkkinoiden toimintaa ja myötävaikuttaa niiden toimimiseen tehokkaasti. Tämä tarkoittaa, että NAV antaa työnhakijoille neuvoja ja apua riippumatta siitä, ovatko he työttömiä vai haluavatko vain vaihtaa työpaikkaa. Tässä yhteydessä NAV tarjoaa apua myös työnantajille, jotka haluavat palkata uutta henkilöstöä. (Norwegian Labour and Welfare Administration 2019b.)

Paikallistason NAV-toimistot ovat toimipisteitä, joihin asiakkaan tulee ensimmäiseksi ilmoittautua palvelutarpeen ilmetessä. NAV-toimistoissa eri hallinnonalojen työntekijät työskentelevät asiakkaiden parissa, ja työtehtäviin kuuluvat muun muassa asiakasseuranta, neuvonta ja ohjaus. NAV-toimistoista asiakkaita ohjataan aktivointiohjelmiin tai muihin erillishankkeisiin, esimerkiksi työkykyä arvioivaan ohjelmaan. Haastavampien tilanteiden kohdalla paikalliset NAV-toimistot ohjaavat asiakkaita aluetason NAV-virastoihin moniammatillisten asiantuntijatiimien pariin. Alueellisissa erityisyksiköissä käsitellään asioita, jotka eivät edellytä asiakaskontaktia mutta vaativat asiantuntijoiden erityisosaamista. (Karjalainen 2013, 112.)

Norjassa käynnistettiin vuoden 2019 alussa suuri kunta- ja maakuntauudistus⁶, jonka muutokset astuivat voimaan vuonna 2020. Uudistuksen myötä Norjan kuntamäärä pieneni aikaisemmasta 423 kunnasta 356 kuntaan. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa kuntien ja maakuntien väestöpohjaa, jotta aluekohtaisilla tehtävillä olisi paremmat edellytykset toteutua. Nämä muutokset vaikuttavat merkittävästi myös NAV-hallinnon toimintaan, ja vuoden 2019 alusta lähtien NAV-virastoissa onkin tehty muutoksia, jotka koskevat uusia

6 https://www.nav.no/_/attachment/download/acd4c93a-c905-4734-ad61-8fe1f7f680d6:6e6c2bb21f38f08dd-2202c0936a47f5d1777b70c/%C3%85rsrapport%202019%20NAV.pdf

alue- ja läänijakoja. NAV muutti alueellista rakennettaan ja siirtyi 19 maakuntahallinnosta 11 aluevirastoon. Paikallisten NAV-toimistojen määrää vähennettiin 423 toimistosta 326 toimistoon. Kuntien lukumäärän supistaminen edellyttää, että useita NAV-yhteyskeskuksia sijoitetaan uudelleen.

Viimeisimmän arvion⁷ mukaan NAV työllistää noin 19 000 ihmistä. Näistä noin 14 000 on keskushallinnon (valtion) työntekijöitä ja noin 5 000 paikallishallinnon (kuntien) palveluksessa. Paikallisten NAV-toimistojen lisäksi on yli sata erikoisyksikköä. Erikoisyksiköt suorittavat keskitettyjä tehtäviä, joita ei ole mahdollista suorittaa paikallisissa NAV-virastoissa. Paikallisten toimistojen henkilökunta tarjoaa palveluja kaikille asiakasryhmille kokonaisvaltaisesti. NAV-virastossa aloitetaan henkilöstömäärän supistaminen seuraavien 3–5 vuoden aikana. Myös vuonna 2017 alkanut henkilöstön uudelleen kohdentaminen asiakaspalveluihin jatkuu.

6.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet

Kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan todeta, että Norjan valtiolla on vahva rooli alue- ja paikallistason menojen valvonnassa ja talouden ohjauksessa, sillä eduskunta päättää sekä valtionosuuksien myöntämisestä että tuloveroasteista. Valtionosuuksien jakamista määrittävät erilaiset kriteerit, jotka muodostuvat aluekohtaisten kustannusten perusteella. Määrittäviä kriteerejä ovat esimerkiksi asuintiheys ja erilaiset demografiset ja sosioekonomiset tekijät. Norjan maakuntien tehtävät rahoitetaan pääosin omilla verotuloilla ja valtionosuuksilla. Vaikka suuri osa rahoituksesta kerätään verotuloilla, kunnilla ja maakunnilla on hyvin rajallinen valta veroasteen määrittelyssä. Sen sijaan eduskunnan vastuulle kuuluu alueellisen ja paikallisen tason tuloveroasteen säätely. (Sinervo, Haapala, Oulasvirta & Vakkuri 2018, 39–42; 30–31.)

NAV hallinnoi kolmasosaa Norjan kansallisesta talousarviosta julkisten työnvälityspalveluiden, kansallisen vakuutusjärjestelmän ja sosiaaliturvapalveluiden kautta. Pääsääntöisesti kaikki Norjassa asuvat kuuluvat sosiaaliturvan piiriin.⁸ Lisäksi myös henkilöt, jotka työskentelevät laillisesti Norjassa mutta asuvat muualla, ovat oikeutettuja sosiaaliturvaan, ja jäsenyys tulee automaattisesti voimaan ensimmäisestä työpäivästä lähtien. Sen sijaan henkilöt, jotka voivat nauttia oman kotimaansa sosiaaliturvaa, eivät voi kuulua lisäksi Norjan sosiaaliturvan piiriin. Tällainen tilanne on esimerkiksi väliaikaisesti työskenteleminen ulkomaalaiselle työnantajalle Norjassa. Kansallinen vakuutusjärjestelmä (NIS, folketrygden)⁹

7 <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>

8 <https://norjaan.rajaneuvonta.fi/private/tyoskentely-norjassa/sosiaaliturva-norjassa-jasenyyssosiaaliturvarjestelmassa/>

9 <https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/norway>

rahoitetaan työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja työnantajien maksamilla sosiaaliturvamaksuilla ja vähemmässä määrin myös yleisellä verotuksella. Vakuutusmaksut peritään bruttopalkasta, joka sisältää kaikki työstä saadut tulot. Vakuutusmaksun määrä on 8,2 prosenttia bruttopalkasta, ja se pidätetään tuloista automaattisesti verojen yhteydessä. Myös työttömyysturvamaksu sisältyy samaan vakuutusmaksuun. Norjassa ei ole lainkaan työttömyyskassoja, mutta tarjolla on erilaisia vapaaehtoisia ammattiyhdistyksiä, jotka tarjoavat halukkaille lisävakuutuksia esimerkiksi työnantajan kanssa esiintyvien ongelmatilanteiden ratkaisuun.

Maakunnalliset NAV-virastot ovat vastuussa rahoituksen kanavoinnista alueellisiin NAV-toimistoihin, joita on vuonna 2020 voimaantulleen uudistuksen mukaan 11. Jokaisella maakunnalla on valtion myöntämä oma budjetti, jonka määrä riippuu maakunnan väestön määrästä, työllisyydestä, sairastavuudesta ja maantieteellisistä etäisyyksistä alueen sisäisten kuntien välillä. Maakunnat päättävät alueidensa NAV-toimistojen budjetin tason ja rahoittavat toimistoja. Paikallisten NAV-toimistojen budjettien määrä on toimistokohtainen, sillä budjetin määrä riippuu siitä, millaisia palveluja paikallinen NAV-toimisto tarjoaa asiakkaille. Maakunnat tekevät tiivistä kumppanuusyhteistyötä kuntien kanssa ja päättävät yhdessä, millainen paikallisen NAV-toimiston palvelutarjonta on. Julkiset työvoimapalvelut rahoitetaan maakuntien varoista, sen sijaan sosiaali- ja terveystalvet ovat kuntien rahoittamia. (Falsen 2021.)

Paikallisella tasolla NAV-toimistot ovat yhdessä kuntien kanssa toimenpidevastuussa aktiivisesta työvoimapolitiikasta, mukaan lukien työmarkkinakoulutukset ja osaamisen kehittäminen. Vaikka NAV-toimistoilla ja kunnilla on yhteinen toimenpidevastuu työllisyyspalveluiden toteuttamisesta, NAV:n työntekijät ja kunnan työntekijät kuuluvat eri palkanmaksujärjestelmiin, jolloin NAV maksaa työtuloa omille työntekijöilleen ja kunnat omilleen. (Oosi 2014; Norwegian Labour and Welfare Administration 2019c; Falsen 2021.)

Tavalliset työllistymistä edistävät toimenpiteet ovat lyhytkestoisempia, ja niissä on vähemmän seuranta ja tukea kuin alentuneen toimintakyvyn omaaville tarjottavissa. Toimenpiteiden alkupuolella painotetaan omatoimisuutta, ja kuuden kuukauden jälkeen on toteutettava jokin työelämään liittyvä toimenpide. Norjassa alentuneen toimintakyvyn omaaviksi määritellään kaikki ne henkilöt, jotka ovat läpikäyneet työkyvyn tason arvioinnin¹⁰ ja joiden työllistymiseen tämän arvioinnin mukaan tarvitaan merkittäviä toimenpiteitä. Kymmenen vuoden takaisen arvion mukaan Norjassa on ollut yli kolminkertaisesti enemmän alentuneen toimintakyvyn omaavia henkilöitä (ka. 58 000) kuin tavallisia työnhakijoita (ka. 18 000). (Arnkil ym. 2012, 32.)

10 <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging-fra-nav/arbeidsevnevurdering>

6.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit

Norjassa maakunnat huolehtivat toisen asteen koulutuksesta, hammashoidosta sekä selaisista ympäristöön, kaavoitukseen ja kulttuuripalveluihin liittyvistä tehtävistä, joita ei erikseen ole määritelty muiden viranomaisten vastuualueille. Lisäksi vuonna 2010 maakunnat saivat kunnilta vastuulleen joitakin julkiseen liikenteeseen ja tieverkostojen ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Vastuun siirtäminen oli maakunnille merkittävä asia, sillä joissakin maakunnissa tehtävät rakentuvat muun muassa teiden ja tunnelien kunnossapidon ympärille. Norjan kuntien tehtäviin sen sijaan kuuluvat perusterveydenhuolto, sosiaalihuolto, lasten päivähoido, peruskoulu, vanhusten ja vammaisten hoito, kirjastot, ympäristö- ja kaavoitusasiat ja muut vapaa-ajan palvelut. Erikoissairaanhoido on vuodesta 2002 lähtien ollut valtion vastuulla. (Sinervo ym. 2018, 30–32.)

Valtiolla ja kunnalla on yhteinen vastuu paikallisen NAV-toimiston toiminnasta. Palvelurakenteen uudistuksen jälkeisen kumppanuusmallin päätarkoituksena oli luoda yhteisiä operatiivisia ratkaisuja kahden omistajan, kunnan ja valtion viraston, toimesta. Kumppanuusmallin toimintaperiaatteiden mukaan kumppanuuksien tulee olla lain nojalla pakollisia kaikille kunnille. Jokaisessa kunnassa tulisi olla vähintään yksi NAV-toimisto joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. (Christensen ym. 2010, 28.) Kunnan ja valtion välisen kumppanuuden tarkoituksena on antaa käyttäjille suoraviivainen kulku julkisiin hyvinvointipalveluihin. Valtiolla ja kunnalla on edelleen riippumaton vastuu jokaisesta palvelustaan, ja muodolliset päätökset tehdään vastaavissa yksiköissä. Kumppanuutta säätelee paikallinen yhteistyösopimus, jonka kunta ja NAV-viraston lääninjohtaja ovat solmineet. Sopimukseen sisältyy määräyksiä siitä, kuinka valtio ja kunta hoitavat virastoa yhdessä ja mitkä kunnalliset palvelut sisällytetään siihen. Tämän vuoksi NAV-toimiston tarjoamat palvelut saattavat vaihdella paikallisviranomaisittain.

Jokaisella maakunnalla on omat johtajat, joiden toimesta NAV-toimistoja tulohjataan maakuntatasolta seuraamalla yleistä talouskuvaava toimistojen tuloksellisuudesta ja toimistokohtaisten budjettien käyttöä. Palveluprosessit ovat tiukasti valvottuja, sillä prosessit kietoutuvat vahvasti budjettiseurannan ympärille. Työllisyyspalveluiden tulohjaus perustuu erilaisiin indikaattoreihin, joiden avulla mitataan palveluiden toteutumista. Indikaattorit mittaavat muun muassa työllisyysastetta ja palvelun aikana työllistyvien asiakkaiden määrää. Tulohjauksessa ja palveluprosessien toteuttamisessa on havaittu ongelmia, jotka liittyvät väestön alueelliseen jakautumiseen. Väestön ikääntyessä ja siirtyessä harvemmin asutuilta seuduilta kaupunkeihin NAV-toimistojen sijainteja täytyy muuttaa paremmin tarvetta vastaaviksi. Pääsääntöisesti NAV-toimistot kuitenkin pysyvät taloudellisessa tasapainossa ja niiden vuosittaiset budjetit vaihtelevat vain hieman riippuen siitä, muuttuuko toimiston palvelutarjonta. Lisäksi palveluprosesseja on pyritty muuttamaan helpommiksi ja sääntöjä yksinkertaistamaan työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi. (Falsen 2021.)

Kunnan toimesta NAV-toimistojen tulisi tarjota taloudellista apua, taloudellista neuvontaa ja asumista asunnottomille, ja jokaisella kansalaisella tulisi olla oikeus laatia henkilökohtainen suunnitelma omista sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden tarpeista. NAV-virasto julkaisi digitaalisen toimintasuunnitelman, jonka käyttö tarkoittaa, että asiakkaan on helpompaa tehdä näkyviä sovittuja toimintoja NAV-toimistojen kanssa ja asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa omaan työllistymiseensä edistyksellisesti. Asiakkaan oma vaikuttamismahdollisuus on erityisen ratkaisevassa osassa etuuksia koskevien tiukkojen kriteerien vuoksi. Norjassa on seurattu erilaisten hankkeiden kautta työllisyyspalveluiden toteutumista. Vuoden 2019 aikana on päättynyt useita työllisyyspalveluita kehittäviä hankkeita, joiden tavoitteena on ollut parantaa työhön suuntautuvan seurannan laatua NAV-toimistoissa. Hankkeet ovat tarjonneet muun muassa yksinkertaistavia digitaalisia palveluja työnhakijoille ja työnantajille. Lisäksi on perustettu digitaalinen työtaso käyttäjän tilannekuvausta varten. Digitaalisen työtason kautta käyttäjät voivat olla sähköisesti suorassa vuorovaikutuksessa NAV:n henkilöstön kanssa. (Norwegian Labour and Welfare Administration 2019c.)

Merkittävin toimenpide työllisyyspalveluiden seurantaan ja tulosohjaukseen on vuonna 2019 perustettu sähköinen palvelu Arbeidsplassen.no, jossa työnantajat ja työntekijät voivat kohdata toisensa digitaalisen ansioluettelon ja työpaikkatietokannan kautta. Palvelun kautta on mahdollista hahmottaa työvoiman kysynnän yleiskuvaa. Lisäksi palvelu voi lisätä niin ammatillista kuin maantieteellistä liikkuvuutta. Ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrä NAV:n työpaikkaportaaliin on lisääntynyt merkittävästi palvelun käyttöönoton jälkeen. Lisäksi sähköinen palvelu kehittää työnantajien verkkopalvelun käyttöä paperilomakkeiden käytön sijaan. Hanke on myös kehittänyt digitaalisen ratkaisun koko maata koskevaan työkoulutukseen. Palvelu mahdollistaa sekä NAV:n henkilöstön että työnantajien vuorovaikutuksen pitkäaikaistyöttömien henkilöiden kanssa. (Norwegian Labour and Welfare Administration 2019c.)

6.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut

Digitaalisiin palveluihin liittyvän strategisen työn perustana on Norjan digitaalinen agenda, ”valkoinen kirja”, jossa hallitus asettaa kansallisiksi tietotekniikan hyödyntämisen tavoitteiksi helpomman arjen ja paremman tuottavuuden. ”Valkoisen kirjan” sisältöä päivitetään tai uudistetaan vuosittain tilanteen mukaan. Strategian tavoitteena on ohjeistaa julkishallintoa, muuttaa, jakaa ja käyttää tietoja tehokkaammin ja helpottaa vuoropuhelua palveluiden käyttäjien kanssa. Strategian tarkoituksena on kehittää yhteistyötä valtion ja kuntien viranomaisten välillä. (Euroopan komissio 2019.)

Norjan digitalisaatiovirasto on Norjan hallituksen tärkein työkalu julkisen sektorin digitalisointiin¹¹. Digitalisaatiovirasto operoi ja kehittää tärkeitä kansallisia ratkaisuja ja varmistaa digitalisaation strategisen koordinoinnin hallinnon alalla. Norjan digitalisaatioviraston kohderyhmiä ovat keskus- ja paikallishallinnon viranomaiset, elinkeinoelämä, vapaaehtois-sektori ja muut toimijat/kansalaiset. Viraston päätehtäviin kuuluvat digitaalisten palveluiden ajankohtainen päivittäminen ja informaation välittäminen julkiselle sektorille, digitalisaatiotoimien koordinointi organisaation rajojen yli, palvelujen kehittäminen helppokäyttöisiksi kansalaisille, paikallisviranomaisille ja yrityksille sekä kansallisten komponenttien ja ratkaisujen hallinta. Lisäksi virastolla on vastuu julkisen sektorin kattavan digitaalisen infrastruktuurin edelleen kehittämisen strategisesta suunnittelusta.

Digitalisaatio vaikuttaa myös NAV-viraston sisäiseen toimintaan, ja NAV:n muutokset koskevat resurssien siirtämistä lähemmäksi käyttäjää. Muutokset ovat laaja-alaisia ja sisältävät sekä digitaalisia innovaatioita että organisaatiomuutoksia. Digitaalisia itsepalveluratkaisuja on tullut saataville yhä useammilla alueilla, ja yhteistyö työnantajien kanssa on vahvistunut. Tämä on edistänyt työhön hakeutumista, ja käyttökokemus on parantunut. Työllisyyttä käsittelevät digitaaliset palvelut perustuvat internet-sivuilla tapahtuvaan tiedotukseen ja asiointiin, sähköpostiasointiin ja puhelinpalveluihin. Nykyään myös sosiaalinen media toimii tehokkaana lisäväänä täydentävänä työkaluna työvoimapalveluita koskevassa tiedotuksessa. Työvoimapalveluihin liittyvää tietoa ja palveluita on tarjolla erityisesti nuorille, muun muassa LinkedInin, Facebookin, Twitterin, Snapchatin ja erilaisten blogien kautta¹².

Uusia elementtejä, joita Norjassa myös otetaan käyttöön, ovat tiedotukseen liittyvät webinaarit ja sovellukset sekä sähköiset työpaikkahaastattelut työnantajan ja työnhakijan välillä. Lisäksi on pyritty aktiivisesti kehittämään sähköistä palvelutarjontaa asiakkaille, joilla on erilaisia rajoitteita. NAV-hallinnon sosiaalinen vastuu on myötävaikuttaa toimiviin ja avoimiin työmarkkinoihin. Uudet palvelut, kuten arbeidsplassen.no, sekä näkemys ja tieto työmarkkinoista ovat tärkeitä parametreja tämän tehtävän toteuttamisessa.

6.5 Tietämys tuloksellisuudesta

Norjan palvelurakenteen uudistusprosessin tavoitteena oli saada enemmän ihmisiä työmarkkinoille, jolloin etuuksien käytön määrä vähenisi. Edellytykset tavoitteen saavuttamiseen ovat muuttuneet muun muassa taloudellisen taantuman myötä. Vuoden 2008

11 <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/organisation/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/Subordinate-agencies-and-institutions/digitaliseringsdirektoratet/id2684200/>

12 <https://arbeidsplassen.nav.no/>

lopussa Norjan työttömyysaste oli 1,8 prosenttia, joka itsessään oli niin alhainen, että uudistusprosessin tuomia muutoksia ja tavoitteiden toteutumista oli haastavaa erottaa ja arvioida. Vuodesta 2008 lähtien työttömyys on ollut nousussa, ja NAV-hallinto koki työttömyyden kasvun haastavaksi käsitellä, sillä kyky tarjota työttömyysetuuksia lisääntyvälle työttömien määrälle finanssikriisin aikaan hankaloitui erityisesti vuosina 2009–2010. Palvelurakenteissa tapahtuneet muutokset ovat Norjan historian kaikkien aikojen suurimpia uudistuksia. Vuoteen 2010 saakka uudistuksen vaikutukset olivat osittain taloudellisen taantumän värittämiä. Työvoima ei ole uudistuksen jälkeen lisääntynyt paljon, mutta kasvavalla työttömyydellä ei ole ollut juurikaan yhteyttä uudistukseen. Palveluiden yhdenmukaistaminen ja parantaminen käyttäjäystävällisiksi vaikuttaa kuitenkin toteutuneen tavoitteen mukaisesti. (Christensen ym. 2010.)

Palvelurakenteen uudistuksessa ja NAV-hallinnon toiminnassa on havaittu useita haasteita. Merkittävä haaste on ilmennyt rakentavan yhteistyön luomisessa keskus- ja paikallishallinnon välille, mikä on kytköksissä monimutkaiseen ja hybridimäiseen ratkaisuun. Paikallistaso on ollut keskushallintoa tyytyväisempi uudistukseen, mutta keskushallinnon dominoinnista on käyty kriittistä keskustelua. Lisäksi NAV-toimistojen sijoittaminen jokaiseen kuntaan on nähty ongelmallisena, sillä sen ei koeta olevan kestävä ratkaisu eikä mahdollistavan palvelujen kustannustehokasta organisointia. (Oosi 2014, 47.) Tämä ongelma otettiin käsittelyyn vuonna 2019 alkaneessa uudistuksessa erityisesti NAV-toimistojen vähentämisen ja kuntamäärän supistamisen myötä. Uudistuksessa esitellyt muutokset astuivat voimaan vuoden 2020 alussa, joten vielä on liian aikaista arvioida, ratkaisevatko vuoden 2019 muutokset jo aikaisemmin havaittuja ongelmia.

Kokonaiskuvaa tarkasteltaessa voidaan kuitenkin todeta, että NAV-uudistuksessa on onnistuttu toteuttamaan monimutkainen ja laaja toimenpiteiden kirjo suhteellisen onnistuneesti. Palveluiden yhdistäminen on toiminut vastatoimena palvelujen pirstaloitumisongelmiin ja auttanut erityisesti henkilöitä, jotka tarvitsevat useita palveluita samaan aikaan. Lisäksi uudistus on edesauttanut uusien palveluiden kehittymistä, jolloin molemmat toimijat voivat tarjota toistensa palveluita entistä laajemmin ja myös kehittää keskinäistä yhteistyötään.

7 Case: Saksa

7.1 Työllisyyspalvelujen organisointi, vastuut ja tehtävät

Saksassa on 83 miljoonaa asukasta, joista elokuussa 2020 työssäkäyviä oli 4 066 400. Samanaikaisesti sosiaaliturvajärjestelmän piirissä oli 3 350 700 työntekijää. Työttömyysaste koko maassa oli vuoden 2020 elokuussa 6,2 prosenttia (= 2 863 000). Saksan liittovaltiotilastoissa vastuu työllisyyspolitiikan toimenpiteiden suunnittelusta on valtiolla, ja palvelujen toteutuksesta vastaavat liittovaltiot ja erillisyyksiköt (European Commission 2012). Saksassa sosiaaliturvajärjestelmästä työttömille vastaa liittovaltiotason virasto Bundesagentur für Arbeit (BA). BA vastaa toiminnastaan liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriölle. (BA 2020c.)

Vuonna 2005 Saksa uudisti maan työllistämisyjärjestelmän täysin: työmarkkinareformit (Harz-reformit) uudistivat Saksan työmarkkinat kolmessa vaiheessa. Harz-reformien tarkoituksena oli uudistaa Saksan työllisyyspolitiikan tekemisen tapoja (European Commission 2012). Harz-reformit jaotellaan neljään osaan, ja ne otettiin käyttöön vaiheittain vuosina 2003–2005 (Schmöller 2013). Näitä reformeja on käsitelty Suomessa kattavasti jo aikaisemmin, joten niitä ei kuvata tässä raportissa tarkemmin.

Kansallinen PES: Bundesagentur für Arbeit (BA), Saksan liittotasavallan työvoimavirasto

BA on itsehallinnollinen julkisoikeudellinen yhtiö, jolla on oma oikeudellinen asema ja joka raportoi suoraan liittohallitukselle ja työ- ja sosiaaliministeriölle. Sen virallisesta toiminnasta on säädetty Saksan sosiaalilaissa. BA:n johtokunnassa on puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä, jotka liittovaltion hallitus nimittää. BA:n alaisuudessa toimivat aluejohto ja paikalliset työvoimatoimistot, joissa johtoryhmä koostuu kolmikantaisesti työnantajien ja työntekijöiden edustajista. BA:n keskeisimmät tehtävät sijoittuvat työmarkkinoiden seurantaan, analysointiin ja tutkimukseen sekä raporttien ja työmarkkinatilastojen tuottamiseen. Lisäksi BA:n vastuulla ovat perhe-etuuksien sääntely ja jakaminen sekä etuuspetosten valvonta. (BA 2020c; ILO 2017; Unédic 2019)

Saksassa julkiset työvoimapalvelut on jaettu osiin: valtion työvoimatoimistot (ansiosidonnaista työttömyysturvaa ALG I -tukea saaville), valtion ja kuntien yhteistyössä tuottamat palvelut (ALG II -tukea saaville) ja kuntien itsenäisesti tuottamat palvelut (ALG II -tukea saaville) (Valtioneuvosto 2016).

Tämän etuusperusteisen jaottelun lisäksi Saksan julkiset työvoimapalvelut voidaan jaotella kolmeen tasoon toimivallan mukaan: 1. liittovaltiotaso, 2. alueellinen taso ja 3. paikallinen taso. Liittovaltiotasolla pääkonttorissa Nürnbergissä vastataan BA:n strategisen, käsitteellisen ja kontekstuaalisen toiminnan suunnittelusta ja alueellisten osastojen toiminnan koordinoinnista. Alueellisella tasolla toimii 10 alueellista osastoa, jotka vastaavat alueellisen työmarkkinapolitiikan toiminnasta. Alueelliset osastot valvovat työmarkkina-, rakenne- ja talouspolitiikan toteutumista tiiviissä yhteistyössä paikallishallinnon kanssa. Paikallisella tasolla toimii Saksan 156 työvoimatoimistoa ja niiden noin 600 alaosastoa sekä noin 300 Jobcenter-toimijaa. Jobcenter-toiminnasta vastaavat yhteistyössä paikalliset työvoimatoimistot ja kunnat. Paikallisten työvoimatoimistojen vastuulla on BA:n toiminnan implementointi paikallisella tasolla. Jobcenter-toiminta on tarkoitettu erityisesti ALG II -tukea (vähimmäistoimeentulo) saaville ja järjestetty tämän tulojärjestelmän ympärille. (BA 2020c)

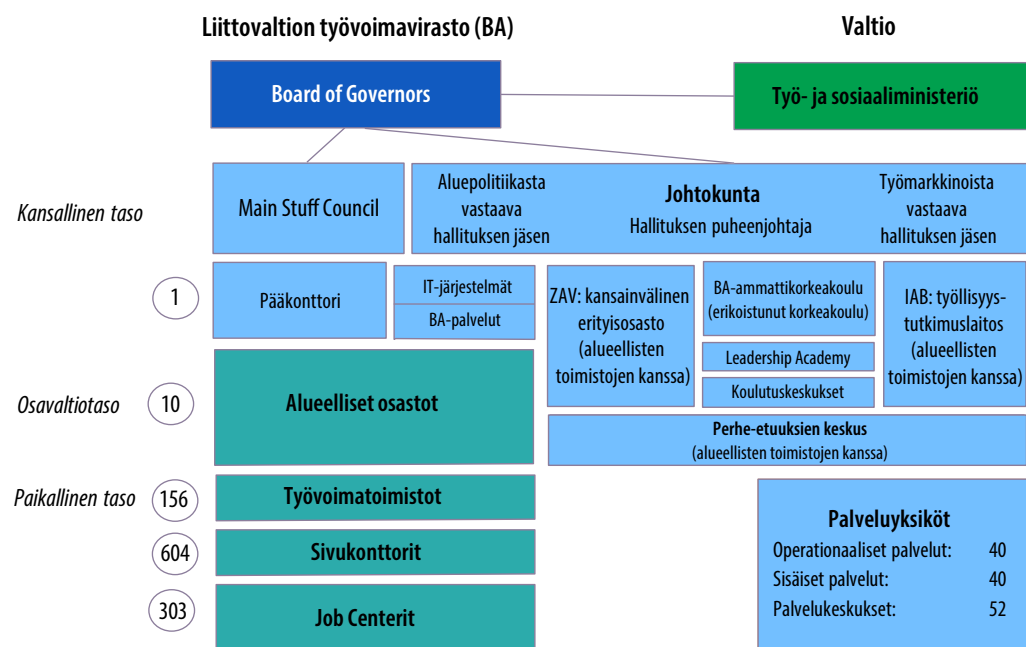
Jobcenter-toimintaa toteutetaan joko kuntalähtöisesti tai BA:n ja kunnan yhteistyönä. Yhteistyömallissa BA:n vastuulla ovat työttömien ja perheiden neuvonta ja osaamisen kehittäminen, matalan kynnyksen integraatiotoimenpiteet ja ALG II -etuuden maksaminen. Kunnan vastuulla on psykososiaalisen tuen tarjoaminen, mikäli tilanteeseen liittyy huumeriippuvaisuutta, mielenterveysongelmia tai perheongelmia. (BA 2020b) Jobcenter-toiminnan taustalla on reformiuudistuksen tarkoitus tehostaa palvelujärjestelmän etuushakuprosessia: kun BA:n toimintaa reformien yhteydessä uudistettiin, sen keskusvalvontajärjestelmä hajautettiin Jobcentereihin, joissa pystytään tarjoamaan työnhakijoille aiempaa henkilökohtaisempaa palvelua ja ennen kaikkea tarjoamaan sekä työllisyys- että sosiaalipalveluita ”samalta luukulta”. Työttömyysvakuutusta maksaneet työnhakijat (ALG I -tuen saajat) saavat paikallisesta työvoimatoimistosta etuuksia ja palveluita, jotka on suunniteltu nopeaan uudelleentyöllistymiseen ja työmarkkinoihin sopeutumiseen. Samanaikaisesti (vähimmäis)työttömyysetuuden (ALG II) piirissä olevat työnhakijat saavat palvelua Jobcentereissä, joissa pyritään tarjoamaan henkilökohtaista ohjausta ja tukea esimerkiksi yhdistämällä kuntien vastuita lastenhoito- tai asunto- ja lämmityskustannusten hoidossa. Lisäksi paikallisille työvoimatoimistoille ja Jobcentereille on myönnetty mahdollisuus tehdä paikallisia sopimuksia tietyistä toimenpiteistä, kuten koulutuspalveluista. Korporatiivisuus on vaikuttanut voimakkaasti BA:n nykyiseen rakenteeseen ja toimintaan: vuodesta 2004 lähtien viraston toiminta on muistuttanut asiakaslähtöistä palveluyritystä, jossa edunsaajia kannustetaan mutta myös velvoitetaan toimimaan itsenäisesti. Palvelut on räätälöity edunsaajien yksilöllisten tarpeiden mukaan, mutta samanaikaisesti aktivointikäytännöt ovat hallinnolle yhä tärkeämpiä. (ILO 2017)

Lisäksi kansallisella tasolla on useita työvoimapolitiittisia erikoisyksiköitä, kuten Kansainvälisen työnvälityksen palveluyksikkö (ZAV – Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, International Placement Services), Perhe-etuusvirasto (Familienkasse), Liittovaltion työvoimatoimien ja työmarkkinoiden hallinnan yliopisto (University of the Federal Employment

Agency - University of Labour Market Management (HdBA)) ja Työllisyystutkimuksen instituutti (IAB – Institute for Employment Research).

Saksan julkiset työvoimapalvelut toimivat yhteistyössä useiden organisaatioiden ja erityyppisten toimijoiden kanssa. Työmarkkinaosapuolilla (Social partners) on merkittävä rooli työllisyyspolitiikan suunnittelussa. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat päätöksentekoon laaja-alaisesti sekä alueellisella että paikallisella tasolla, ja niitä kuullaan myös liittovaltiotason päätöksentekoprosesseissa. Paikallisten työvoimatoimistojen kolmikantahallinnon ansiosta paikalliset työmarkkinaosapuolet ja muut työmarkkinatoimijat, kuten kauppa- ja teollisuuskamarit sekä yksittäiset työnantajat, tekevät tiivistä yhteistyötä työvoimatoimistojen kanssa ja tuottavat täten osaltaan merkittävän määrän tietoa päätöksentekoon eri tasoille. Vaikka Saksan työllisyyspalveluiden alueellinen toiminta on hajautettua, on BA päävastuussa työllisyyspolitiikan toimeenpanosta. Luonnollisesti myös BA:ta osallistetaan liittovaltiotason päätöksentekoprosesseihin, sillä BA:lla on paljon arvokasta tietoa palveluiden implementoinnista käytännössä. (ILO 2017)

Kuva 7. Saksan PES.



7.2 Rahoitusvastuu ja taloudelliset kannustimet

Työnhakijoille on olemassa monenlaisia yksittäisiä kannustininstrumentteja¹³. Sen sijaan kunnille ei ole enää taloudellisia kannustimia vastaavanlaisina kuin esimerkiksi Suomessa. Reformiuudistuksen yhteydessä perustetut ja vuoteen 2013 asti voimassa olleet taloudelliset kannustinjärjestelmät (kuten ”sakkomaksut”) on lakkautettu. Kannustinjärjestelmän on korvannut lain perusteella toteutettava tulosohjausjärjestelmä, jonka keskiössä ovat alueellisten yksiköiden vertailuanalyysit (benchmarking) ja vuotuiset paikalliset tulosohjaustavoitteet ja -sopimukset. (Tästä lisää alaluvussa 7.3.) Vuonna 2012 perustettiin SGB-ohjausryhmä (SGB II: hallintokomitea), johon kuuluvat työ- ja sosiaaliministeriö, 16 osavaltiota, paikallishallinnon edustajat ja BA. Ohjausryhmä sopii yhtenäisen tavoitejärjestelmän luomisesta. (Konle-Seidl 2021)

Työllisyyspalveluiden ja rahoitusvastuiden jakautuminen

Työllisyyspalvelut on reformiuudistuksen myötä jaettu kahteen järjestelmään, joihin sijoittumisen määrittää työntekijän työhistoria ja elämäntilanne. Järjestelmiä ohjaa sosiaalilain kaksi kirjaa (Sozialgesetzbuch II ja III, jatkossa SGB II ja SGB III). Järjestelmät on jaoteltu seuraavasti:

1. ALG I: Arbeitslosengeld I (Yleinen työttömyyskorvaus, työttömyyspäiväraha)

ALG I on työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka on rahoitettu työntekijä- ja työnantajamaksuilla vakuutusperiaatteella. Työttömyysvakuutusmaksusta työnantaja maksaa puolet ja työntekijä puolet. Maksu on 3,0 prosenttia vakuutetun tuloista (ansiokattoon asti) ja etuus 60 prosenttia (lapsiperheillä 67 prosenttia) aikaisemmista tuloista ansiokattoon asti. Hallinnoinnista ja maksuista vastaa BA. (BA 2012b; Euroopan komissio 2012b). Työttömyysvakuutuksen valvontaan osallistuvat kolmantena osapuolena julkisen sektorin edustajat. Työntekijä maksaa tietyn prosenttiosuuden tuloistaan työttömyysvakuutusmaksuina, mikäli hänen tulonsa ovat vähimmäisrajaa suuremmat. Työnantaja maksaa työttömyysvakuutuksen työntekijän valitsemaalle sairauskassalle ja vastaa maksujen laskemisesta sekä vakuutusmaksujen suorittamisesta ja vakuutetun maksuosuuden pidättämisestä palkanmaksun yhteydessä. (Euroopan komissio 2012b)

Työttömän on tartuttava jokaiseen tilaisuuteen saada työtä. Hänen on hoidettava työvoimatoimiston kanssa tekemässään integraatiosopimuksessa hänelle määrätyt veloitteet. Työttömyyskorvauksen määrä on sidonnainen edunsaajan palkkaan, verokortissa mainittuun verotusluokkaan ja siihen, onko edunsaajalla lapsia. Etuuden laskemisessa

¹³ Saksassa on perinteisesti tehty kohdennettuja kannustimia, kuten subventiomaksut (Ich-AG), mini- ja midityöt, integraatiotuet, ”yhden euron paikat” ja ikääntyneiden työntekijöiden palkkaturva.

huomioidaan edellisen vuoden keskimääräinen päiväpalkka 5 500 euron (vanhat osavaltiot) tai 4 800 euron (uudet osavaltiot) kuukausiansiokattoon asti. Vakuutetun tulee ilmoittaa työvoimatoimistolle kaikista muutoksista vakuutetun etuusoikeuksiin liittyvissä olosuhteissa (esimerkiksi työpaikan saamisesta). (Euroopan komissio 2012b.)

ALG I -tukijärjestelmä on perinteinen, keskitetty palvelumuoto, jota koordinoi Saksan liittovaltion työvoimavirasto BA. Käytännössä BA on vastuussa vakuutusmaksujen koordinoimisesta. Se tarjoaa ALG I -etuutta saaville palveluita kaikissa Saksan 156 työvoimatoimistossa. (Konle-Seidl 2021)

2. ALG II: Arbeitslosengeld II (Työttömyysturvajärjestelmä, työttömyysavustus/ sosiaaliavustus)

ALG II on verovaroin rahoitettu lakisääteinen työttömyysturvajärjestelmä, jonka hallinnasta vastaavat paikalliset kunnat joko yksin tai yhteistyössä BA:n kanssa. Paikallisten kuntien toiminta keskittyy Jobcenterien hallintaan. Jobcenterien tehtävänä on myöntää ALG II -tukea vähävaraisille henkilöille ja perheille. Työministeriö määrittää ohjauksen tälle järjestelmälle. ALG II -työttömyysavustusta voi saada ALG I -työttömyyspäivätuen päättymisen jälkeen tai sen lisäksi. Työttömyysavustus voidaan myöntää etuudensaajalle, mikäli hän on työkykyinen, vähävarainen, 15–65-vuotias ja asuu vakituisesti Saksan liittotasavallassa. (Euroopan komissio 2012b.)

Vähimmäisetuus (työttömyystuki/sosiaaliavustus) on tarveharkintainen sosiaalituki, jonka määrä riippuu sosiaaliavustusta. Tämä vähimmäisetuus on kaikkialla Saksassa sama ”normaalitarpeiden” (Regelbedarfe) täyttämiseen maksettava toimeentulo, jonka liittovaltio takaa. Tällä tuella katetaan kohtuulliset toteutuneet asumis- ja lämmityskustannukset täysimääräisinä. Etuus maksetaan kertasummana, ja sen tarkoituksena on kattaa myös ravinnosta, henkilökohtaisesta hygieniasta ja kotitaloustarvikkeista aiheutuvat menot. Tämän lisäksi esimerkiksi lapsiperheiden on mahdollista saada lisätukea (esim. koulutuspaketti). Etuuksia voidaan vähentää, mikäli vakuutettu ei veloituksesta huolimatta ilmoitaudu Jobcenteriin. Jobcenter tekee päätöksen etuushakemuksista ja työkyvyttömyydestä. (Euroopan komissio 2012b.)

ALG II -tuen koordinoimisesta vastaa kaksi rinnakkaista toimijaa: Saksassa on 335 ”joint Jobcenteria”, joiden toiminnasta vastaa BA yhteistyössä kuntien kanssa. Samanaikaisesti Saksassa on 110 Jobcenteria, joissa kunnat vastaavat kaikista palveluista (mukaan lukien neuvonta, etuuksien maksaminen, työhönotto ja aktivointiohjelmat). Nämä Jobcenterit ovat esimerkki julkisten työvoimapalveluiden hajauttamisesta paikallisella tasolla. Sekä kuntavetoisten että BA:n ja kuntien yhteisten Jobcentereiden rahoitus on pääasiassa liittovaltion vastuulla. Liittovaltion hallitus vastaa noin 80 prosentista työnhakijoiden kuluista (työttömyystuki ja aktivointitoimenpidekustannukset sekä noin kolmasosa asumis- ja lämmityskustannuksista), ja kunnat ovat vastuussa lopuista 20 prosentista (kaksi kolmasosaa

asumis- ja lämmityskustannuksista sekä muista sosiaalipalveluista). Liittovaltion lainsäätäjä (parlamentti) määrittää lainmukaisen käytettävissä olevan kokonaisbudjetin osana liittovaltion talousarvion valmistelua. (Konle-Seidl 2021)

Liittovaltion kansallisesta budjetista jaetaan varoja paikallisille Jobcentereille ”asiakkaiden” (ALG II -tukea saavien työkykyisten henkilöiden) lukumäärän, alueellisen työikäisen väestön ja alueellista painotusta kuvaavien indikaattorien mukaan. Tämän seurauksena huomattava osa varoista on aiemmin osoitettu Itä-Saksan alueille, joissa työttömyysaste on korkeampi kuin Länsi-Saksassa. Järjestelmässä on haasteita: resurssien allokoinnin ja tavoitteiden saavuttamisen välillä ei ole suoraa yhteyttä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että järjestelmässä on haitallinen kannustin. Systeemin heikko kohta ”rankaisee” oikein toimimisesta. Mikäli Jobcenterit onnistuvat saavuttamaan tavoitteensa (vähentävät avun tarvetta ja pitkäaikaistyöttömien etuustarpeiden kestoa tai parantavat työelämään integroitumista), niitä rangaistaan: jos Jobcenter onnistuu nostamaan ALG II -tukea saavien työllistymisastetta 20 prosentilla (ympäristöolosuhteet huomioiden), tästä ”rangaistuksena” yksikkö saa seuraavana vuonna 20 prosenttia vähemmän varoja. (Konle-Seidl 2021)

Sosiaalilain toisessa kirjassa asetuksessa 46¹⁴ säädetään rahoituksesta liittovaltion varoista. Asetuksen mukaan liittovaltion hallitus vastaa työnhakijoiden perusturvakuluista (hallintokulut mukaan lukien), sikäli kun palvelut tarjoaa liittovaltion virasto. Liittovaltion tarkastusvirasto valvoo etuuksien myöntämistä. Kuntatoimijat voivat lain nojalla veloittaa liittovaltion virastolta työnhakijoiden perusturvamaksut tietyin prosenttiosuuksin. Tämä edellyttää ennalta laadittuja lainmukaisia sopimuksia ja rahoitusosuuksien laskemista liittohallitukselle. Liittovaltion hallitus osallistuu majoitus- ja lämmityspalveluiden kustannuksiin 22 §:n 1¹⁵ momentin mukaisesti. Osavaltiokohtaisia osallistumisasteita sovelletaan lain mukaisesti, esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltiossa 31,6 prosentilla, Rheinland-Pfalzin osavaltiossa 37,6 prosentilla ja muissa osavaltioissa 27,6 prosentilla.

Rahoitusvastuut: kaksi tilinpitoryhmää, SGB III ja SGB II

Saksassa työvoimapalveluiden rahoitus jaetaan kahteen ”tilinpitoryhmään” (accounting groups) lain mukaan: ensimmäiseen vaikuttaa lainsäädäntö SGB III ja toiseen SGB II. Vuonna 2005 voimaan tullut lainsäädäntö määrittelee olennaisesti entisen työttömyys- ja sosiaaliavun yhdistämistä uudeksi perusturvaksi. Muutoksen myötä työvoimatoimistojen vastuut ja rahoitusmallit muuttuivat merkittävästi. Vakuutetut työttömät ovat saaneet

14 Social Code (SGB) second book (II) - Basic security for job seekers - (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 46 Financing from federal funds. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_46.html

15 Social Code (SGB) second book (II) - Basic security for job seekers - (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 22 Requirements for accommodation and heating. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_22.html

passiivisia ja aktiivisia etuuksia SGB III:sta 1. tammikuuta 2005 alkaen enintään 12 kuukauden ajan sosiaalilain kolmannen kirjan (SGB III, työllisyyden edistäminen) mukaisesti. Etuuden saamisen aikana paikallinen työvoimatoimisto on vastuussa työttömistä työnhakijoista. SGB III -asiakkaiden aktiiviset ja passiiviset tuet rahoitetaan työllisyyden edistämisbudjetista (SGB III -tilinpitoryhmä). (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006)

Työvoimatoimistojen asiakkaat ovat periaatteessa toiminnan maksajia: työvoimatoimiston toiminta on lakisääteisen sosiaalivakuutuksen osa. Käytännössä liittovaltion työvoimavirasto hallinnoi itseään työnantajien, työntekijöiden ja julkisten pankkien muodostaman hallintoneuvoston avustuksella. Työvoimatoimiston talousarvio edellyttää liittohallituksen hyväksyntää, ja lainsäädäntö mahdollistaa tavoitesopimuksen tekemisen liittohallituksen ja työvoimatoimistojen välillä. Työvoimapalveluiden (uudet) rakenteet ovat lisänneet työvoimatoimistojen itsenäistä toimintaa työttömien palveluiden parissa, mutta liittohallituksen merkitys tavoitteiden asettajana ja toiminnan valvojana on korostunut: liittohallituksen tulee ilmoittaa selkeästi toimintaa koskevat omat tavoitteensa ja toimintaan kohdistuvat odotuksensa SGB III:n mukaisesti. (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006).

Sosiaalilaki (SGB, Sozialgesetzbuch) työllisyyspolitiikan ohjaajana

Sosiaalilaissa on säädetty työnhakijoiden perusturvasta (SGB II) ja työllisyyden edistämisestä (SGB III). Sosiaalilain toisen kirjan (SGB II) asetuksen 6¹⁶ mukaan määritellään työnhakijoiden perusturvan tarjoajista seuraavaa: Palveluntarjoajana toimii 1) Liittovaltion virasto (Bundesagentur für Arbeit, BA), ellei kohdassa 2 toisin määrätä, 2) itsenäiset kaupungit ja piirit 16 a §¹⁷:n mukaisten etuuksien ja työttömyysavustuksen (ALG II) osalta. Palveluntarjoajiksi voidaan osallistaa myös kolmannet osapuolet. Osavaltiot voivat päättää, missä määrin kuntia osallistetaan palveluntarjoajiksi.

7.3 Työllisyyspalvelujen ohjaus ja yhteistyömallit

Saksan työllisyys- ja hyvinvointipalvelujen hallinto on monimutkainen, ja sen rakenne on osittain riippuvainen osavaltion päätöksistä. Kuten edellä on esitetty, Saksassa on kaksi etuus- ja tulosohjausjärjestelmää, joita ohjaavat eri lainsäädännöt ja asetukset. Julkiset työvoimatoimistot voivat myös ulkoistaa toimintansa, kuten ne mittavasti tekevätkin. Osa

16 Social Security Code (SGB) second book (II) - Basic security for job seekers – (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 6 Funding basic security for job seekers. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_6.html

17 SGB II: 16 a § Kunnan integraatiotuet: palvelut, joita tarjotaan työelämään integroitumisen tueksi. 1. tukea henkilöille, jotka hoitavat kotona alaikäisiä tai vammaisia lapsia tai sukulaisiaan, 2. velkaneuvontatukea, 3. psykososiaalista tukea, 4. tukea/neuvontaa riippuvuusongelmien hoitoon. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_16a.html

palveluista hankitaan maksusetelijärjestelmän kautta, jolloin työnhakija voi käyttää työhönsijoitusseteliä tai koulutusseteliä. (Schmöller 2013)

SGB II:n asetuksissa 6a¹⁸ ja 6b¹⁹ määritellään kuntaelinten oikeudellinen asema työnhakijoiden perusturvajärjestelmässä. Asetuksissa kuntatoimijat oikeutetaan toimimaan osittain itsenäisinä toimijoina perusturvan palveluntarjoajina (ALG II -tuen operoiminen). Kunnalliset toimijat operoivat liittovaltion alaisuudessa, ja liittovaltio kattaa edunsaajien peruskustannukset. Kuntaelimillä viitataan tässä yhteydessä Jobcenter²⁰-toimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tosiasiallisesti liittovaltion lainsäätäjät vastaavat työllisyyspolitiikkaa koskevasta päätöksenteosta. Liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriö vastaa yleisen työllisyysstrategian laatimisesta, palvelujen määrittelystä lainsäädännössä, työllisyystavoitteiden asettamisesta ja määrärahojen josta. Lisäksi se valvoo ja arvioi toiminnan toteutumista. Palvelujen toimeenpanon hajauttaminen toteutuu siis käytännössä ainoastaan osavaltiotasolla. Saksassa jokaiselle kansalaiselle taataan samat palvelut riippumatta siitä, missä palvelut tarjotaan. (ILO 2017) Saksan perustuslaissa²¹ on säädetty osavaltioiden ja kuntien autonomiasta. Lain mukaan kunnille on taattava oikeus säätää kaikkia paikallisia asioita omalla vastuullaan lakien asettamisrajoissa. Kuntayhdistyksillä on laissa määrättyjen tehtäviensä rajoissa myös lakien mukainen itsehallinto-oikeus.

Sosiaalilaissa²² säädetään yhteistyöstä työvoimatoimistojen kanssa ja määritellään työvoimatoimistojen toiminnan sisällöt ja tavoitteet. Asetuksessa²³ on säädetty yhteistyöstä perusturva tarjoavien paikallisten toimijoiden kanssa. Asetuksen mukaan paikallisten työvoimatoimistojen tulisi ensisijaisesti tarjota työnvälityspalveluita ja täten huomioida paikalliset ja alueelliset työmarkkinatilanteet. Työvoimatoimistojen tulee työskennellä yhdessä kuntien, piirien ja muiden paikallisten koulutus- ja työmarkkinatoimijoiden kanssa. Muilla paikallisilla toimijoilla viitataan esimerkiksi työnantajaedustajiin, ammatillisiin järjestöihin, maahanmuuttoviranomaisiin, koulutustahoihin, kuten yliopistoihin, ja terveydenhuollon järjestelmiin.

18 Social Code (SGB) second book (II) – Basic security for job seekers – (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 6a Authorized municipal bodies. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_6a.html

19 Social Code (SGB) second book (II) – Basic security for job seekers – (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 6b Legal status of the approved municipal bodies. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_6b.html

20 Social Code (SGB) second book (II) – Basic security for job seekers – (Article 1 of the law of December 24, 2003, Federal Law Gazette I p. 2954) § 6d Job Center. http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_6d.html

21 Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 28 [Land constitutions – Autonomy of municipalities]

22 Social Code (SGB) Third Book (III) – Employment Promotion – (Article 1 of the Act of March 24, 1997, Federal Law Gazette I p. 594) § 2 Cooperation with the employment agencies. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/_2.html

23 Social Code (SGB) Third Book (III) – Employment Promotion – (Article 1 of the Act of March 24, 1997, Federal Law Gazette I p. 594) § 9 Local service provision. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/_9.html

Ohjausmalli: tavoitesopimukset

Saksan työvoimapalveluiden ohjausmalli perustuu perinteisempään tulosohjausajatteluuun. Vuoden 2003 alkupuoliskolla kehitetty uusi johtamis- ja valvontakonsepti perustuu seuraaviin ohjaaviin periaatteisiin: 1. suunta kohti taloutta ja tehokkuutta 2. sisäisen ja ulkoisen avoimuuden luominen sekä 3. selkeä vastuu tavoitteiden saavuttamisesta. Taloudellinen tehokkuus ja vaikuttavuus ymmärretään siten, että resurssien käytöllä on oltava positiivinen taloudellinen nettovaikutus. Työttömän tukemisella ja integroitumisen edistämällä on taloudellista merkitystä vain, jos voidaan olettaa, että säästetyt edut ja maksujen uusimisen aikaisempi alkaminen ylittävät taloudelliset menot, jotka tarvitaan ansiotyöhön integroitumiseen. Vaikuttavuuden ja taloudellisen tehokkuuden mukainen valvonta tarkoittaa, että tulevaisuudessa keskitytään kustannus-vaikutussuhteisiin (esim. kustannukset per integraatio, palvelumenot per tapaus). (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006)

Tavoitteiden hallinnan keskeisenä elementtinä toimivat pääkonttorin ja alueellisten osastojen vuotuiset tavoitesopimukset/keskustelut. Näiden pohjalta alueelliset osastot tekevät tavoitesopimukset paikallisten toimistojen kanssa. Toiminnan suunnitteluprosessi aloitetaan pääkonttorin vuosittain heinäkuussa ilmoittamien liiketoimintatavoitteiden pohjalta. Alueelliset osastot ja työvoimatoimistot määrittelevät yhdessä arvion toimintansa tulokellisuudesta: toisin sanoen määritellään, kuinka monta (tuettua ja tukematonta) (työ)integraatiota voidaan saavuttaa alueellisissa työmarkkinaolosuhteissa ja mikä budjetti tähän tarvitaan. Alueelliset osastot lähettävät piirinsä yhteenlasketut arvot pääkonttoriin, joka vertaa niitä odotettuihin arvoihin ja mukauttaa niitä tarvittaessa. (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006) Toiminta on luonnollisesti lakisääteistä: sosiaalilaissa on säädetty työvoimatoimistojen ”integraatiotaseesta” (SGB III, 11 § Integration balance sheet²⁴). Lain mukaan budjettivuoden päättyessä työvoimavirasto ja työvoimatoimistot tekevät selvityksen toiminnastaan. Selvityksen tulee olla vertailukelpoinen, ja sen on annettava tietoa varojen käytöstä ja toiminnasta, esimerkiksi rahoituksen vaikutuksista.

Tavoitesopimukset/keskustelut ovat tärkeimpiä suorituskyvyn hallinnan keinoja Saksan julkisissa työvoimapalveluissa. Keskusteluja käydään neljännesvuosittain kaikilla hierarkkisilla tasoilla: pääkonttorin hallituksen ja kymmenen alueellisen johtajan välillä sekä kymmenen alueellisen johtajan ja 156 paikallistoimiston paikallisen johtajan välillä. BA pitää tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa välttämättömänä tehokkaan suorituskyvyn hallinnan kannalta. Sen avulla organisaatio voi arvioida suorituskykyä toimintaympäristössä paikalliseen tilanteeseen. Keskustelut tarjoavat avoimen tilan käsitellä haasteita, keskustella ja sopia tavoitteista sekä tulkita tuloksia vastaavilla tasoilla. Keskushallinto, alueellinen

24 Social Code (SGB) Third Book (III) – Employment Promotion – (Article 1 of the Act of March 24, 1997, Federal Law Gazette I, p. 594) § 11 Integration balance sheet. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/_11.html

hallinto ja paikallishallinto vastaavat kukin omien alueidensa valmisteluista. Nämä toimijat ovat vastuussa tärkeimpien keskusteltavien asioiden ehdottamisesta, tarvittavien taustatietojen esittämisestä ja keskustelujen valvonnasta sekä raportoinnista ja tiedotuksista. (European Commission 2013)

Saksassa merkittävimmät muutokset vastuuvollisuudessa vuonna 2003 olivat hallinto-organisaation sisäinen uudelleenjärjestely, itsehallinnon uudistus, uusien hallintokonseptien käyttöönotto ja yksityisten palveluntarjoajien laajempi ja järjestelmällisempi osallistaminen koulutukseen ja harjoitteluun. Lisäksi otettiin käyttöön jo mainittu sopimushallintajärjestelmä/tulosohjausjärjestelmä (contract management system), jolla hallitaan ja seurataan paikallisten toimijoiden toimintaa. Järjestelmässä tavoitteet määritellään tavoiteindikaattoreiden avulla, ja ne keskittyvät passiivisten etuuksien vähentämiseen, integraatioasteen nostamiseen sekä tavoitteeseen lyhentää integraatioprosessin kestoa ja alentaa kustannuksia. Jokaisella paikallisella työvoimatoimistolla ja Jobcenterillä on omat tavoitteensa. Yksittäisten työvoimatoimistojen ja Jobcentereiden arviointi toteutetaan näiden tavoitteiden perusteella sisäisten arviointijärjestelmien avulla. Liittovaltion tilintarkastustuomioistuin arvioi menot. Työvoimatoimistoille ja Jobcentereille on omat luokitusjärjestelmät, joissa toimijoiden suorituskyvyn avainindikaattoreita verrataan muihin virastoihin, joilla on vastaava sosioekonominen toimintaympäristö.

Lisäksi Saksassa on otettu käyttöön kattava sähköinen tulos/tilastojärjestelmä²⁵. Nämä Jobcenter-kohtaiset tilastot ovat hyvin yksityiskohtaisia (kattavat esimerkiksi kohderyhmät, integraatiotoimenpiteet, menot ja osallistajat), ja niiden sisältämät tiedot ovat suurelta osin julkisesti saatavilla. Nämä vastuuvollisuustoimenpiteet lisäävät merkittävästi toiminnan läpinäkyvyyttä. Yksityiskohtaiset tiedot ja luvut työmarkkinoille pääsyn mahdollistavien eri välineiden kulutuksesta ja käytöstä on saatavilla verkossa kaikille työvoimatoimistoille ja Jobcentereille. Myös julkisten työvoimapalvelujen keskeiset suorituskykyindikaattorit ovat julkisesti saatavilla. (ILO 2017) Tämän tulosohjausjärjestelmän/vertailuanalyysimenetelmän päätavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä ja kannustaa keskinäiseen oppimiseen kokemusten jakamisen avulla. Toistaiseksi on kuitenkin melko vähän todisteita siitä, että tällainen vertailuanalyysi ALG II -järjestelmässä lisäisi tehokkaasti alueellisten ja paikallisten yksiköiden suorituskykyä. (Konle-Seidl 2021)

Organisaatorakenteessaan työvoimatoimistot jäljittelevät pääkonttorin kolmen hengen johtokuntaa. 'Operatiivinen johtaja' vastaa työvoimatoimiston varsinaisesta palvelusta eli työnvälityksestä ja neuvonnasta sekä etuuksien maksamisesta suorassa asiakaskontaktissa. Lisäksi työvoimatoimistossa on yksi tai useampi tiimi. Vuodesta 2004 alkaen budjetin

25 Digitaalinen tulos/tilastojärjestelmä: <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/Aktuelle-Kennzahlen/aktuelle-kennzahlen-artikel.html>

suunnittelu on liittynyt tavoitesuunnitteluun osana työmarkkinoiden rakenneuudistuksia. Systemaattisen tavoiteseurannan/tulosohjauksen käyttöönoton myötä tuloshakuista valvontaa on harjoitettu organisaation kaikilla tasoilla. (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006)

Operatiivinen valvonta

Valvontalogiikan tarkoituksena on alueellisten osastojen ja työvoimatoimistojen tulosuuntautunut valvonta. Työvoimatoimistojen sisäisten prosessien valvontaa varten on suunniteltu asiakasprosessien operatiivisen valvonnan konsepti. Niin sanotuissa suorituspiireissä johtajat ja heidän työntekijänsä seuraavat operatiivisen valvonnan tavoitteita. Työvoimatoimistoja ohjaavat tunnusluvut kolmella aggregaattitasolla: 1. tavoitearvot, joihin työvoimatoimisto on sitoutunut kohdesopimuksessaan, 2. valvontaindikaattorit, joissa kartoitetaan viraston prosessit kokonaisuudessaan, ja 3. analyysin tunnusluvut, joiden avulla kartoitetaan palvelukeskuksen, ”aloittamisohjauksen”, neuvonnan ja välityksen sekä tiimien yksilölliset työprosessit. (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2006)

Kuten edellä on kerrottu, yhteistyö kuntien ja keskushallinnon välillä perustuu vahvasti monitasoiseen hallintajärjestelmään, jossa luodaan tavoitesopimuksia eri toimijoiden välille. Näitä toimintaa ohjaavia tulosperusteisia tavoitesopimuksia tehdään sekä kansallisella että paikallisella tasolla. (Konle-Seidl 2021) **Haastattelujen (Konle-Seidl 2021; Heuke 2021) mukaan tulosohjausjärjestelmällä ei ole tosiasiallista merkitystä mihinkään toimintaan tai resursointiin.**

7.4 Julkisen vallan ohjauksessa olevat digitaaliset palvelut

Saksan tulosohjausta korvaava vertailuanalyysijärjestelmä (benchmarking) on digitaalisesti toteutettu tietoaalusta. Tämä BA:n ohjaama ”SGB II -ohjaamo” on eräänlainen kansallisen tason ohjausinstrumentti. Se tarjoaa avainluvut ja analyysit kaikista SGB II -toimijoista ja hyväksytyistä kunnallisista palveluntarjoajista. Tulosohjausjärjestelmää käsiteltiin tarkemmin alaluvussa 7.3.

Saksassa on käytössä vuosina 2003–06 toteutetun projektin tuloksena syntynyt sähköisen työmarkkinapaikan malli Virtual Labour Market (VLM). Projektin varsinainen tavoite oli kehittää sisäisiä ict-prosesseja, mutta projekti päättyi liitettäväksi samaan aikaan toteutettuun työmarkkinareformiin.

VLM toimii kattosivustona kaikille työmarkkinatoimijoille liittäen yhteen työnantajat, työntekijät, julkisen työvoimapaikan, yksityiset työnvälitystoimijat sekä valmennus- ja koulutuspalvelujen tuottajat. Toimijat yhteen kokoavan alustan tarkoituksena on helpottaa

työnhakijoiden osaamisprofiilien yhteensovittamista työpaikkojen tehtäväprofileihin. Alusta on luotu myös helpottamaan julkisen työvoimapalvelun asiantuntijoiden asiakashallintatyötä. VLM:n kolme elementtiä ovat: 1. JOBBÖRSE²⁶, eli työpaikkaportaali (työnhakijoille ja työnantajille), 2. VerBIS eli it-järjestelmä, jonka tarkoituksena on tukea julkisen työvoimapalvelun ydintoimintoja, kuten neuvontaa ja työnvälitystä, sekä 3. JobRobot²⁷ eli yritysten www-sivuilta työpaikkailmoituksia kokoava hakurobotti. (Tonntila 2015) Lisäksi Saksassa on käytössä useita digitaalisia palveluita tukemassa työnhakua. Digitaalisia tietokantoja ovat esimerkiksi harjoittelupaikkoja koskeva tietokanta (tarjotaan JOBBÖRSE:n kautta), PES-tapahtumatietokanta, harjoittelupaikkojen tietokanta, ammatteja koskeva tietokanta (BERUFENET)²⁸, koulutus- ja jatkokoulutustietokanta (KURSNET)²⁹ sekä työmarkkinoiden ja ammatillisen koulutuksen markkinoiden tietokanta.

7.5 Tietämys tuloksellisuudesta

Julkisten työvoimapalveluiden tehostamiseksi useissa osavaltioissa on päädytty siirtämään palveluvastuuta keskushallinnolta kunnallisille toimijoille. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että hajautetuilla julkisilla työvoimatoimistoilla on paremmat näkymät paikallistason toimintaan ja esimerkiksi taloudellisiin olosuhteisiin kuin keskusvirastolla. (Mergele & Weber 2020.)

Saksassa on tutkittu hajautetun työvoimapalvelurakenteen toimintaa ja sen vaikutusta työllistymiseen käytännössä yhdessä tutkimuksessa. Hajauttaminen vähensi työnvälitysten määrää noin 17 prosenttia ensimmäisen vuoden aikana ja 10 prosenttia seuraavien kuuden vuoden aikana. Tämä vaikutus vastaa kolmen kuukauden keskimääräistä työttömyyskestoa. Samalla hajautetun mallin nähtiin luoneen lisää työpaikkoja. Yhdeksi syyksi selvityksen tuloksille arvellaan fiskaalisia kustannuksia ja taloudellisia kannustimia. (Mergele & Weber 2020)

Työnhakijat eivät ole hyötäneet palvelurakenteen hajauttamisesta; hajautetut työvoimakeskukset toteuttavat työmarkkinapolitiikkaa suunnitelmien mukaisesti ja tarjoavat lainmukaisia palveluita, mutta eivät siten, että työnhakijoiden työllistymismahdollisuudet paranisivat. Tästä esimerkkinä toimii tehottomien työpaikkojen luomishjelmien lisääntyminen. Hajautetut työvoimakeskukset suosivat tällaisia järjestelmiä, sillä nämä edistävät

26 JOBBÖRSE: <https://jobboerse.arbeitsagentur.de/prod/vamJB/startseite.html?aa=1&m=1&kgr=as&vorschlagsfunktionaktiv=true>

27 JobRobot: <https://www.jobrobot.de/>

28 BERUFENET: <https://berufenet.arbeitsagentur.de/berufenet/faces/index;BERUFENETJSESSIONID=Ax91ElN8heJjOBkJrs1QyqwjqVJfLWVn4gjnXCxHZT-0YGbxe!329116517?path=null>

29 KURSNET: <https://kursnet-findnen.arbeitsagentur.de/kurs/>

paikallisesti yhteistä hyvää samanaikaisesti kun liittohallitus kattaa suurimman osan tähän liittyvistä kustannuksista. Hajauttamisella on ollut merkittäviä kielteisiä vaikutuksia erityisesti työnhakuprosessiin. Saksassa tammikuussa 2012 tehdyn hajauttamisen jälkeen hajautettujen Jobcentereiden työpaikkojen työnvälitysaste laski, eikä se noussut takaisin kokeilua edeltäneelle tasolle. Kuukausittaiset keskimääräiset virrat työpaikkoihin vähenivät hajauttamisen myötä noin 11 prosenttia. (Mergele & Weber 2020)

Hajautetuilla ja keskitetyillä Jobcentereillä on erilaiset rahoitusmallit: keskitetyillä Jobcentereillä on kannustin keskittyä työllistämään työttömiä ”laadusta riippumatta”, sillä työttömyyden vähentäminen vähentää toimintaa hallinnoivan BA:n menoja. Hajautetuilla palveluilla sen sijaan on mahdollisuudet keskittyä tarjoamansa palvelun laatuun, sillä piiri kattaa kotitalouksien kulut ja takaa normaalitarpeiden tuen (Regelbedarfe). Tutkimuksen mukaan työntekijät eivät kuitenkaan työllistyneet ”laadukkaammin” hajautetussa mallissa. (Mergele & Weber 2020)

Hajautettu alueellinen politiikka voi johtaa tutkimuksen mukaan siihen, että maassa syntyy ”maantieteellinen sulkeutuminen”, kun paikalliset päättäjät haluavat maksimoida oman alueellisen veropohjansa ja sijoittavat tällöin työnhakijat avoimiin työpaikkoihin vain omassa piirissään. Tämä voi johtaa työnhakijoiden matalampaan liikkuvuuteen piirien välillä ja saattaa selittää alhaisemman työnhakuprosentin. Tutkimuksessa kuitenkin todetaan, että maantieteellinen sulkeutuminen ei ole ongelma koko Saksassa, ja täten hajauttaminen ei lisännyt työnhakijoiden sijoittumista vain omaan piiriin.

Taulukko 7. Saksan palvelurakenteen hajautuskokeilun vaikutukset. (Mergele & Weber 2020)

Vaikutusalue	Vaikutus
Työllistyminen	Vähentyi (viiden vuoden aikana n. 10%)
Työpaikkojen määrä	Lisääntyi (työpaikkoja luovat ohjelmat, job creation schemes)
Työnhakuprosessit	Työnhakijat eivät työllistyneet ”laadukkaammin” hajautetussa mallissa
Työntekijöiden liikkuvuus	Hajauttaminen ei lisännyt maantieteellistä sulkeutumista

LÄHTEET

- Ahlin, Å. & Mörk, E. (2008). Effects of decentralization on school resources. *Economics of Education Review* 27(3), 276–284.
- Annala, M., Hokkanen, L., Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K., & Valtakari, M. (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus.
- Arnkil, R., Spangar T. & Jokinen E. (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asetmassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/documents/1410877/3342347/Selvitys+heikossa+ty%C3%B6markkina-asetmassa+olevien+palveluista+14022012.pdf>
- Arnkil, R., Spangar, T., & Jokinen, E. (2019). Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolkujen ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupungin tutkimukset 1/2019.
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2020a). The German Federal Employment Agency – Organization and Tasks. European Representation of the BA. (Factsheet)
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2020b). Social security system for the unemployed in Germany. (Factsheet)
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2020c). German Federal Employment (Factsheet)
- Besley, T., & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of public economics*, 87(12), 2611–2637.
- Bonoli, G., & Trein, P. (2016). Cost-shifting in multitiered welfare states: Responding to rising welfare caseloads in Germany and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 46(4), 596–622.
- Boockmann, B., Thomsen, S. L., & Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy*, 3(1), 21.
- Brollo, F., Kaufmann, K., & La Ferrara, E. (2015). The political economy of enforcing conditional welfare programs: Evidence from Brazil.
- Case study: A 'Virtual Labour Market Platform' for the Public Employment Service in Germany. 19 December 2011. www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11413&langId=en
- Christensen, T. & Lægred, P. (2010). Reforming Norway's welfare administration. *Statskontoret*. <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/om-offentlig-sektor-1-11/om-offentlig-sektor-3.pdf>
- Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægred, P. (2013). Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), 439–456. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0237-8>
- Danish Agency for Labour Market and Recruitment (2016). 'Economic perspectives for investment in municipal employment efforts – Calculation examples for Frederikshavn Municipality' (Økonomiske perspektiver ved investering i den kommunale beskæftigelsesindsats – Beregningseksempler for Frederikshavn Kommune). Study conducted by Mploy on behalf of the Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR). Only available in Danish.
- Duell, N., Singh, S. & Tergeist, P. (2009). Activation Policies in Norway. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 78, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/226388712174>
- Euroopan komissio (2012b). Sosiaaliturvaoikeudet Saksassa. Työllisyys, sosiaalasiat ja osallisuus. https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_fi.pdf
- European Commission (2012a). Performance Management in Public Employment Services. Brussels, Author: Alex Nunn.
- European Commission (2018a). PES practice PES Practice: Jobnet). European Commission (2013). Performance management in Public Employment Services: toolkit for PES, Brussels, Author: Ágota Scharle. Viitattu 7.1.2021
- European Commission (2012). Performance Management in Public Employment Services, Analytic Paper, PES to PES Dialogue. Author: Alex Nunn.
- Falsen, H. (Senior Advisor) (2021). Norwegian Labour and Welfare Administration, Norja. Videohaastattelu 26.1.2021
- Greater Manchester Combined Authority (2021). Working Well presentation. <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/what-we-do/work-and-skills/working-well/>
- Heuke, S. (Director and Deputy Head of International Relations) (2021). Bundesagentur für Arbeit, Federal Employment Agency Germany. Video-haastattelu 1.2.2021.
- ILO = International Labour Office (2017). Employment policy implementation mechanisms in Germany and the United Kingdom. *Employment Research Brief*. Employment and Labour Market Policies Branch.
- International Labour Organization (2020). Unemployment and labour underutilization. Dataset: Unemployment rate by sex and age (%). https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer53/?lang=en&segment=indicator&id=UNE_DEAP_SEX_AGE_RT_A

- Karjalainen, V. (2013). Työttömän palvelujärjestelmän aktivoiminen. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (2013) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9>
- Kettunen P., Sandberg S. & Fredriksson, C. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-287-6>
- KL. (2016). FRA MYNDIGHED TIL MATCHMAKER INDBLIK I JOBCENTRENES VIRKSOMHEDSSERVICE. <https://www.kl.dk/media/16469/fra-myndighed-til-matchmaker-2016.pdf>
- Konle-Seidl, R. (Senior Researcher) (2021). Institute for Employment Research, Saksa. Videohaastattelu 20.1.2021.
- Konle-Seidl, R. (2013). The German Basic Income System for Jobseekers. IAB. D-Nürnberg. 10/2013.
- Lundin, M. & Skedinger, P. (2006). Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees. *Journal of Public Economics* 90(4-5), 775–798.
- Mergele, L. & Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics* 182(2), 104–113.
- Moisio, A., Loikkanen, H., & Oulasvirta, L. (2010). Public services at the local level – The Finnish way. Teoksessa A. Moisio (Ed.), *Local public sector in transition: A Nordic perspective* (56 ed., pp. 155–183). (Publications; Vol. 2010, No. 56). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Mosley, H. (2011). Decentralisation of Public Employment Services. European commission.
- Mosley, H. (2012). Accountability in Decentralised Employment Service Regimes, OECD Publishing.
- NAV – The Norwegian Labour and Welfare Administration (vastaus 12.4.2019)
- Views on Reforming Nordic Public Employment Services – pohjoismaiden PES-asiantuntijoiden vastaukset aiheesta julkisten työvoimapalvelujen uudistaminen.
- Nieminen, J. Decentralized employment services and active labor market policy: Evidence from Finnish municipal employment trials.
- Norwegian Labour and Welfare Administration (2019a). What is NAV? <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>
- Norwegian Labour and Welfare Administration (2019b). What is NAV? Legislation. <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav/legislation>
- Norwegian Labour and Welfare Administration (2019c) Årsrapport. https://www.nav.no/_/attachment/download/acd4c93a-c905-4734-ad61-8fe1f7f680d6:6e6c2bb21f38f08dd2202c0936a47f5d1777b70c/%C3%85rsrapport%202019%20NAV.pdf
- Nunn, A. (2012). Performance management in public employment services.
- OI (2018). Ministry of Economic Affairs and Interior/Okonomi og indenrigsministeriet. Afrapportering fra Finansieringsudvalgets rapport om arbejdet med forslag til tilpasninger af det kommunale tilskuds- og udligningssystem med henblik på eventuelle ændringer fra 2019.
- OI (2013). Ministry of Economic Affairs and Interior/Okonomi og indenrigsministeriet. Evaluation of the Local Government Reform. March 2013. Adjustment of the Local Government Reform. June 2013.
- Oosi, O. (2014). Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 42/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ty%C3%B6politiikan+palvelurakenteiden+kansainvalinen+vertaisarviointi+10112014.pdf>
- Saikkku, P. (2015). Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpäpaperi 2/2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125545/URN_ISBN_978-952-302-423-6.pdf?sequence=1
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, 38(3), 32-56.
- Schmöller, M. (2013). Näkökulma Saksan ”työllisyysihmeeseen”: työmarkkinatoteumat ja hyvinvointi työmarkkinoiden muutoksen jälkeen. *BOF Online*, 9 (Syyskuu), 8—14.
- Sinervo, L., Haapala, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2018). Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? Helsinki: Suomen Kuntaliitto, KEVA, Kuntarahoitus, KT kuntatyöntantajat, Avainta ry. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/180205_tiedoteliite_Miten_maakuntien_toimintaa_rahoidetaan.pdf
- STAR. (2020a). Webinaari Tanskan työllisyyspalvelujen kokemuksista 3.12.2020.
- STAR. (2020b). Tanskan työvoimaviranomaisen www-sivut: www.star.dk.
- Tonttila, J. (2015). Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtoisempää ja tuloksisempää palvelua”. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 1/2015, 109.
- Unédic (2019). The German unemployment insurance system. December 2019. Saatavissa: https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-01/Insight_Germany-unemployment-insurance-system-ENG_decembre_2019.pdf
- Unterrichtung durch die Bundesregierung (2006). Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 01 February 2006.

- Valtakari, M., Ranta, T., Laasonen, V., Manu, S., Leskelä, R., Rauhamaa, H., Uusikylä, P., Huttunen, H., & Vauhkonen, T. (2018). Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://core.ac.uk/download/pdf/198194632.pdf>
- Virtanen, P., Smedberg, J., Nykänen, P. & Stenvall, J. (2017). Palvelu- ja asiakastietojärjestelmien integraation vaikutukset sosiaali- ja terveystaloudessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. https://vkn.fi/documents/10616/3866814/2_Palvelu-+ja+asiakastietoj%C3%A4rjestelmien+integraation+vaikutukset+sosiaali-+ja+terveyspalveluissa.pdf/bcc5b696-7e81-4121-b496-c9ac78be815e/2_Palvelu-+ja+asiakastietoj%C3%A4rjestelmien+integraation+vaikutukset+sosiaali-+ja+terveyspalveluissa.pdf?version=1.0&t=1484031013000
- Valtioneuvosto (2016). Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpolitiittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016. ISBN PDF 978-952-287-207 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79555/ty%C3%B6politiikan%20vaikuttavuus%20ja%20vaihtoehdot.pdf?sequence=1>
- Weishaupt, T. J. (2014). Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services. PES to PES Dialogue. Analytical paper. October 2014. European Commission.

Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta. Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta

Selvityksen tarkoituksena on tuottaa yleinen katsaus Euroopan maiden ja eräiden muiden maiden julkisten työvoimapalvelujen palvelurakenteisiin ja -rahoitusvastuisiin sekä kuvata tarkemmin kolmen tapaustutkimusmaan tilannetta. Selvityksessä annetaan suosituksia siitä, mitä työvoimapalvelujen hajauttamisessa tulisi vertailumaiden kokemusten perusteella huomioida.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-808-0

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi