

Tiedolla johtaminen

Hajautetuissa järjestelmissä

VERTAILUSELVITYS TANSKAN, SVEITSIN JA SAKSAN

TYÖPOLITIIKAN TIEDOLLA JOHTAMISEN TOIMINTAMALLEISTA

Sisällys

1	JOHDANTO	3
1.1	TAUSTA JA TAVOITTEET	3
1.2	SELVITYKSEN KYSYMYKSET JA AINEISTOT	4
2	TYÖLLISYYSPALVELUIDEN TIEDOLLA JOHTAMINEN	6
2.1	TYÖLLISYYSPALVELUIDEN PALVELUJÄRJESTELMÄT JA OHJAUKSEN KULTTUURIT	6
2.2	TIEDOLLA JOHTAMISEN TAVAT JA KANNUSTIMET	12
3	TANSKA: VIRASTON TIEDOLLA JOHTAMISEN TAVAT	17
3.1.	TYÖLLISYYSPALVELUJEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ PÄHKINÄNKUORESSA	17
3.2.	TEHOKKUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA, ARVIOINTI JA TIEDOLLA JOHTAMINEN	19
3.3.	TIEDOLLA JOHTAMISEN TOIMIVUUS	21
4	SAKSA: LAAJA-ALAISEN TIEDON TARJONNAN HYÖDYNTÄMINEN	23
4.1.	TYÖLLISYYSPALVELUJEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ PÄHKINÄNKUORESSA	23
4.2.	TEHOKKUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA, ARVIOINTI JA TIEDOLLA JOHTAMINEN	26
4.3.	TIEDOLLA JOHTAMISEN TOIMIVUUS	30
5	SVEITSI: SUORITUSKYKYVERTAILU TIEDOLLA JOHTAMISEN TUKENA	32
5.1.	TYÖLLISYYSPALVELUJEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ PÄHKINÄNKUORESSA	32
5.2.	TEHOKKUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA, ARVIOINTI JA TIEDOLLA JOHTAMINEN	35
5.3.	TIEDOLLA JOHTAMISEN TOIMIVUUS	42
6	OPIT SUOMELLE	45
6.1	SUOMALAINEN KONTEKSTI JA TIEDON TUOTTAJIEN KOKEMUKSET	45
6.2	JOHTOPÄÄTÖKSET JA OPIT SUOMELLE	48
	LÄHTEET	51
	LIITTEET	55

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Suomen TE-palveluja uudistetaan; käynnissä ovat sekä TE-palvelut 2024 -uudistus (jatkossa TE24-uudistus) että kotoutumislain kokonaisuudistus (jatkossa KOTO24-uudistus). Uudistukset vaikuttavat merkittävästi Suomen työvoimapalvelujen organisointiin ja toteuttamisen tapoihin. Käytännössä TE24-uudistuksessa palvelujen järjestämisen toimivaltaa hajautetaan laajemmalle joukolle järjestäjiä, kun työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy valtiolta itsehallinnollisille kunnille tai kuntien muodostamille työllisyysalueille. Tämä puolestaan edellyttää mm. TE-palveluiden nykyisten ohjausmallien muutosta. TE-palvelujen siirto kunnille on osa pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelmaa, kytkeytyen erityisesti työllisyystavoitteen saavuttamiseen sekä kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa. Uudistuksessa huomioitavia teemoja ovat kuntien järjestämisvastuu, kannustavan rahoituksen elementit, siirtyvät palvelut, valtion tehtävät ja ohjaus, tietojärjestelmät sekä henkilöstö ja muutosjohtaminen. Keskiössä uudistuksessa on kannustava rahoitusmalli, jossa kunnille tehdään kannattavaksi järjestää työmarkkinoihin vaikuttavia palveluja. TE-palvelujen siirron valmisteluun ovat osallistuneet yhdessä ministeriön kanssa niin TE-palvelut, ELY-keskukset, KEHA-keskus, kunnat kuin muut sidosryhmätkin.¹ Uudistuksella tavoitellaan 7000–10 000 lisätyöllistä vuoden 2029 loppuun mennessä².

KOTO24-uudistuksessa voimassa oleva kotoutumislaki uudistetaan vastaamaan eduskunnan edellytyksiä kotoutumisen edistämisestä. Kotoutumiselta edellytetään jatkossa kotoutumisen nopeuttamista ja toimintojen tehostamista alkaen siitä, kun maahanmuuttanut saapuu Suomeen, kotoutumispalveluiden kokonaisvastuun siirtämistä kunnille, maahan muuttaneiden naisten työllisyyden edistämistä, kielipintojen laadun parantamista ja kielikoetta, yritysten tarpeiden huomioimista sekä kolmannen sektorin ja vapaan sivistystyön osuuden lisäämistä. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaneiden kotoutumista, selkeyttää eri toimijoiden vastuita, vahvistaa monialaista yhteistyötä sekä järjestöjen ja työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä sekä päivittää kotoutumislakia vastaamaan viranomaistehtävien siirtojen aiheuttamiin muutostarpeisiin. Uudistetun lain tavoiteltu voimaantuloaika on vuonna 2025 samanaikaisesti TE-palvelujen uudistuksen kanssa.³

¹ Työ- ja elinkeinoministeriö. TE-palvelut 2024 -uudistus: <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>

² Valtioneuvoston kanslian tiedote hallituksen esityksestä TE-palveluiden uudistukseen liittyen: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-te-palveluiden-uudistuksesta-tuo-palvelut-lahelle-asiakkaita>

³ Kotoutuminen.fi. Kotoutumislain uudistus: <https://kotoutuminen.fi/kotoutumislain-uudistus>

TE-palvelu-uudistuksen muita taustoja tai teemoja ei kuvata yksityiskohtaisemmin tässä raportissa, mutta on selvää, että uudistus asettaa haasteita niin valtakunnalliselle kuin alueelliselle tiedolla johtamiselle sekä yhtenäiselle tiedon tuottamiselle. Tämän kartoituksen tavoitteena on kuvata työvoimapalveluihin liittyviä tiedolla johtamisen prosesseja, menetelmiä ja työkaluja kolmessa hajautetulla periaatteella toimivassa verrokkimaassa.

Tavoitteena on kuvata kolmen vertailumaan tiedolla johtamista ja ohjausmalleja TE-palveluiden osalta. Tämän lisäksi hankkeessa analysoidaan THL:n tiedolla johtamisen käytäntöjä. Tässä kohtaa tavoitteena tarjota kansallisia vertailukohtia mm. KEHA-keskuksen vastuulle siirtyville TE- ja kotopalveluiden keskitetyille arviointitehtäville. Tanskan osalta selvityksen kohteena on tiedolla johtamisen käyttö erityisesti keskusviraston toimintojen osalta. Sveitsin osalta keskiössä on liittovaltion rooli kuntien suorituskykyvertailutiedon tuottajana. Saksan osalta on analysoitu tiedolla johtamisen prosesseja osana hajautettujen yksiköiden (ns. kuntapohjainen opt-out -järjestelmä) ohjausta.

Selvitys on tarkoitettu hallinnon sisäiseen käyttöön. Se julkaistaan Owal Group Oy:n raporttipohjalla. Osa kuvituskuvista on saatu eri maiden viranomaisilta.

1.2 Selvityksen kysymykset ja aineistot

Selvityksen kysymykset kunkin komission PES-verkoston kuuluvan maan kohdalla ovat:

1. Millainen on kyseisen maan TE-palveluiden ohjausjärjestelmä?
2. Mitkä ovat maissa TE-palveluiden tiedolla johtamisen ja tiedon tuottamisen organisoinnin tavat?
 - 2.1 Mitä prosesseja pitkin ministeriön tahtotila valutetaan alaspäin?
3. Millaisia menetelmiä/tapoja on tehokkuuden ja vaikuttavuuden seurantaan, arviointiin ja vertailuun eri maissa? Mitkä ovat kokemukset niiden käytöstä? (Kehityskaari eli nykytila ja miten siihen päädytty)
 - 3.1 Mikä on valtion ja kunnan välinen ohjauksellinen elementti? Miten vahvaa informaatio-ohjaus on?
 - 3.2 Millaisia mittareita tämän seuraamiseksi eri maissa on?
 - 3.3 Miten eri maissa on tehty tuotos-panos ja tehokkuusseurantaa? Millaisella tasolla tämä on eri maissa?
 - 3.4 Mikä on PES-toimijoiden rooli kussakin maassa?
 - 3.5 Arvioidaanko mediassa tehokkuutta?
4. Miten erilaiset tiedolla johtamisen välineet vaikuttavat kuntien toimintaan, vai vaikuttavatko?
5. Miten kotimaiset tiedolla johtamista toteuttavat organisaatiot ovat organisoineet tiedolla johtamisen toimintojaan?

6. Mitä näistä olisi opittavissa Suomen TE-palvelu-uudistukseen?

Selvitys on toteutettu maaliskoukokuun 2023 aikana. Se pohjautuu ilmiötä koskevaan tiiviiseen selvityskatsaukseen sekä maita koskevien www-lähteiden, lainsäädännön ja julkaisujen analyysiin. Jokaisesta maasta on haastateltu keskeisiä maiden viranomaisia ja tietyissä maissa hajautettujen yksiköiden edustajia (esim. Sveitsi). Haastateltavien nimiä ei julkaista, mutta haastatteluja on toteutettu seuraavasti: Saksa 3 kpl, Tanska, 1 yksilöhaastattelu ja 1 ryhmähaastattelu ja Sveitsi 2 haastattelua (muuta ei tarvittu). Lisäksi on analysoitu näissä maissa käytävää mediakeskustelua. Kotimaan kokemukset perustuvat THL:n yksilö- ja ryhmähaastatteluihin.

2 Työllisyyspalveluiden tiedolla johtaminen

Tässä luvussa kuvataan tiedolla johtamisen ilmiötä työllisyyspalveluissa.

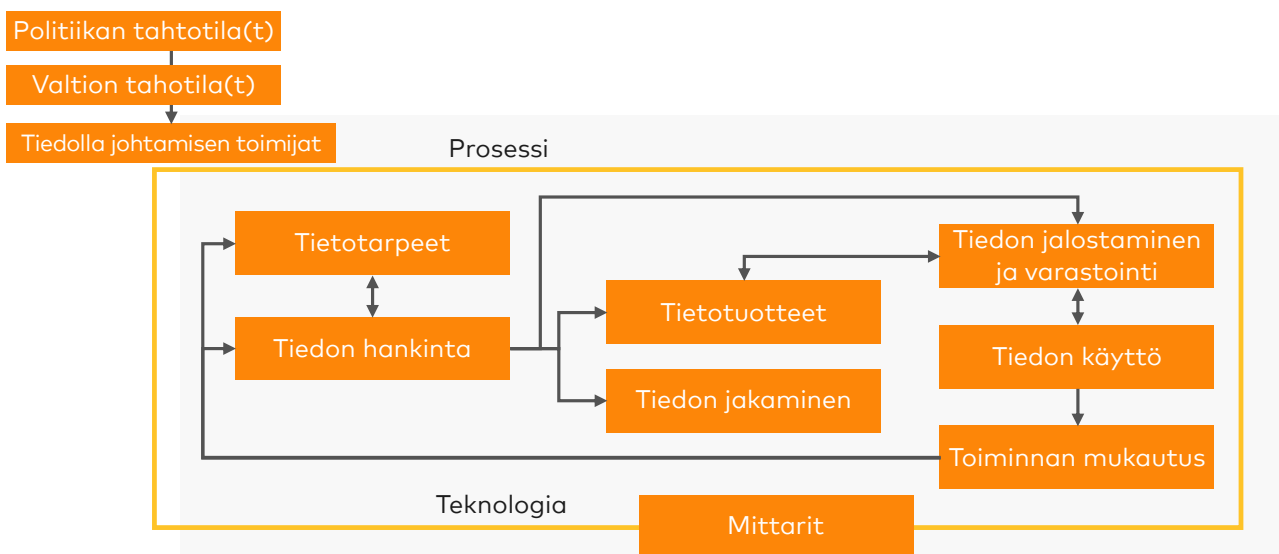
- » Työllisyyspalveluiden palvelujärjestelmät ja niiden ohjauksen kulttuurit ovat hyvin erilaisia tarkastelluissa järjestelmissä.
- » Työllisyyspalvelujen tiedolla johtamisen tavat eroavat toisistaan esimerkiksi tavoitteiden asetelun ja niiden mittaamiseen käytettyjen työkalujen ja kannustinten osalta. Keskeisin tapa johtaa tiedon kautta on vertailu.
- » Vaikuttavuusarviointien ja arviointitiedon hyödyntäminen puhuttaa Euroopassa laajasti, mutta sen hyödyntämiseen liittyvien prosessien kehittäminen on vähäistä.
- » Ostopalvelumalleissa on käytössä toimintayksiköiden keskinäinen vertailu. Esimerkiksi Australiassa ja Ruotsissa on käytössä yksityisten palveluntarjoajien suoritusperusteinen tähtiluokitus, joka vaikuttaa esimerkiksi palveluntuottajien markkinaosuuteen tai sopimusten laajentamisen mahdollisuuksiin.
- » Hajautettujen järjestelmien suora kytkös tiedolla johtamisen tapoihin on käytännössä ohut ja perustuu lähinnä seurantaan, mittaamiseen ja tavoitteiden asetantaan, joiden ympärillä käydään keskustelua järjestävien ja ohjaavien tahojen välillä.

2.1 Työllisyyspalveluiden palvelujärjestelmät ja ohjauksen kulttuurit

Euroopan komission PES-verkoston kontekstissa työllisyyspalveluissa, tai laajemmin TE-palveluissa, palvelujärjestelmät ja palvelujärjestelmän ohjauksen kulttuurit ovat hyvin erilaisia. "Ohjaukselle" ei löydy samanlaista monitulkintaista käsitettä muista maista, kuten Suomessa. Suomessa TE-palveluiden ohjauksella viitataan tavoitteiden asetantaan, tavoitteita vastaavien mittarien seurantaan, keskitettyyn tulohjaukseen ja säännöllisiin keskusteluihin tavoitteiden edistymisestä. Vastaavia asioita, joita Suomessa ohjauksella tarkoitetaan, liittyy muissa maissa palvelujärjestelmän johtamisen, suorituskyvyn hallinnan tai tiedolla johtamisen väliin. Tämä lähtökohta on tärkeä tiedostaa missä tahansa vertailussa.

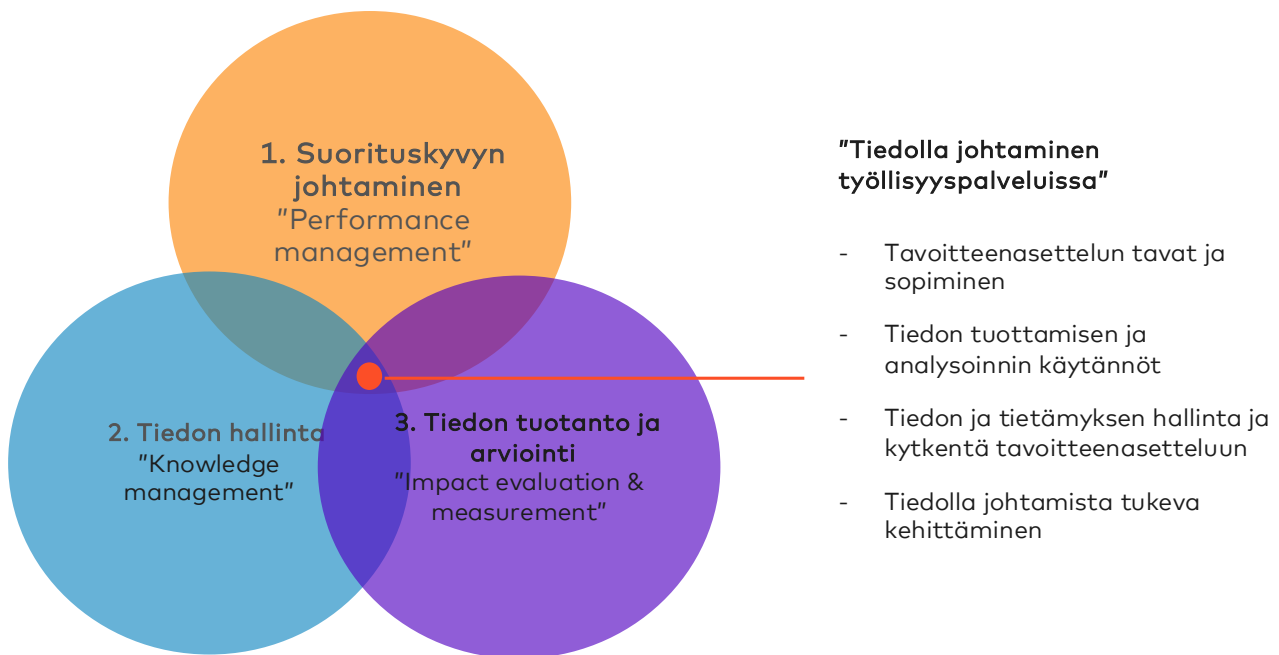
Tämän selvityksen tiedolla johtamisen viitekehys on kuvattu kuvassa 1. Tiedolla johtamisella viitataan siis tässä yhteydessä ennen kaikkea informaatio-ohjaukseen, eli prosessiin, jossa huomioidaan tietotarpeet ja tiedonhankinta, tietotuotteet ja tiedon jakaminen sekä tiedon jalostaminen, tiedon käyttö ja toiminnan mukauttaminen. Teknologia ja tiedolla johtamisen mittarit ovat keskeinen osa prosessia. Tiedolla johtamisen prosessissa huomioitavia tekijöitä ovat politiikan tahtotila(t), valtion

tahtotila(t) sekä tiedolla johtamisen toimijat. Tiedolla johtamisen käsite terminä on niin ikään haastava, sillä siinä mielessä, mitä selvityksen kysymyksenajattelussa tarkoitetaan tiedolla johtamisella, sitä ei vastaavalla tavalla esiinny muissa maissa. Katsauksen taustalla on kuitenkin ajatus tiedolla johtamisen prosessista ja sen päävaiheista, jossa politiikan tahtotiloihin liittyen tuotetaan, seurataan ja analysoidaan erilaista tietoa. Nämä ulottuvuudet on otettu huomioon haastattelusetelmässä ja maiden kuvaamisessa, joskin keskeistä on ollut tunnistaa tiedolla johtamisen ja palvelujärjestelmän ohjauksen välinen yhteys. (Kuva 1. Selvityksen viitekehys).



Kuva 1. Tiedolla johtamisen viitekehys

Tiedolla johtaminen työllisyyspalveluissa viittaa tässä selvityksessä käsitteenä sellaisiin tiedon tuottamisen, jäsentämisen ja hyödyntämisen prosesseihin, jotka ovat palvelujärjestelmän johtamisen ja koordinoinnin ytimessä hajautetuissa järjestelmissä. Näitä teemoja on havainnollistettu kuvassa 2.



Kuva 2. Tiedolla johtamisen käsitteelliset ulottuvuudet työllisyyspalveluissa

Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan tyypillisesti tulosohjauksesta tai suorituskyvyn johtamisesta sekä hallinnasta. Käytännössä voidaan puhua saman tyyppisistä prosesseista. Tiedolla johtaminen on vahvasti kytköksissä myös siihen, millainen "ohjauksen perinne" tai "ohjauksen kulttuuri" eri maissa on.

Suorituskyvyn johtamisessa tavoitteiden asettaminen vaihtelee määrällisten yksilöityjen tulostavoitteiden (esimerkiksi tietyn ryhmän työttömyysjaksojen lyhentäminen) hyvin yleisen tason tavoitteenasetteluun, jota tietyillä indikaattoreilla seurataan (kuten myöhemmin Sveitsin esimerkki). Erityisesti erilaisten määrällisten tavoitteiden seuraamiseen on suhtauduttu varauksella (esim. Mosley 2012). Hajautettujen järjestelmien yksi jo todettu ominaispiirre on kansallisen tason politiikan ja alueellisten tai paikallisten politiikkojen väliset ristiriidat. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että paikallisesti poliittinen ohjaus voi vaikuttaa tavoitteenasetteluun esimerkiksi siten, että paikallisten politiikkojen motiivi lieventää alueensa työnhakijoiden velvoitteita oman suosionsa nostattamiseksi näkyvä käytetyissä tiedolla johtamisen järjestelmissä (ks. Brollo ym. 2015).

EU:n PES-verkosto on esittänyt tiettyjä suunnitteluperiaatteita tiedolla johtamisen taustalla olevalle tavoitteenasettelulle. Näitä ovat ensisijassa luottamus ja kannustavuus. 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 työllisyyspalvelujen strategiset tavoitteet asetetaan kansallisella tasolla, mutta niitä edeltää vuoropuhelu paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason välillä. Tyypillisesti keskustelut liittyvät suoraan esimerkiksi työllisyystilanteen parantamiseen. Vaikka Euroopan

julkisten työvoimapalveluiden verkostossa (2013) tunnistettiin, ettei alueiden ja kuntien ole välttämättä oltava päättämässä kansallisen tason työllisyystavoitteista, tulee kussakin maassa varmistua siitä, että työllisyystavoitteet on viestitty kaikille tasoille hyvin. Sama ilmiö on havaittu myös Suomessa (ks. Annala ym. 2019). Tämän vuoksi tapausmaiden yhteydessä kuvataan tiedolla johtamisen kohdalla usein sitä, miten tai missä prosessissa tiedosta käydään keskustelua.

Tiedolla johtaminen ja tavoitteenasettelun yhteys näkyy erilaisissa menetelmällisissä valinnoissa yleisesti. 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 ja Alankomaissa (Nunn 2012.) Myöhemmin yhteenvedossa palataan siihen, millaisia näkökulmia tapausmaista löytyy.

Vaikuttavuusarviointien ja arviointitiedon hyödyntäminen puhuttaa Euroopassa laajasti, mutta sen hyödyntämiseen liittyvien prosessien kehittäminen on vähäistä. Eri yksiköitä tai erilaisia alueita koskeva vertaileva tutkimus on työllisyyspalveluissa suhteellisen vähäistä, tapausmaat muodostavat tähän liittyen poikkeuksen. Mikäli tämän tyyppistä tutkimusta tehdään, ei se ole suoraan tiedolla johtamisen järjestelmiin tai prosesseihin kytkeytyvä.

Työllisyyspalveluiden tiedolla johtamiseen on osoitettu kiinnostusta erityisesti sellaisissa maissa, jossa työllisyyspalvelut ovat vahvasti hajautettuja. (OECD 2005). Hajautetut julkiset työllisyyspalvelut voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: alueellisiin toimeenpanoviranomaisiin, joilla on oma erillinen johto, mutta jotka ovat valtion suorassa valvonnassa sekä autonomisiin yksiköihin, joissa valtio vastaa budjettia koskevista päätöksistä, lainsäädännöstä ja kansallisen tason tavoitteista, mutta ne voivat pitkälti itse määrittellä toiminnastaan ja tavoitteistaan. (European Commission 2013). Useimmat työllisyyspalvelut käyttävät kansainvälisesti tunnustettua laadunhallintamallia, joiden mukaan suoritustavoitteita asetetaan ja mitataan vuosittain. Tällaisia laadunhallintamalleja ovat esimerkiksi ISO9000, EFQM, Balanced Scorecardia tai Common Assessment Framework. Balanced Scorecardia on sovellettu esimerkiksi Sveitsissä, Ruotsissa ja Britanniassa, EFQM esimerkiksi Itävallassa ja Belgian Flanderissa. ISO9000 käytetään joissakin osissa Sveitsiä.

Suurimmassa osassa työllisyyspalveluiden tiedolla johtamista koskevista tavoitteet asetetaan kansallisella tasolla. Tavoitteet johdetaan poliittisista prioriteeteista, jotka käännetään yleensä kansallisten työllisyyspalveluiden toimesta mitattaviksi seurantakohteiksi. Joskus määrittelyssä on mukana alueelliset tai paikalliset julkiset työllisyyspalvelut. Esimerkiksi Itävallassa, Flanderissa, Virossa ja Puolassa työmarkkinaosapuolet ovat edustettuina PES:n hallituksessa. Tanskassa paikalliset työmarkkinaosapuolet voivat vaikuttaa kansallisiin työllisyystavoitteisiin paikallisten työllisyysneuvostojen kautta. Joissakin julkisissa työvoimapalveluissa, kuten Sveitsissä, PES:n alueviranomaiset ovat mukana vuoropuhelussa suoritustavoitteiden asettamisesta. Saksassa aluetoimistot voivat neuvotella tavoitetasot ja antaa panoksensa tavoitteiden suunnitteluun. Sitä vastoin Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetään pääosin ylhäältä alas -lähestymistapaa, jossa paikallisia toimistoja lähinnä vain tiedotetaan tavoitteista. (myös Owal Group 2021.)

Joissakin tapauksissa määrällisiä tavoitteita asetetaan myös alueellisella tasolla, jolloin suurimman osan paikallisista ja aluetason toimijoista ei tarvitse olla mukana vaikuttamassa kansallisen tason tavoitteiden muotoiluun, mutta voivat joustavasti määrittellä, missä määrin edistävät tavoitteiden saavuttamista alueen työmarkkinoiden vuoksi. Esimerkiksi Tanskan järjestelmässä, aluetaso voi asettaa omat lisätavoitteensa, mutta niiden saavuttamista ei yleensä seurata kansallisella tasolla. Sama näkyy vertailumaista Sveitsissä, jossa kantooneilla voi olla omia työllisyyspoliittisia tavoitteitaan, vaikkakin harvoin. Lisätavoitteiden yhtenä haasteena on, että ne voivat johtaa kansallisten tavoitteiden keskittymisen puutteeseen. Onnistuneen tiedolla johtamisen keskiössä on koko PES-organisaation kuuleminen ja desentralisoituneiden yksiköiden laaja sitoutuminen strategisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Keskeisin tapa johtaa tiedon kautta on vertailu. Usein tämä keskustelu kääntyy maiden alkukielistä englanninkieliseen ilmaukseen "benchmarking". Alueiden välisen benchmarkkauksen toimivuuden kannalta on tärkeää, että ulkoisten ja alueellisten tekijöiden erityispiirteet huomioidaan ja korjataan käytettävissä olevista indikaattoreista, jotta tulokset ovat verrattavissa toisiinsa. (Kuten Sveitsin esimerkissä käy ilmi). Benchmarkkauksen tulisi synnyttää sitoutumista ja positiivista kilpailua, mutta epäluottamusta voi syntyä, mikäli alueelliset toimistot eivät voi luottaa suoritustietoihin tai kokevat, etteivät ne sovi organisaation tarkoitukseen ja tavoitteisiin tai vaikuta mitattuun suoritukseen (Euroopan komissio 2012). Esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa ja Sveitsissä on käytössä klusterimalleja, joilla voidaan hallita suorituskykytietojen ulkoisia tekijöitä. Organisaatioiden yksilöllisten työntekijöiden vertailu on vähäisempää, mutta se on käytössä johtamisen välineenä esimerkiksi Alankomaissa, Bulgariassa, Virossa ja Sveitsissä kantoonin tasolla, vaikka keskusvirasto ei näitä tietoja suoraan hyödynnäkään.

Vertailuanalyysit ovat hyödyllistä silloin kuin ne edistävät myönteistä kilpailua, mutta väärin käytettynä voivat johtaa myös tulosten manipuloimiseen, vääristyneisiin kannustimiin tai heikosti menestyneiden alueiden motivaation laskemiseen. (myös Owal Group 2021) Työllisyyspalveluiden tai -ohjelmien suoritusperusteisen johtamisen yleiseksi haasteeksi on tunnistettu esimerkiksi sellaiset kannustimet, jotka johtavat siihen, että työllisyyspalvelut priorisoivat helposti työllistyviä työnhakijoita vaikuttavuutta saavuttaakseen, mikä tunnetaan nimellä 'creaming and parking'. Vääristäviä kannustinvaikutuksia voidaan välttää esimerkiksi asettamalla erilaisia tulospalkkioita erilaisien työnhakijaryhmien työllistämistoimille (Newton ym. 2012).

Työllisyyspalveluiden käytössä olevat tiedolla johtamisen työkalut voivat olla ns. pehmeitä tai kovia ja laadullisia tai määrällisiä. Laadullisia menetelmiä ovat esimerkiksi keskustelut hyvistä käytännöistä säännöllisissä tapaamisissa, asiakashaastattelut, johdon vierailut paikallisiin konttoreihin sekä kokoukset ja työryhmät, joissa aiheesta keskustellaan. Määrällisiä menetelmiä ovat viralliset asiakastutkimukset, tulosindikaattoreihin perustuvat esikuva-analyysi, hallinnollisiin tietoihin sekä tutkimuksiin perustuva vaikutusanalyysi. Euroopan komission mukaan kiinnostus kovien ja kvantitatiivisten arvioiden käyttöön on kasvanut viimeisinä vuosikymmeninä. (European Commission 2013). Kvantitatiiviset tiedot kerätään usein työttömyysrekistereistä. Hallinnollisten tietojärjestelmien integroimiseen on pyritty esimerkiksi Saksassa, Itävallassa ja Norjassa. Tietojärjestelmien käytön haasteena on kuitenkin varmistaa, että henkilökunta kerää ja päivittää työnhakijatietoja

johdonmukaisesti, tarkasti ja oikea-aikaisesti. Joissakin maissa vertailujen tulokset julkaistaan läpinäkyvästi kaikille toimijoille (esim. Tanska ja Australia), joissakin ne tiedotetaan vain työllisyyspalveluiden oman kehittämisen tueksi.

Tiedolla johtamisen järjestelmän toimivuudeksi on tärkeä olla menettelyjä onnistuneiden ja epäonnistuneiden käytäntöjen tunnistamiseksi ja levittämiseksi (European Commission 2013). Yleisesti käytettyjä työkaluja on esimerkiksi alueellisten ja paikallisten PES-johtajien kokoukset, laadulliset asiantuntija-arvioinnit, työpajat ja konferenssit, opintovierailut, tietovarastot tai hyvien käytäntöjen pankit (esim. Tanskassa). (myös Owal Group 2021.)

Nykyiset PES-käytännöt eroavat siltä osin, käyttävätkö ne taloudellisia tai muita kannustimia, onko järjestelmä muodollinen vai epävirallinen ja käytetäänkö tiukkoja kvantitatiivisia työkaluja. Viimeisempien vuosikymmenten aikana tiedolla johtamisen järjestelmistä on tullut aiempaa muodollisempia ja niissä on käytetty enenevässä määrin "kovia" mittareita (European Commission 2013).

Työllisyyspalveluiden arviointi ja tiedolla johtaminen on auttanut useita maita kohdentamaan työllisyyspoliittisia päätöksiä. Tiedolla johtamisen tavat ovat kuitenkin vain harvoin suoraan integroitua päätöksentekojärjestelmiin tai suunnitteluprosesseihin (Nunn ym. 2010 ja Owal group 2021). Suorituskyvyn arvioinnit ja tutkimukset voivat kuitenkin tarjota päätöksentekijöille tietoa siitä, mitkä keinot ovat tehokkaita työllisyyden vähentämiseksi. Ne voivat myös auttaa arvioimaan, ovatko resurssit oikein kohdennettuja ja selvittämään, miten nykyiset työllisyyspalvelut suoriutuvat niille asetetuista tavoitteista. Lisäksi ne voivat auttaa suunnittelemaan uusia politiikkatoimia työllisyyden parantamiseksi. Tiedolla johtamisen avulla voidaan edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tehdä näkyvämmäksi resurssien ja vaikuttavuuden välistä yhteyttä (Nunn ym. 2010). Tiedolla johtamista on hyödynnetty kansallisella tasolla työllisyyspolitiikan suunnittelussa esimerkiksi Tanskassa ja Belgiassa (European Commission 2013). Esimerkiksi Tanskan strategiana on toteuttaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa eli kerätä satunnaiskontrolloitujen tutkimusten avulla tietoa työllisyyspoliittisten muutosten vaikuttavuudesta. Tiedolla johtamisen menetelmät ovat johtaneet olemassa olevien käytäntöjen muutoksiin ja niiden avulla on tunnistettu uusia palveluja, jotka voivat täydentää kansallisia vaatimuksia (European Commission 2013).

Jotta työllisyyspoliittisen arviointi- ja tutkimustietoa voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa, on tärkeää, että tiedolla johtamisen keinot perustuvat luotettavaan ja oikea-aikaiseen dataan ja että työllisyyspalveluiden suoritusta arvioidaan suhteessa niiden resursseihin. Erityisesti oikea-aikaisuus on tärkeää tulevien politiikkatoimien suunnittelun kannalta, minkä vuoksi arviointeja tulisi toteuttaa aktiivisesti ja säännöllisesti (OECD 2005; Nunn ym. 2020). Suoritusmittauksen hyödyntämistä päätöksenteossa voidaan parantaa yhdistämällä suoritusperusteinen mittaaminen laajempiin keskusteluihin, tutkimuksiin ja arviointiin, sillä yksinään tulokset on helppo ymmärtää väärin (Nunn ym. 2010).

Ratkaisu haasteisiin	Esimerkkejä kirjallisuudesta (ks. Weishaupt 2014 ja (myös Owl Group 2021))
Informaation tarjoaminen	<p>Desentralisaatiostrategian tulee sisältää paikallistason kapasiteetin kehittämistä ja asiantuntijoiden koulutusta</p> <p>Vastuun lisääminen asteittain</p> <p>Organisaatiokulttuurin kehittäminen</p>
Räätälöidyt politiikkatoimet	Kansallisten minimistandardien luominen
Politiikkasiilojen ylittäminen	Paikallisen joustavuuden tarjoaminen ja monitoimijaisten hallintorakenteiden kehittäminen alueellisesti ja paikallisesti erityisesti yhteisiin hankintoihin
Innovaation varmistaminen	<p>Riittävät tietojen ja kokemusten vaihdon käytännöt (valtakunnalliset käsikirjat, hyvät käytännöt, rotaatiot jne.)</p> <p>Vertaisoppimisprosessien läpivienti</p>
Suorituskyvyn seuranta ja tilivelvollisuus	<p>Hajautettu järjestelmä tarvitsee modernin suorituskyvyn seurannan tietojärjestelmän, joka mahdollistaa arvioinnin</p> <p>Suorituskyvyn johtamisen järjestelmät täytyy rakentaa kahdensuuntaiseksi siten, että niistä on hyötyä molemmille (Myös Nunn 2012 ja Thijs/Staes 2012)</p> <p>Datahallinnon riittävä keskittäminen mahdollistamaan eri alueiden vertailua sekä tiedon keruun ja syöttämisen verifiointi ovat keskeisiä käytäntöjä (myös näihin liittyvät kannusteet)</p>

2.2 Tiedolla johtamisen tavat ja kannustimet

Työllisyyspalveluiden tiedolla johtamisen tapojen ja kannustimien analyysi on Euroopassa vähäistä. Tämä selittyy sillä, että Euroopassa on varsin vahva julkinen työllisyyspalvelu (PES). Vertailutietoa kuten tuloksellisuuden erilaisia elementtejä ei ole perinteisesti hyödynnetty juurikaan. Vertailutietoa tarvitaan silloin kun palvelujärjestelmän toteutuksesta vastaa joku sellainen taho, joka ei ole suorassa ohjaussuhteessa työllisyyspalvelujen politiikasta tai toimeenpanosta vastaaviin tahoihin. Tämä on tilanne silloin kun palvelujärjestelmä on hajaantunut tai silloin kun käytetään laajasti ostopalveluita.

Ostopalvelumalleissa (esimerkiksi Ruotsi, Australia, Iso-Britannian tietyt ohjelmat ja Yhdysvaltain tietyt osavaltiot) suorituskykyvertailu on oleellinen osa sopimushallintaa. Tämän selvityksen haastatteluissa viitattiinkin ilmiöön, että ulkopuolelta hankittua palvelujen toteutusta on helpompi jotta ja valvoa ja siitä on helpompi tuottaa suorituskykytietoa kuin omana tuotantona tuotetusta tiedosta. Havaintoa ei ole laajasti tutkittu.

Ostopalvelumalleissa keskeinen vertailun kohde on **toimintayksiköiden keskinäinen vertailu tietyssä ajan hetkessä palvelujärjestelmän tavoitteeksi asetetuilla muuttujilla.**

Australian tulosperusteisten järjestelmien suorituskykyvertailu

Australiassa oli pitkään käytössä suorituskyvyn arvioinnin järjestelmä, joka perustui palveluntarjoajien väliseen vertailuun. Australian järjestelmässä työttömäksi rekisteröitynyt asiakas profiloidaan tiettyyn polkuun liittovaltion toimesta ja ohjataan ulkoisille palveluntuottajille. Liittovaltio tekee sopimuksia palveluntuottajien kanssa sekä valvoo niiden toimintaa.

Australian suoritusperusteinen (performance -based) malli perustui valtakunnallisten työllisyysohjelmien palveluntarjoajien suorituskyvyn arviointiin ja hallitsemiseen. Tähtiluokitusjärjestelmä luokittelee työvoimapalvelujen tarjoajat suorituskyvyn mukaisesti neljännesvuosittain. Työnantajat saavat tulospalkkiota työnhakijoiden sijoittamisesta työhön. Järjestelmän tarkoituksena on heijastaa palveluntarjoajien laatua suhteessa työmarkkinaolosuhteisiin ja varmistaa, että palveluntarjoajat tuottavat tuloksia ja tarjoavat riittävän laadukkaita palveluita.⁴

Vertailuun käytettiin tähtiluokitusta, jossa jokaisen palveluntarjoajan arviot lasketaan ensisijaisesti työharjoittelun ja jatkuvan työskentelyn perusteella viikkojen 13 ja 26 tuloksilla, joita käytetään tulostuksessa, pienemmällä painolla helpommin sijoitettavien työnhakijoiden etuuksien siirtymiseen kuluvaan aikaan. Järjestelmä antaa luokitukset sen perusteella, kuinka kaukana palveluntarjoaja on muiden tarjoajien keskimääräisestä suorituskyvystä. Erilliset regressiot laskettiin käyttämällä erilaisia suoritusindikaattoreita riippuvaisena muuttujana ja laskemalla tuloksista keskiarvo. (European Commission 2013)

Yksiköiden kokonaisarvio oli viisi tähteä, jos suorituskyky on vähintään 40 % keskimääräistä parempi, ja yksi tähti suorituskyvystä 50 % tai enemmän keskiarvon alapuolella. Tämä tarkoitti, että viiden tähden kohteet olivat saavuttaneet noin kolme kertaa enemmän työhönotto- ja työllistämistuloksia kuin yhden tähden kohteet, kun otetaan huomioon erot asiakkaiden ominaisuuksissa ja paikallisissa työmarkkinaolosuhteissa. Palveluntarjoajat saivat viikoittain tehokkuusraportteja ja heillä oli mahdollisuus kommentoida ja vastata luokitukseensa hallinnoimiensa sivustojen toiminnasta, kunnes DEEWR viimeisteli palautteensa. Tähtiarviot laskettiin ja julkaistiin kolmen kuukauden välein. Tuloksia käytettiin sisäiseen hallintoon ja palveluntarjoajien palautteen antamiseen

⁴ The Guardian: Government halts star ratings for employment services amid jobseeker crackdown. <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/mar/02/government-halts-star-ratings-for-employment-services-amid-jobseeker-crackdown>

yksilöllisesti julkaisun sijaan, (European Commission 2013.) Tähtiluokitus perustui puhtaasti hierarkkiseen vertailuun, eikä siten vaikuttanut esimerkiksi asiakkaiden valintoihin.

Tähtiluokituksella oli tärkeä rooli osastojen muodostamien kolmivuotisen sopimusten kannalta. Esimerkiksi vuonna 2000, kun toinen työvoimapalvelusopimus alkoi, säilytettyjen palveluntarjoajien sijoittumissuorituskyky oli lähes 25 % korkeampi kuin ensimmäistä sopimusta harjoittaneiden tarjoajien keskiarvo. Usein palveluntarjoajien, joiden suorituskyky on keskimääräinen ja keskimääräistä parempi, on uusittu automaattisesti. Arviot myös todennäköisesti tunnistavat hyvän ja huonon suorituskyvyn sadan tai useamman yksittäisen sivuston tasolla, joita tyypillisesti ylläpitävät suuret palveluntarjoajaorganisaatiot, tarkemmin, halvemmalla ja suuremmalla valtuudella kuin palveluntarjoajan hallinta voisi tehdä itse. Tämän vuoksi tähtiluokitus antaa osastoille ja suurille palveluntarjoajille käsityksen suorituskyvystä, jota ei saataisi, mikäli suorituskykyä arvioitaisiin vain yhden palveluntarjoajan tasolla. Järjestelmä rohkaisi palveluntarjoajia toimimaan ripeästi huonon suorituskyvyn korjaamiseksi tietyillä hallinnoimillaan toimipaikoilla, ja myös osaston sopimuspäälliköt puuttuvat asiaan tarvittaessa. (European Commission 2013). Tähtiluokitus on ohjannut kilpailukäyttäytymistä ja lisännyt työllisyyspalveluiden tehokkuutta.

Suorituskykyä mitataan kolmen suorituskykyindikaattorin (KPI) perusteella. Ensimmäinen vaikuttavuusindikaattori mittaa tehokkuutta, joka määritellään tietyn virran työnhakijan työllistymistuloksen saavuttamiseen kuluvana aikana verrattuna muiden palveluntarjoajien käyttämään aikaan. Toinen vaikuttavuusmittari mittaa tulosten saavuttamisen tehokkuutta verrattuna muiden palveluntarjoajien tuloksiin. Näiden kahden ensimmäisen indikaattorin tulokset lasketaan ja painotetaan kunkin tason ja kunkin palveluntarjoajan tähtiluokituksen saamiseksi jokaiselle palveluntarjoajan toimipisteelle Australiassa. Kolmas indikaattori mittaa laatua, joka arvioidaan Department of Education, Employment and Workplace Relationsin (DEEWR) sopimuspäälliköiden toimesta. Tuloksia ei käytetä tähtiluokituksissa, mutta ne voivat vaikuttaa tulevien sopimusten tekemiseen. Suorituskyvyn seurantaan kuuluu indikaattorien lisäksi sopimusten noudattaminen ja laatustandardit. (European Commission 2013.)

Sittemmin vuoden 2020 syksyllä Australian hallitus lopetti työvoimapalvelujen suorituskyvyn mittauksen ainakin toistaiseksi koronapandemiasta aiheutuvan epävakaa taloustilanteen vuoksi. Lakkautuksen ajan tähtiluokittelujen suorituskykytietoja päivitetään edelleen viikoittain ja kuukausittain ja ne ovat käytettävissä seuranta varten. Lisäksi hallitus on myös lisännyt palveluntarjoajien seuranta varmistukseksi, että he vastaavat työnhakijoiden työnhaun vaatimuksiin. Muutos on saanut vaihtelevaa palautetta palveluntarjoajilta. Joidenkin mielestä keskeytys oli tervetullutta, sillä pandemian muutokset vaaransivat luokituksen, toisaalta moni on suhtautunut kielteisesti siihen, että ainoa työvoimatoimistojen suorituskykyä mittaava järjestelmä on lakkautettu.⁵

Ruotsin palvelutuottajasektorin suorituskykyvertailu

⁵ The Guardian: Government halts star ratings for employment services amid jobseeker crackdown. <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/mar/02/government-halts-star-ratings-for-employment-services-amid-jobseeker-crackdown>

Ruotsin julkinen työllisyysjärjestelmä on käymässä läpi suuria muutoksia, jossa työvälityspalveluja on ulkoistettu ja muutettu tulosperusteisemmiksi. Ruotsiin perustettiin vuonna 2019 uusi julkisen työvoimapalvelujen työmarkkinaviranomainen. Uudistusten keskeinen osa on määritellä uudelleen kansallisen työvoimapalveluviranomaisen Arbetsförmedlingen rooli, joka on muuttumassa suurimmasta työvoimapalvelujen tarjoajasta työllisyyspalveluiden ohjaajaksi ja valvojaksi, sillä suurempi osa palveluista ulkoistetaan uudistuksen myötä riippumattomille palveluntarjoajille. (OECD 2023.) Yksityisten toimijoiden hyödyntämisen myötä palveluntarjoajille ollaan määrittelemässä selkeämmät tulosmekanismit.

Ruotsissa on ollut jo vuodesta 2015 lähtien käytössä STOM-niminen tuki- ja sovitushjelma, joka muodostanut perustaa tulosperusteisemmalle järjestelmälle. Vuonna 2021 järjestelmä korvattiin uudella ohjelmalla nimeltä KROM, jossa on selkeämpi tulosperusteinen maksu. (Svenskt Näringsliv, 2021.) Vuonna 2022 voimaan tulleen uudistuksen myötä Ruotsiin otettiin käyttöön Australian mallin kaltainen tähtiluokitus, joka perustuu tulosperusteisiin maksuihin, palveluntarjoajien läpinäkyvämpään tähtiluokitukseen ja tilastolliseen profilointiin mittaamaan yksilöiden siirtymistä työmarkkinoille. Suoritusperusteinen tähtiluokitus on tällä hetkellä käytössä vain yksityisille palveluntuottajille, eikä se ole vielä ulottunut tuottoa tavoittelemattomiin järjestelmiin (OECD 2023).

Palveluntuottajille asetetaan vahvoja taloudellisia kannustimia pysyvistä työllistämistä tai koulutustuloksista. Maksumalli koostuu kolmesta eri maksutyyppistä: maksettavasta perusmaksusta päivärahana viisipäiväisen viikon perusteella, työsuhteesta tai koulutuksesta maksettava tulospalkkio sekä nopeuspalkkio saavutetuista työ- ja koulutustuloksista ennen kahden kuukauden kiinnitysjakson päättymistä. Palveluntarjoajille maksetut hinnat eriytetään asiakkaan työllistettävyyden perusteella, millä pyritään vähentämään riskiä, että palveluntarjoajat keskittyvät vain helpommin työllistettäviin asiakkaisiin. Maksuryhmiä on kolme ja yksilöt kohdistetaan tyhmiin tilastollisen profilointityökalun tuloksien perusteella, jotka määrittävät yksilön "läheisyyden" työmarkkinoista. Palveluntarjoajat hakevat sopimuksia yhdeltä tai useammalta 72 toimitusalueelta ja niiden on täytettävä useita taloudellisia ja organisaattorisia kriteerejä. Arbetsförmedlingen aloitti uusien palvelujen hankinnan helmikuussa 2023. (OECD, 2023.)

Tyypillisesti vertailu vaikuttaa ostopalveluja laajasti hyödyntävissä maissa suoraan palveluntuottajien markkinaosuuteen tai muulla tavoin sopimusten laajentamisen mahdollisuuksiin. Markkinaosuus määritellään usein ohjattujen asiakkaiden määrinä, eri tavoin laskettuna tai määriteltynä.

Hajautettujen julkisten järjestäjien osalta suora kytkös tiedolla johtamisen tapoihin on käytännössä ohut. Erilaisia asioita seurataan, mitataan ja asetetaan tavoitteeksi. Niiden ympärillä käydään parhaimmillaan dialogia ja keskustelua, mutta niiden tosiasiallinen vaikutus käytännön toimintaan näyttää vähäiseltä. Yleisesti vahva tulosseuranta on "irrotettu" silloin, kun valtio käy dialogia hajautettujen yksiköiden kanssa (Mosley 2011).

Tyypillisesti taloudelliset kannustimet toteutetaan järjestelmän rahoituksen tasolla ja rahoituksen painopisteiden kautta ja varsinaisella tiedolla tai suorituskyvyllä johtamisella ei ole vaikutusta rahoitukseen. Myös Suomessa selvityshetkellä voimassa olevassa tulevien järjestäjien rahoitusmallissa on ajateltu samalla tavalla. Tiedolla johtaminen puolestaan joko tukee tavoitteista käytävää

keskustelua (esim. Saksa), toimijoiden omaa toiminnan kehitystä (Tanska ja Sveitsi) tai toisilta oppimista (potentiaalisesti Sveitsi).

Seuraavassa avataan kutakin vertailumaata selvityksen kysymyksien kautta.

3 Tanska: Viraston tiedolla johtamisen tavat

- » Tiedolla johtaminen on keskeinen ja integroitu osa koko Tanskan työllisyysjärjestelmää. Tiedolla johtaminen pohjautuu vahvasti erilaisiin tutkimuksiin ja arviointeihin, joita virastossa tehdään.
- » Kuntien tavoitteet tulevat sekä lainsäädännöstä että paikalliselta tasolta. Kuntien pitää päästä kansallisiin standardeihin tietyillä mittareilla. Jos kunta ei pääse tietyille asteelle, sille voi tulla tästä sanktioita, joskin nämä ovat melko pieniä.
- » Tiedon ja indikaattoreiden käyttöä pidetään pääsääntöisesti onnistuneena. Tanskassa käydään kuitenkin laajaa keskustelua siitä, mitkä ovat keskeisimmät indikaattorit ja mitä pitäisi mitata ja pitäisikö antaa enemmän valtaa paikallisille priorisoinnille.

3.1. Työllisyyspalvelujen ohjausjärjestelmä pähkinänkuoressa

Tanskassa työllisyyspalveluiden toteutus on kuntien vastuulla. Tanskassa on 98 kuntaa, joiden paikalliset työllisyyskeskukset (Jobcenter) hoitavat työllisyyspalvelut. Nämä ovat hoitaneet täydellä vastuulla työllisyyspalveluita vuodesta 2009 alkaen. Työllisyyspalveluiden siirtäminen kunnille tapahtui alue- ja kuntauudistuksen yhteydessä, jolloin kuntien määrä väheni 270 kunnasta 98 kuntaan. Kunnat päättävät itse siitä, kuinka paljon ne investoivat työllisyyteen ja työllisyyskeskusten toiminta on kunnan budjetissa.

Valtion vastuulla on lainsäädäntö, rahoitus, tiedolla johtaminen ja ohjaus. Työministeriölle kuuluu strateginen ja poliittinen johtaminen. Valtion keskeisin toimija on valtakunnallisesti toimiva työmarkkina- ja rekrytointivirasto (STAR), jonka vastuulla on palvelujärjestelmän ja kuntien tiedolla johtaminen ja monitorointi. Sen tulee muun muassa tiedottaa kunnille lainsäädännöstä ja ohjata heidän toimintaansa. Virastolla on 3 alueellisella tasolla toimivaa divisioonaa, jotka ohjaavat alueellaan toimivia kuntia.

Tanskassa yhteistyörakenteet ovat tiiviit ja työllisyyspalveluiden organisoinnissa muina keskeisinä toimijoina toimivat muun muassa kansallinen työmarkkinaneuvosto sekä alueelliset työmarkkinaneuvostot. Kansallisen työllisyysneuvoston rooli on koordinoiva, mutta sillä ei ole merkittävää ohjausvaltaa. Alueellisten työmarkkinaneuvostojen tehtävänä on edistää koordinaatiota ja yhteistyötä kuntien välillä. Näillä ei kuitenkaan ole suoraan ohjauksellista valtaa. (European Commission 2019.)

Valtio rahoittaa kuntia vuonna 2015 uudistetun valtiosuusjärjestelmän ja erillisen kannustinjärjestelmän kautta. Kannustimena on erillinen työllisyyskorvausjärjestelmä, jonka tavoitteena on kannustaa kuntia panostamaan työllisyydenhoitoon. Lähes kaikkien keskeisten etuuksien

korvausprosentti määräytyy sen mukaan, kuinka monta viikkoa kansalainen on kyseisellä korvattavalla etuudella, eikä palveluihin osallistumisella ole vaikutusta korvauksiin. Kunnilla on näin taloudellinen kannuste pitää työttömyysaika lyhytkestoisena ja tarjota työttömille palveluita työttömyyden alussa. Mitä pidempään työttömät pysyvät työttöminä, sitä vähemmän taloudellista tukea kunnat saavat valtionosuusjärjestelmän kautta. Korvausosuus vähenee vaiheittain. Ensimmäiset neljä viikkoa valtio korvaa 80 % kunnan kuluista ja vähitellen osuus vähenee siten, että 52 viikon jälkeen valtio korvaa enää 20 % kunnan kuluista. (Håkansson 2019.)

Tiedolla johtamisen ja tiedon tuottamisen organisointi

Tiedolla johtaminen on keskeinen ja integroitu osa koko Tanskan työllisyysjärjestelmää. Tähän on resursoitu paljon ja käytetyt resurssit ovat kasvaneet vuosien myötä. Tiedolla johtamiseen ja tiedon tuottamiseen on resursseja sekä ministeriössä että STAR:ssa. Päätavoitteena on työttömyystuen saajien määrän vähentäminen.

Kuntien tavoitteet tulevat sekä lainsäädännöstä että paikalliselta tasolta. Tanskassa lainsäädäntöön on tarkkaan kirjattu, mitä kunnissa pitää tehdä. Lainsäädännön implementointi tapahtuu ministeriön, STAR:n ja kuntien yhteistyössä. STAR:n tekemät analyysit ja evaluoinnit luovat pohjaa sille, mitä lainsäädäntöön nostetaan siitä, miten kuntien pitää edistää työllistymistä. Kuitenkin myös kunnilla on tilaa itse määritellä ja ministeriön tahtotilaa valutetaan alaspäin yhdessä keskustellen.

Ministeriöltä tulee vuosittain työllisyyspoliittisia tavoitteita, joista STAR ja kunnat luovat seuranta-indikaattoreita ja joita sisällytetään kunnallisiin työllisyysstrategioihin.

Ministeriön vuoden 2022 ja 2023 tavoitteet ovat⁶:

1. Kaikille työttömille tulee tarjota arvokasta palvelua
2. Työttömien osaamista tulee lisätä
3. Pakolaisten ja yhdistettyjen perheiden omavaraisuutta tulee lisätä
4. Osatyökykyisten työttömien työllisyyttä on lisättävä
5. Yritysten tarvitseman pätevän työvoiman saanti on varmistettava

Esimerkiksi vuonna 2023 pidettiin edellisen vuoden tavoitteet, joiden yhteisenä tavoitteena on saada ihmisiä enemmän työhön ja varmistaa yrityksille heidän tarvitsemansa työvoima. Vuoden 2022 ja 2023 tavoitteista STAR on kehittänyt indikaattorit tavoitteille 2, 3 ja 5 yhdessä ja näitä voi seurata kunnittain Jobindsats.dk -sivustolla. Tavoitteille 1 ja 4 ei ole suoraan STAR:n toimesta

⁶ Beskæftigelsesministeren: <https://star.dk/media/21538/udmelding-af-de-beskaeftigelsespolitiske-maal-2023.pdf>

asetettu indikaattoreita, vaan kuntien pitää itsenäisesti seurata näiden toteutumista. Kuitenkin Tanskan kuntaliitto on päättänyt kerätä vuosittain tietoa kuntien toiminnasta 1. tavoitteen osalta.

3.2. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden seuranta, arviointi ja tiedolla johtaminen

Valtion ja kuntien välisiä ohjauksellisia elementtejä ovat muun muassa tilastot, monitorointi ja benchmarking. STAR:n tiedolla johtaminen ja tuottaminen perustuu vahvasti tutkittuun tietoon. Sen tehtävänä on kerätä ja jakaa tietoa siitä, mikä työllisyyspalveluissa toimii. STAR yhdistää omia tilastojaan ja tutkimuksiaan muun muassa Tanskan tilastokeskuksen tilastoihin. STAR:n tuottamat tiedot ovat kaikille avoimia.

Arvioinnit ja tutkimukset monitoroinnin pohjana

Tanskassa työllisyyden hoidon tiedolla johtaminen pohjautuu vahvasti erilaisiin tutkimuksiin ja arviointeihin, joita STAR-virastossa tehdään. STAR:ssa painotetaan etenkin metaevaluaatioihin ja satunnaistettuihin vertailukokeisiin (randomized controlled trial). STAR tekee satunnaistettuja vertailukokeita sekä itse että yhteistyössä akateemisten tutkijoiden kanssa. Työllisyysministeriö ja STAR tutkivat jatkuvasti sitä, mitkä keinot ovat toimivia ja minkä avulla autetaan työttömiä pääsemään työhön. Virastolla on muun muassa tietopankki Jobeffekter.dk -sivustolla, jonne on kerätty satoja relevantteja tutkimuksia työmarkkinoilta. Sivustolla on muun muassa mahdollista tarkastella sinne koottujen tutkimusten tuloksia ja eri interventioiden vaikutuksia eri kohderyhmille.

STAR:n analyysien ja arviointien tuloksista muodostetaan pohjaa myös poliittisille suosituksille ja kuntien monitorointiin. STAR on esimerkiksi tutkinut paljon sitä, millaisia vaikutuksia työttömien tapaamisilla ja haastatteluilla on. Tutkimusten mukaan aikainen dialogi työttömän kanssa on vaikuttava keino. Näin ollen tästä on tullut keskeinen monitoroinnin kohde. (Andersen, Caswell & Larsen 2016.) Tutkimustuloksia voidaan viedä myös lainsäädäntöön ja näin "pakottaa" kuntia toimimaan näiden tutkimuksissa todettujen vaikuttavien toimien mukaisesti.

Kuntien pitää päästä kansallisiin standardeihin tietyillä mittareilla. Jos kunta ei pääse tietyille asteelle, sille voi tulla tästä sanktioita, joskin nämä ovat melko pieniä. Alkuun keinot ovat pehmeämpiä ja ensimmäinen keino on se, että STAR:n alueellinen divisioona aloittaa keskustelut kunnan kanssa nähdessään, että se ei pärjää odotetulla tavalla. Kunnalle annetaan aluksi mahdollisuus selittää tilannettaan ja alueellinen divisioona etsii yhdessä kunnan kanssa tapoja, miten kunta voisi suoriutua paremmin. Jos kunta ei kuitenkaan tietyn ajan kuluessa ole saanut tulostaan parannettuaan, ministeri lähettää heille kirjeen. Viimeinen vaihe olisi se, että kunnan työllisyyspalvelujen toteutus voisi lopulta päätyä valtion "hallintaan", mutta näin ei ole vielä koskaan käynyt.

Indikaattorit

Tutkimuksiin perustuvaa tietoa jaetaan kuntien käyttöön. Keskeinen tutkimusten jakamisen paikka on STAR:n ylläpitämä Jobindsats.dk -sivusto. Se on tietojärjestelmä, jonne kerätään kattavasti tietoa työllisyyspalveluista, niiden suorituskyvystä ja tuloksellisuudesta. Sivuston tarkoituksena on tarjota läpinäkyvää tilastollista perustaa päätöksenteolle. Sivusto on tarkoitettu etenkin

kunnille ja työllisyyskeskuksille, mutta se on avoin kaikille. Sivustolle on kerätty satoja erilaisia indikaattoreita, joista voi tarkastella kuntien suoriutumista. Näitä ovat muun muassa erilaiset tiedot etuuksien saajista, kuntien aktiivisista toimenpiteistä, kuten mentorin tarjoamisesta työttömälle ja ulkomaisesta työvoimasta. Kunkin isomman päätavoitteen alla on siitä johdettuja indikaattoreita ja esimerkiksi haastattelujen ja aktiivisten tarjousten osalta on 5 yksityiskohtaista indikaattoria, joita voi tarkastella.

Tuloksia mittaava päätavoite on:

1. etuuksia kokoaikaisesti saavien henkilöiden ennakoitu ja todellinen määrä ja osuus

Kuntien työllisyystoimien painopistetavoitteet ovat:

1. Haastattelujen suorittaminen. Tavoitteena vähintään 4 haastattelua tai tapaamista 12 kuukauden aikana.
2. Aktiiviset tarjoukset. Tavoitteena, että 12 kuukauden aikana työttömän tulee saada vähintään yksi aktiivinen tarjous toimenpiteestä, kuten palkkatuki tai koulutus tai vähintään 225 työtuntia.

Sivustolla on muun muassa aiemmin mainittuihin ministeriön tavoitteisiin pohjautuvia indikaattoreita. Vuoden 2022 ja 2023 tavoitteista on muodostettu sivustolle seuraavat indikaattorit:

1. Tavoite: työttömien osaamista tulee lisätä -> indikaattori: osaamisen kehittämisen aloitaneiden työttömien määrä
2. Tavoite: pakolaisten ja yhdistettyjen perheiden omavaraisuutta tulee lisätä -> indikaattori: työssä olevien pakolaisten ja heidän yhdistettyjen perheenjäsentensä osuus
3. Tavoite: yritysten tarvitseman pätevän työvoiman saanti on varmistettava -> indikaattori: rekrytoinnissa epäonnistuneiden yritysten osuus

Benchmarking

STAR on tuottanut benchmarking raportteja vuodesta 2016 alkaen. Raportteja tuotetaan kahdesti vuodessa. Kuntien tilanteita voi näissä verrata keskeisten suorituskykyindikaattorien osalta koko maan tasoon tai toisiin kuntiin. Näissä mitataan sekä prosessia että tuloksia. Indikaattoreina käytetään muun muassa työttömien määrää, työttömien kanssa käytyjen keskustelujen määrää sekä aiemmin mainittuja ministeriön tavoitteita. Benchmarking-raporteissa on laskettu ennuste siitä, mitä kunnan olisi mahdollista saavuttaa. Nämä perustuvat tilastoihin ja huomioivat muun muassa kunnan väestörakenteen. Kunnan suoriutumista verrataan tähän ennusteeseen. Kunnan sijoitusluku määrittyy sen mukaan, onko se ylittänyt vai alittanut hypoteettisen ennusteen.

Esimerkkikuvassa benchmarking-listaus ja 10 parhaiten pärjännyttä kuntaa työttömyystuella olevien määrän osalta. Vuoden 2022 toinen puolivuosi verrattuna vuoden 2022 ensimmäiseen puolivuoteen perustuu odotettuihin ja todellisiin tuensaajien määriin kunnissa. Lisäksi on oma benchmarking-listansa siitä, miten kunnat ovat parantaneet omaa tulostaan edellisestä mittauskerrasta. Tulokset benchmarkingeista ovat julkisia ja kaikille avoimia. Lisäksi Jobindsats-sivustolla

on tarkemmin muun muassa Power BI –pohjainen mahdollisuus tarkastella tarkemmin yksittäisen kunnan suoriutumista yksittäisillä mittareilla tai tehdä tarkemmin vertailua muihin kuntiin.

Kommunernes placering på ranglisten for alle ydelser, 1. halvår 2022 – 2. halvår 2022

Kommune	Placering	Faktisk ydelsesomfang	Forventet ydelsesomfang	Forskel	
		Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Pct.point	Fuldtidspersoner
Gladsaxe	1	2.690	3.100	0,9	410
Ballerup	2	2.230	2.490	0,8	260
Billund	3	1.160	1.270	0,7	110
Vejen	4	1.860	2.010	0,6	150
Fredensborg	5	1.510	1.650	0,6	140
Holbæk	6	3.510	3.740	0,5	230
Solrød	7	760	830	0,5	70
Furesø	8	1.340	1.450	0,4	110
Hillerød	9	2.040	2.190	0,4	150
Frederiksberg	10	4.200	4.480	0,4	280

Kuva 3. Esimerkki Tanskan kuntien sijoittumisesta benchmarking -listauksessa

Kunnissa seurataan näitä raportteja ja he raportoivat tilanteesta myös poliittisille päättäjilleen. Kunnilla on tämänkin puolesta kannuste pärjätä hyvin, jotteivat ne joudu selittelemään päättäjille huonoa suoriutumistaan suhteessa omaan tulokseensa tai suhteessa muihin kuntiin. Haastattelujen mukaan media ei kuitenkaan ole yleisesti laajemmin kiinnostunut kuntien suoriutumisesta, vaan huomio ja kiinnostus on enemmän paikallisella tasolla.

3.3. Tiedolla johtamisen järjestelmän toimivuus

Tiedon ja indikaattoreiden käyttö koetaan pääsääntöisesti onnistumisena. Haastatteluissa nostettiin esiin tutkimukseen perustuvan ohjauksen hyvänä esimerkkinä se, että kaikkien, myös pien-ten, kuntien toiminta on tietoon pohjautuvaa. Valtion vahvalla panostuksella tutkittuun tietoon ja sen tuomiseen kunnille tiedoksi, paikalliset päätökset voidaan perustaa tietoon. Erityisesti pienillä kunnilla ei olisi mahdollisuuksia kerätä itsenäisesti kaikkea tietoa päätöksentekonsa tueksi, mutta tällä mallilla kaikilla kunnilla on mahdollisuus toteuttaa tutkittuun tietoon perustuvaa vaikuttavaa työllisyyspolitiikkaa.

Tanskassa on kuitenkin käyty laajaa keskustelua siitä, mitkä ovat keskeisimmät indikaattorit ja mitä pitäisi mitata. Keskustelua on käyty muun muassa siitä, onko kansallisesti määriteltyjen indikaattoreiden kanssa menty liian pitkälle ja pitäisikö antaa enemmän valtaa paikallisille priorisoinnille. Kuten Suomessa, myös Tanskassa alueiden välillä on eroja ja pohdintaa on käyty siitä, että onko tarkoituksenmukaista, ettei näitä eroja oteta indikaattoreissa huomioon. Kuitenkin yleisesti maassa on vahva konsensus siitä, että tietoon pohjautuva perusta tärkeä. Keskustelua käydään myös siitä, onko liiaksi keskitytty prosessin etenemiseen ja tulisiko tulevaisuudessa keskittyä enemmän tuloksiin. Yhtenä keskeisenä mittarina on esimerkiksi se, onko työttömien työnhakijoiden

kanssa käyty määrä tapaamisia tai haastatteluja tietyssä ajassa. Keskustelua on käyty siitä, onko tämä tarkkojen määrien monitorointi tarkoituksenmukaista vai voisivatko kunnat itse päättää, miten monesti tapaamisia pidetään, jos kuitenkin päätavoite saavutetaan eli työttömiä työnhakijoita saadaan työllistettyä.

Tanskassa vuoden 2022 lopussa aloittanut hallitus aikoo leikata työllisyyskeskusten budjetteja. Leikkaukset ovat käynnistyneet ja tavoitteena on 3 miljardin tanskan kruunun leikkaukset vuoteen 2030 mennessä.⁷ Tavoitteena on rahojen kohdentaminen paremmin. Haastattelujen mukaan hallituksen näkemyksenä on se, että Tanskan hyvästä työllisyystilanteesta ja työttömien määrän vähenemisestä ja näin työllisyyskeskusten vähemmästä asiakasmäärästä johtuen säästöjen pitäisi olla mahdollisia. Kuitenkin kunnissa nähdään, että heidän asiakkaistaan yhä suurempi osa on esimerkiksi osatyökykyisiä ja enemmän tukea tarvitsevia ja näin ollen myös enemmän resursseja vaativia. Toisaalta kunnat argumentoivat suuria menoeriä myös sillä, että heille kohdistetut vaatimukset ovat jatkuvasti nousseet muun muassa monimutkaisten sääntelyiden myötä. Tanskan järjestelmässä on esimerkiksi 23 eri etuutta ja yksittäinen työntekijä ei pysty hallitsemaan kaikkiin näihin liittyviä monimutkaisia lakeja.

Haavoittuvassa asemassa olevat työttömät on nostettu myös tutkimuksissa esiin. Andersen, Caswell ja Larsen (2016) nostivat esiin, että tutkimukset, joiden pohjalta on luotu toimenpiteitä ja politiikkauudistuksia koko työttömien ryhmälle, on kohdistettu niihin työttömiin, joilla ei ole työttömyyden lisäksi muita ongelmia. Keskustelua on käyty myös siitä, että valtionosuusjärjestelmään liittyisi riski lyhyen aikavälin "kermankuorinnasta" eikä se kannusta panostamaan vaikeasti työllistyviin. Nykyinen järjestelmä voi kannustaa panostamaan enemmän niihin työttömiin, jotka on mahdollista saada nopeasti takaisin työhön ja joista kunnat saavat helpommin enemmän rahaa (Andersen, Caswell & Larsen 2016; Owal Group 2021).

⁷ The Local: Denmark to abolish job centres in overhaul of unemployment system. <https://www.thelocal.dk/20221215/denmark-to-abolish-job-centres-in-reform-of-unemployment-system>

4 Saksa: Laaja-alaisen tiedon tarjonnan hyödyntäminen

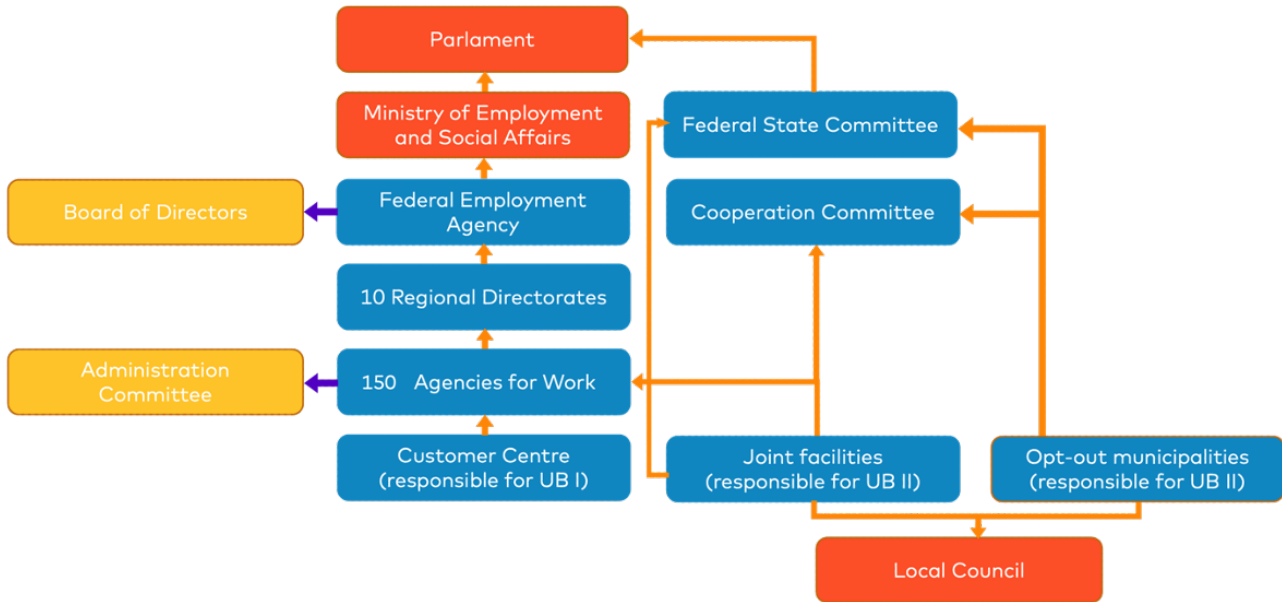
- » Tiedolla johtaminen on Saksassa laaja kokonaisuus, joka muodostuu useista eri maantieteellisistä alueista ja hallintoyksiköistä, mutta myös tietolähteistä. Saksan työllisyyspalvelut jakautuvat hajautettuihin ja keskitettyihin yksiköihin, joita ohjataan samoilla periaatteilla.
- » Työvoimapalveluyksiköille ei ole varsinaista kannustinjärjestelmää. Alueyksiköiden välillä on kuitenkin eräänlainen benchmarking-systeemi, joka muodostuu kaikkien työvoimakeskusten tulostiedoista muodostuvasta julkisesta tietokannasta.
- » Tiedolla johtamista toteutetaan sekä tavoitesopimusten että neuvottelujen avulla. Neuvottelut eli dialogit, joita eri toimijoiden välillä käydään ovat osa tiedolla johtamisen järjestelmää. Yleisesti tavoitteiden suunnittelussa nojataan kahteen osaan: vaikuttavuutta ja tehokkuutta koskevaan osaan sekä laatua ja organisointia koskevaan osaan.
- » Saksan tulohajausjärjestelmällä ei ole tosiasiallista merkitystä työvoimapalvelujen toimintaan tai resursointiin.
- » Haasteita erityisesti osittain hajautetussa järjestelmässä on syntynyt ohjauksen roolin määrittämisessä ja erilaisten yksiköiden vertailukelpoisuudessa

4.1. Työllisyyspalvelujen ohjausjärjestelmä pähkinänkuoressa

Saksassa työministeriö vastaa yleisesti työvoimapolitiikan kansallisesta ohjauksesta ja pääasiallisesta rahoituksesta lakisäätöisesti. Kuitenkin Saksan työvoimavirasto Bundesagentur für Arbeit (jatkossa BA) on Saksan työmarkkinoiden keskeisin toimija; se toimii itsehallinnollisena julkisena yksikkönä sosiaalilain (SGB III) mukaisen tehtävän toteuttamisessa. Työvoimavirastona BA toimii työvoimapalvelujen toteuttamisen valvojana ja toteuttajana yhteistyössä työvoimatoimistojen (employment agency) ja työvoimakeskusten (Jobcenter) kanssa. BA on kuitenkin sekä oikeudellisesti että poliittisesti vastuussa liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriölle (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS) (ILO 2015).

Kuvassa 4 on kuvattu Saksan työvoimapolitiittinen organisaatiokaavio. Organisaatorakenteen huipulla ovat BA (Federal Employment Agency/Bundesagentur für Arbeit) ja yhteistyökomiteat. Näiden alapuolella ovat kymmenen (10) alueellista osastoa, jotka vastaavat alueellisen työmarkkinapolitiikan koordinoinnista. Alueosastojen alla ovat BA:n alaisuudessa toimivat työvoimatoimistot (employment agencies). Paikallisia työvoimatoimistoja on yhteensä 150. Työvoimatoimistojen lisäksi Saksassa on kahdenlaisia työvoimakeskuksia eli Jobcentereitä: kuntien ja BA:n yhteistyössä hallinnoimat "Joint ventures" eli yhteiskeskukset sekä itsenäisesti ilman BA:n valvontaa toimivat hajautetut kunnat eli "Opt-out ventures". Vaikka hallinnollisesti hajautetut yksiköt toimivat hyvin itsenäisesti suhteessa keskitettyihin yksiköihin (joint ventures), voidaan ohjauksen ja tiedolla

johtamisen näkökulmasta Saksan julkiset työvoimapalvelu jaotella kolmeen tasoon: 1. liittovaltio-taso, 2. alueellinen taso ja 3. paikallinen taso.



Kuva 4. Saksan työvoimapolitiittinen organisaatiokaavio. (Lähde: Bastian & Werner (2013))

Työvoimapalveluita tarjotaan etuuskien perusteella kahdessa tasossa: ALG I -tuki (Arbeitslosengeld I) kohdentuu vakuutetuille eli ansiosidonnaisen saajille, ja ALG II -tuki (Arbeitslosengeld II) kohdentuu työttömyysturvan saajille ja yli 12 kuukautta työttömänä olleille. ALG I -tuesta vastaavat työvoimatoimistot (employment agencies) ja ALG II -tuesta vastaavat sekä keskitetyt että hajautetut Jobcenterit. Molemmissa järjestelmissä⁸ rahoitus muodostuu samoilla periaatteilla: liittovaltion hallitus kattaa sosiaalietuudet ja aktiivisten työmarkkinaohjelmien (ALMP) kustannukset, kun taas paikallisviranomaiset (kunnat) rahoittavat pääasiassa asumistukikustannukset sekä sosiaalimenoihin kuten talousneuvontaan tai lastenhoitoon liittyvät kulut.

Työllisyyspalvelujen ohjaus/ tiedolla johtamisen toimijoiden roolit

Saksan työvoimapalvelujen ohjaus toteutetaan verrattain monimutkaisessa ja monitasoisessa suoritusjärjestelmässä, joka perustuu keskushallinnon/liittohallituksen (Federal Government), liittovaltion työvoimaviraston (BA), liittovaltioiden ("Länder") ja paikallishallinnon (kunnat) välisiin tavoitesopimukseen ja tavoitesopimusjärjestelmään. Sopimuksia laaditaan sekä keskustasolla että alue- ja paikallistasolla. Ohjauksen lähestymistapa on siis "tavoitteiden mukainen johtaminen" (*managemet by objectives*). Tavoitesopimukset johdetaan ensisijaisesti lainsäädännöstä (Social security code III).

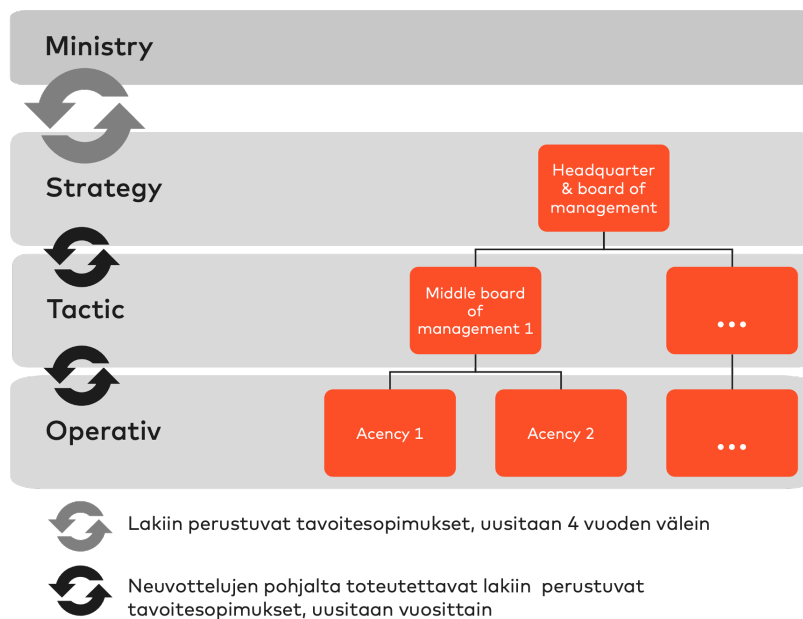
⁸Joint ventures, keskitetyt yhteisyritykset ja opt out -ventures, hajautetut kuntien omat yksiköt

Hajautettuja ja keskitettyjä yksiköitä ohjataan samoilla periaatteilla. Ohjaus eroaa käytännössä ainoastaan siten, että hajautetut yksiköt antavat tarjouksensa (tavoitearvonsa) neuvottelujen avulla ministeriölle osavaltioiden ("Länder") kautta ja keskitetyt yksiköt BA:n kautta. Keskitetyissä yksiköissä BA vastaa ministeriön kanssa tehtävästä yhteistyöstä sekä keskustason että paikallisen (ja alueellisen) tason tavoitesopimusneuvotteluissa (kuva 2). Kaikki hallinnon tasot (keskushallinto sekä alueellinen ja paikallinen hallinto) vastaavat kukin omien alueidensa valmisteluista. Toimijat ovat vastuussa neuvoteltavien asioiden käsittelystä, tarvittavien taustatietojen esittämisestä ja keskustelujen valvonnasta sekä raportoinnista ja tiedotuksista. (Owal Group 2021 ix sit. European Commission 2013.)

Keskustaso/Central level:	
<div style="border: 1px solid orange; background-color: #4a4a8a; color: white; padding: 2px; text-align: center; width: fit-content;">Keskitetty</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Joint Agencies <ul style="list-style-type: none"> • Tavoitesopimukset tehdään työministeriön ja BA:n välillä
<div style="border: 1px solid orange; background-color: #f4a460; color: white; padding: 2px; text-align: center; width: fit-content;">Hajautettu</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Opt-out Municipalities <ul style="list-style-type: none"> • Tavoitesopimukset tehdään suoraan työministeriön ja liittovaltioiden (Länder) välillä • Sopimuksissa voidaan sopia osavaltiokohtaisista lisätavoitteista ja painopisteistä, mikäli ne ovat laillisesti ankkuroidun tavoitejärjestelmän mukaisia
Paikallinen taso/Local level:	
<div style="border: 1px solid orange; background-color: #4a4a8a; color: white; padding: 2px; text-align: center; width: fit-content;">Keskitetty</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Joint Agencies <ul style="list-style-type: none"> • Tavoitesopimukset tehdään BA:n työvoimakeskusten (Employment Agencies) ja kunnallisten työvoimakeskusten (Jobcenter) välillä
<div style="border: 1px solid orange; background-color: #f4a460; color: white; padding: 2px; text-align: center; width: fit-content;">Hajautettu</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Opt-out Municipalities <ul style="list-style-type: none"> • Tavoitesopimukset tehdään liittovaltioiden (Länder) kuntien välillä

Kuva 5. Tavoitesopimusneuvottelujen tasot ja osapuolet keskitetyissä ja hajautetuissa yksiköissä.

Käytännössä ohjaus toteutetaan strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla (kuva 3). Strateginen taso vastaa ministeriön ja BA:n yhteistyössä tekemää strategista johtamista. Strategisen tason alla toimii kokonaisuus, jota ohjataan taktisella tasolla (Regionaldirektion). Operatiivinen taso muodostuu paikallisista toimijoista eli kunnista.



Kuva 6. Saksan työvoimapolitiikan ohjaamisen tasot.

Ministeriön ja BA:n toteuttamat strategisen tasot ohjaussopimukset uusitaan neljän vuoden välein ja alueilla ja kunnissa tehtävät taktisen ja operatiivisen tason sopimukset uusitaan vuosittain.

4.2. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden seuranta, arviointi ja tiedolla johtaminen

Harz-reformit osana työmarkkinapolitiikan kehitystä

Vuosina 2002–2005 Saksassa toteutettiin niin kutsutut Hartz-reformit, joiden tavoitteina oli työvoiman tarjonnan kasvattaminen työttömyysturvan tasoa leikkaamalla sekä työvoiman kysynnän lisääminen työmarkkinasäätelyä purkamalla. Reformien yhteydessä työvoimapalvelujen organisoititapoja uudistettiin merkittävästi; keskitetty eli liittovaltion budjetista rahoitettu ja BA:n hallinnoima työttömyysturvajärjestelmä sekä kuntien rahoittama ja hallinnoima hajautettu toimeentulotukijärjestelmä yhdistettiin osittain. Tällöin myös rahoitusrakenne muuttui merkittävästi. (VNK 2018.) Laajamittainen järjestelmäreformi oli kokonaisuudessaan haastava. Uudistus ei lähtökohtaisesti sopinut aiempaan liittovaltiojärjestelmään, eikä uudistuksesta saatu muodostettua poliittista yksimielisyyttä. Osittain erimielisyyksistä johtuen järjestelmä päätettiin toteuttaa mallilla, jossa osa työvoimapalveluyksiköistä toimii hajautettuna ja osa keskistettynä.

Benchmarking, tavoitesopimukset ja mittarit

Nykyisin työvoimapalveluyksiköille ei ole varsinaista kannustinjärjestelmää. Alueyksiköiden välillä on kuitenkin eräänlainen benchmarking-systemi⁹, joka muodostuu kaikkien työvoimakeskusten

⁹Benchmarking-systemeemi, ks. lisää: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12076-017-0194-x> (Blien, Hirschenauer, Van Thi Hong, 2010)

tulostiedoista muodostuvasta julkisesta tietokannasta. 15 "vertailualueesta" (bench-regions¹⁰) muodostuva benchmarking-järjestelmä kattaa kaikki työvoimakeskukset. Hajautetuilla ja keskite-tyillä yksiköillä on omat erilliset tietojärjestelmänsä, mutta tiedot kootaan yhteen ja ne ovat lähtö-kohtaisesti vertailukelpoisia keskenään. **Käytännössä benchmarking-järjestelmässä tarkastellaan miten 104 hajautettua ja 302 keskitettyä työvoimakeskusta vertautuvat keskenään keskeisten tunnuslukujen suhteen.** Vertailua voidaan toteuttaa sekä yksittäisten keskusten että vertailualueiden välillä. Työttömyysvakuutusjärjestelmää hoitavilla 150 työvoimatoimistolla (employment agency) on erillinen järjestelmä. Sen tavoitteena on ennen kaikkea lisätä läpinäkyvyyttä ja kannus-taa alueiden väliseen keskinäiseen oppimiseen kokemustenvaihdon kautta. Sen ei kuitenkaan ole todettu vaikuttavan suorituskykyyn.

Sekä benchmarking-vertailussa että varsinaisessa tiedolla johtamisessa hyödynnetään tavoiteso-pimuksia. Eri hallinnontasojen välille luotavat tavoitesopimukset sisältävät sekä lakisäätöisiä tavoiteindikaattoreita että aluekohtaisesti neuvoteltavia tavoitteita.

Kaikille keskuksille yhteiset kolme suoritusindikaattoria (performance indicators) ovat:

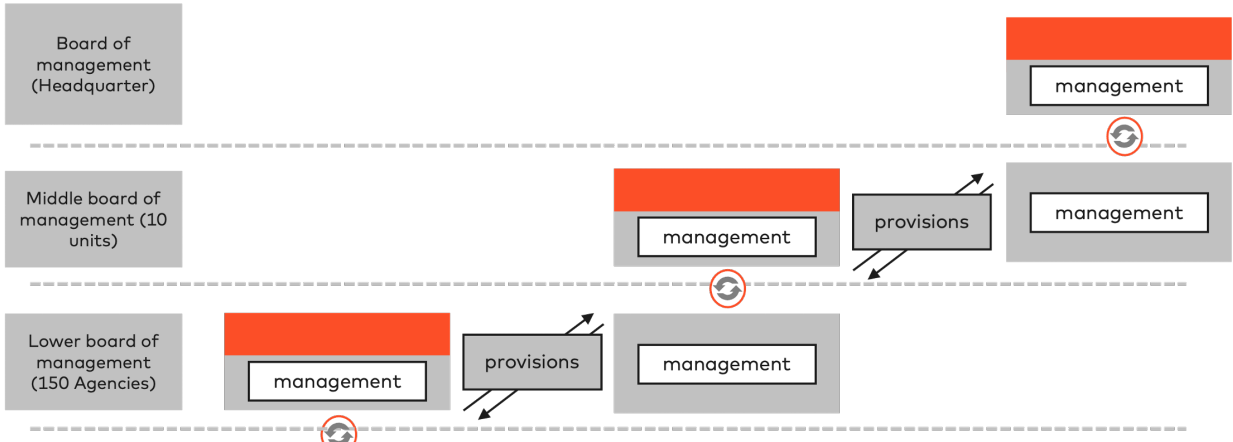
- 1) "avun tarpeen vähentäminen" ("reduction of need for assistance")
- 2) "ansiotyöhön integroitumisen parantaminen" ("improvement of integration into gainful employment")
- 3) "pitkäaikaisen etuuden saamisen välttäminen ja vähentäminen" ("avoidance and reduction of long-term benefit receipt")

Edellä kuvattu tavoite 1 on keskeisin kaikkien Jobcentereiden toimintaan vaikuttava tavoite. Hajautetut yksiköt (opt-out) asettavat kansallisen lainsäädännön lisäksi omia aluekohtaisia tavoitteita, jotka liittyvät edellä kuvattujen tavoitteiden 2 ja 3 tarkempiin määrittelyihin, kuten asiakas-määriin. Kunnat esimerkiksi laskevat vuosittaiset arvot kullekin suoritustavoitteelle (tavoitteet 2 ja 3) perustuen heidän "asiakaspotentialiinsa" eli arvioidaan alueen asiakaskunnan tarpeista. Osavaltio-omitea (Länder) antaa suosituksia ja ehdotuksia hajautettujen yksikköjen tavoitteiden suunnit-teluun (esim. asiakasrakenteen kehityksen paikalliseen arviointiin sekä paikalliseen talous- ja työ-markkinoiden kehitykseen).

Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuuden seuranta

Tiedolla johtamista toteutetaan sekä tavoitesopimusten että neuvottelujen avulla. Neuvottelut eli dialogit, joita eri toimijoiden välillä käydään (kuva 4) ovat osa tiedolla johtamisen järjestelmää. Tavoitesopimusjärjestelmässä kyse onkin neuvotteluista pikemminkin kuin tavoitteiden asettami-sesta taholta toiselle. Kyseessä on niin sanottu "ylhäältä alas, alhaalta ylös"-neuvotteluprosessi. Keskustelut myös tarjoavat avoimen tilan käsitellä haasteita, keskustella ja sopia tavoitteista sekä tulkita tuloksia eri hallinnon tasoilla. (Owal Group 2021.)

¹⁰ Vertailualueista, ks. lisää: https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Kennzahlen/Kennzahlen-Steckbriefe-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Bundesagentur für Arbeit, 2023)



Dialogit ovat myös eräänlainen tiedonhallintajärjestelmä. Esihenkilöiden (*managers*) ja puheenjohtajien (*chairs*) lisäksi myös kollegat kaikista divisiooneista osallistuvat ja tuovat uusia näkemyksiä oleellisista toteutusaiheista.

Kuva 7. Saksan työvoimapolitiikan tiedolla johtamisen dialogien jäsenyys.

Saksan työvoimapolitiikan tiedolla johtamisen prosessi (kuva 4) alkaa vuosittain edellisvuosien dataan ja tietoon pohjautuvalla suunnittelulla ja tulosindikaattorien määrittelyllä. Suunnitteluun sisältyy myös esimerkiksi resurssien laskenta tulevalle vuodelle. Alueelliset osastot ja työvoimatoimistot arvioivat toimintansa tuloksellisuutta eli sitä, kuinka monta (tuettua ja tukematonta) (työ)integraatiota voidaan saavuttaa alueellisissa työmarkkinaolosuhteissa ja mikä budjetti tähän tarvitaan. Alueelliset osastot lähettävät piirinsä yhteenlasketut arvot pääkonttoriin (eli keskustasolle), jossa puolestaan verrataan alueen arvoja odotettuihin arvoihin ja mukautetaan niitä tarvittaessa. (Owal Group 2021.) Odotukset lasketaan %-arvoina jokaiselle tulosindikaattorille (key performance indicator). Koska kvantitatiiviset mallit eivät tunnista alueiden paikallisia piirteitä, työvoimakeskukset voivat "tehdä tarjouksia käytävän sisällä" ("within a corridor"). Tämä kuvastaa tavoitesopimusjärjestelmän neuvottelujen luonnetta; tavoitteet asetetaan yhteistyössä alhaalta ylös ja ylhäältä alas.

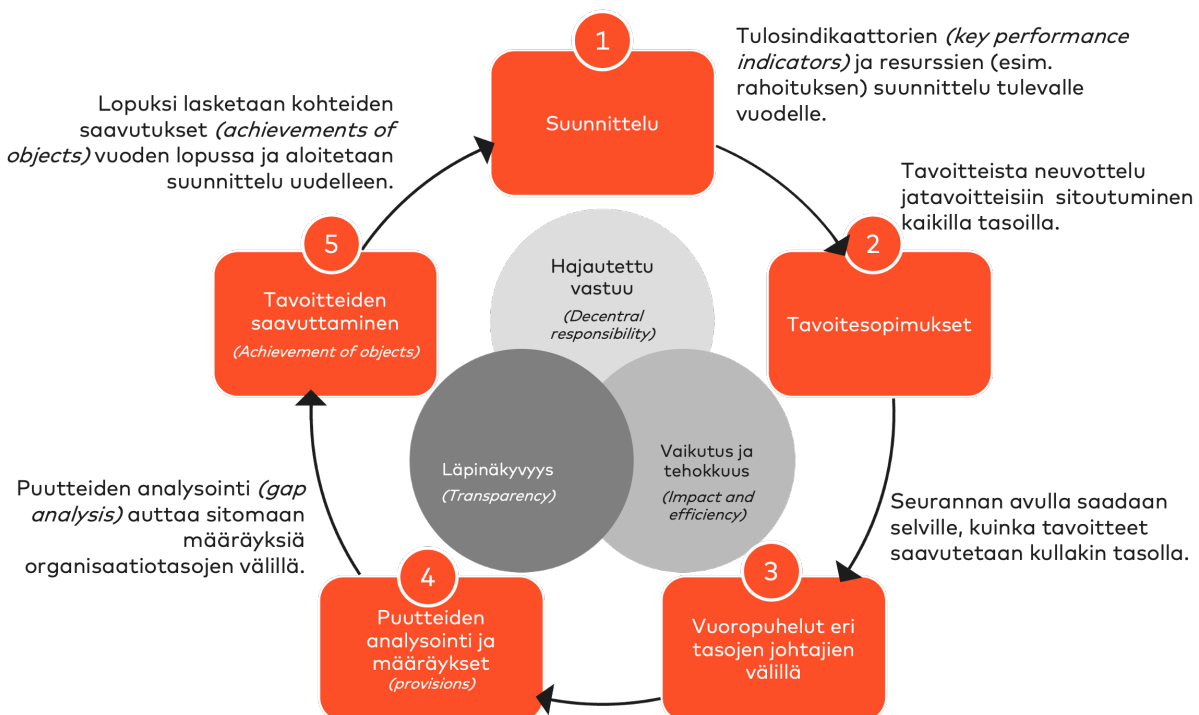
Yleisesti tavoitteiden suunnittelussa nojataan kahteen osaan: vaikuttavuutta ja tehokkuutta koskevaan osaan (painoarvo noin 65 prosenttia) sekä laatua ja organisointia koskevaan osaan (painoarvo noin 35 prosenttia). Vaikuttavuutta ja tehokkuutta mittaavat indikaattorit kuvaavat tyypillisesti erilaisten työllisyystilanteiden määrien kehitystä (esim. työttömyyden välttäneiden määrä, oppisopimuskoulutuksen aloittaneiden koulupudokkaiden määrä jne.). Laatua ja organisointia kuvaavat indikaattorit perustuvat tyypillisesti laadullisiin tiedonkeruumenetelmiin kuten haastatteluihin tai kyselyihin, joissa kartoitetaan asiakkaiden kokemuksia ja näkemyksiä palveluiden toimivuudesta.

Suurempi osuus, 65 prosenttia tavoitesopimusjärjestelmästä perustuu kvantitatiivisiin indikaattoreihin. Kuitenkin kvalitatiiviset indikaattorit, jotka perustuvat asiakkaiden haastatteluihin (esimerkiksi kuinka hyväksi tai huonoiksi asiakkaat ovat kokeneet palvelut) ovat mittareita, joiden tuloksia

johto haluaa usein parantaa. Järjestelmä onkin haastattelujen mukaan ensisijaista "pehmeää ohjausta (soft steering), sillä painotusta on siirretty aikaisempaa enemmän laadullisiin menetelmiin.

Suunnitteluvaihetta seuraa tavoitesopimusten laadinta; tavoitteista neuvotellaan ja tavoitesopimukset laaditaan kaikilla organisaatiotasolla (ks. kuva 2). Vastaavasti työmarkkinatilanteen kehittymistä seurataan kaikilla organisaatiotasolla. Osana seuranta toteutetaan vuoropuheluja eri hallinnontasojen välillä (kuva 3). Tarpeen mukaan toteutetaan puuteanalyysija (*gap analysis*) riippuen siitä, miten asetetut tavoitteet täyttyvät. Tiedolla johtamisen prosessin päätteeksi lopulliset saavutukset (*achievements of objects*) lasketaan yhteen, jonka jälkeen suunnittelu käynnistetään uudelleen.

Ohjaus ja toiminta on lakisäätelistä. Sosiaalilaissa on säädetty työvoimatoimistojen "integraatiotaseesta" (SGB III, 11 § Integration balance sheet²⁴). Lisäksi laissa on määritetty BA:n ja työvoimakeskusten veloitteet tehdä selvitykset toiminnastaan budjettivuoden päättyessä. Selvityksen tulee olla vertailukelpoinen, ja sen tulee sisältää tietoa varojen käytöstä ja esimerkiksi rahoituksen vaikutuksista. (Owal Group 2021.)



Kuva 8. Saksan työvoimapalvelujen tavoitesopimusprosessi.

Tiedolla johtaminen on Saksassa laaja kokonaisuus, joka muodostuu useista eri maantieteellisistä alueista ja hallintoyksiköistä, mutta myös tietolähteistä; ohjaukseen tarvitaan valtava määrä dataa, jonka avulla ohjaaminen muuttuu johtamisystävälliseksi raporteiksi nopeaa päätöksentekoa

varten jokaisella organisaatiotasolla. Saksassa on käytössä kattava sähköinen tilastojärjestelmä¹¹, josta löytyy Jobcenter-kohtaiset tilastot jokaisesta toimijasta. (Owal Group 2021.) Numeerista tietoa tuotetaan tietojärjestelmissä ympäri maan. Lisäksi pääkonttorissa toimii ei-kvantitatiivinen organisaatio, joka tarjoaa laadullista tietoa johtamisen tueksi. Laadullinen data on kerätty mm. haastatteluilla kaikilta organisaatiotasoilta.

Satojen tietolähteiden ja tavoitesopimusjärjestelmän myötä alueiden johtajien on helppo saada ymmärrys alueiden ja maan työllisyystilanteesta ja sen kehittymisestä. **Kaikissa työvoimakeskuksissa on kuitenkin tietoasiantuntija ("controller"), joka avaa keskeiset tunnusluvut alueen johdolle ymmärtämisen helpottamiseksi.**

4.3. Tiedolla johtamisen toimivuus

Sekä aiemman selvityksen (Owal Group 2021) että tämän selvityksen haastattelujen mukaan tulosohjausjärjestelmällä ei ole tosiasiallista merkitystä työvoimapalvelujen toimintaan tai resursointiin.

Julkinen keskustelu ja suhtautuminen työvoimapalvelujärjestelmään on rauhoittunut viime vuosina. Laajamittaisten uudistusten läpiviennissä kesti kuitenkin vuosia, ja järjestelmää on kehitetty reformien jälkeen jatkuvasti. Nykyinen järjestelmä toimii haastattelujen mukaan kohtalaisen hyvin, eikä esimerkiksi julkinen keskustelu eri palvelujen vaikuttavuudesta tai järjestelmän vaikuttavuudesta ole yhtä kriittistä, mitä se vielä joitain vuosia sitten oli.

Haasteita erityisesti osittain hajautetussa järjestelmässä on syntynyt ohjauksen roolin määrittämisessä: hajautetut yksiköt toimivat niin itsenäisesti, että yhteneväisen linjan hakeminen työvoimapolitiikan toteuttamiseen on koettu ajoittain haasteelliseksi. Haasteita on ilmennyt myös esimerkiksi yhteistyön tekemisessä silloin, kun hajautetut yksiköt kokevat keskushallinnon "vihollisena" toiminnalleen.

Erot yksiköiden välillä vaikeuttavat myös niiden vertailukelpoisuutta. Haastattelujen perusteella palvelut eroavat toisistaan sitä enemmän, mitä suurempi vaikutusvalta kaupungeilla on yksiköiden toimintaan. Tämän vuoksi keskitetyt yksiköt sijoittuvat yleensä vertailun keskelle, kun taas hajautetut yksiköt edustavat useammin vertailutulosten ääripäitä. Eroja yksiköiden välillä uskotaan vahvistavan myös se, että joissakin hajautetuissa yksiköissä käytetään paikallisesti määriteltyjä mittareita. Työvoimatoimistot eroavat myös siinä, miten ne hyödyntävät vertailutuloksia toimintansa kehittämiseksi.

Empiiristä tutkimusta Saksan työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta on verrattain vähän. Tutkimusten mukaan nykyistä järjestelmää ei ole voitu osoittaa erityisen toimivaksi, vaikka hajauttamiseen liitettyjen teesien mukaan (ks. esim. Weishaupt 2014) paikallisella tasolla toimivien

¹¹ Tilastojärjestelmä: <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/Aktuelle-Kennzahlen/aktuelle-kennzahlen-artikel.html>

palvelujen tulisi olla keskitettyjä palveluja tehokkaampia paikallistason toimijoiden tuntiessa alueen erityispiirteet ja sijaitessa "lähellä asiakasta". Sen sijaan vuonna 2020 julkaistun tutkimuksen mukaan hajauttaminen vähensi työnvälityksen määrää 10 prosenttia kuuden vuoden tarkastelujaksolla samalla kun tilastollisesti työpaikkojen määrä lisääntyi. Tutkimustulos viittaa fiskaalisten kulojen siirtämiseen hallinnontasolta toiseen; vääristyneistä taloudellisista kannustimista johtuen kunnat sijoittivat alueen työttömiä erilaisiin työllistymisohjelmiin- ja palveluihin todellisen työllistämisen sijaan. Taloudellisesti tämä oli kannattavaa kunnille, sillä liittohallitus vastasi palvelujen kustannuksista. (Mergele & Weber 2020.)

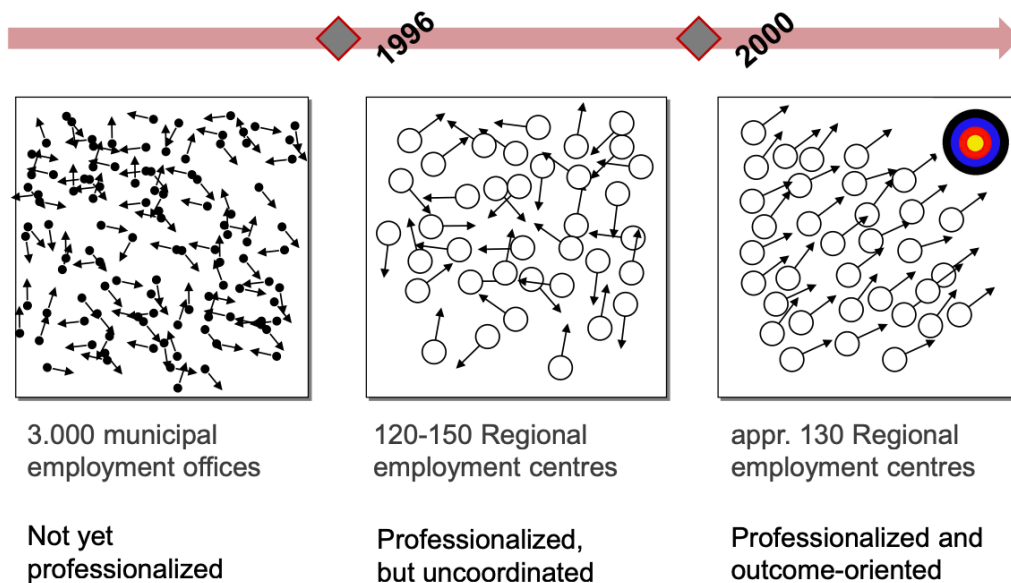
5 Sveitsi: Suorituskykyvertailu tiedolla johtamisen tukena

- » Sveitsin julkisten työllisyyspalvelujen järjestelmä on vahvasti federalistinen ja hajautettu alueellisille toimijoille. Työvoimapalvelut on hajautettu 26 osavaltiolle, mutta niiden toimivaltaa säätää jossain määrin kansalliset lait ja kansallisella tasolla määritellyt tavoitteet. Osavaltiot voivat kuitenkin vastata itsenäisesti työllisyyspalveluiden organisoinnista ja päätöksenteosta.
- » Valtiontasoista ohjausta ja tiedolla johtamista tehdään yhteisen tavoitteenasettelun ja alueellisten toimijoiden suoritusperusteisen vertailun kautta. Työllisyyspalveluiden tuloksellisuutta ja suhteellista suoritusta arvioidaan neljän kvantitatiivisen indikaattorin ja kahden laajennetun indikaattorin avulla.
- » Sveitsissä suorituskykyvertailu mittaa ennen kaikkea suhteellista suoriutumista. Tiedot korjataan eksogeenisillä tekijöillä, jotta arvot olisivat vertailukelpoisempia.
- » Kantonien näkökulmasta neljä indikaattoria ovat nykyisin suhteellisen selkeitä ja toimivia.

5.1. Työllisyyspalvelujen ohjausjärjestelmä pähkinänkuoressa

Sveitsin julkisten työllisyyspalvelujen järjestelmä on vahvasti federalistinen ja hajautettu alueellisille toimijoille. Työllisyyspalvelut jakautuvat kolmeen tasoon: liittovaltiotasoon, osavaltiotasoon ja paikalliseen tasoon. Työmarkkina- ja aktivointipolitiikka perustuu Sveitsin poliittiseen järjestelmään, jolle on ominaista, että strategiasta vastataan kansallisella tasolla, mutta alueellisilla toimijoilla on vahvasti itsenäinen asema ja ne omistavat lähes kaikki valtuudet poliittiseen päätöksentekoon, lukuun ottamatta liittovaltiolle erityisesti delegoituja valtuuksia. Julkisen työnvälityksen institutionaalinen rakenne on hyvin samankaltainen kuin esimerkiksi Itävallassa, jossa keskitetty päätöksenteko ja tavoitteiden asettaminen yhdistyvät täytäntöönpanotasolla alueiden paikalliseen autonomiaan.

Sveitsissä julkisten työllisyyspalveluiden rooli on siirtynyt ajan myötä hajautetusta keskitytymään eli kuntien tasolta liittovaltion yhteiseksi asiaksi (Kuva 9). Nykyistä edeltävä järjestelmä perustui vahvemmin paikallistason työvoimatoimistoihin, joilla oli päätäntävalta toimia parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällöin työttömyysvakuutuksen rahoitus kuului keskusliitolle eivätkä kantonit tai paikalliset työvoimatoimistot olleet vielä vastuussa työllisyyspalveluiden tuloksista. Vuonna 1996 toimeenpantiin uudistuksia työmarkkinatoimenpiteisiin ja työttömyysvakuutukseen, minkä myötä päävastuu työmarkkinatoimenpiteistä siirtyi kunnilta kantoneille ja paikalliset työvoimatoimistot yhdistettiin alueellisiin työvoimakeskuksiin (RAV). 2000-luvun reformit muuttivat järjestelmää myös tulosperusteisemmäksi, sillä siitä lähtien paikallisia työllisyyspalveluita on ohjattu yhteisten tavoitteiden sekä suorituskyvyn vertailun avulla. Ohjausjärjestelmä ei ole juurikaan muuttanut viimeisen 20 vuoden aikana.



Kuva 9 Sveitsin julkisten työllisyyspalveluiden muutokset

Liittovaltiotaso

Sveitsin julkiset työvoimapaalvelut on hajautettu 26 kantonille, mutta niiden toimivaltaa säätelee jossain määrin kansalliset lait, joista merkittävimpiä ovat työttömyysvakuutuslaki (AVIG) ja työnvälityslaki (Duell & al. 2010). Valtiotasoinen työttömyysvakuutukseen liittyvä asetus pakollisesta työttömyysvakuutuksesta ja maksukyvyttömyyskorvauksesta (AVIV) perustuu lokakuussa 2000 asetetun liittovaltion sosiaaliturvalain yleiseen osaan (ATSG) ja kesäkuussa 1983 asetettuun työttömyysvakuutuslain (AVIG) 109 pykälän ja täytäntöönpanoon.¹² Sveitsin liittovaltiotasoinen työmarkkinaviranomainen State Secretariat for Economic Affairs (lyhenne SECO) vastaa työmarkkinapolitiikasta ja työnvälitys- ja työttömyysvakuutuslakien sääntelystä ja toimeenpanosta, mutta lain soveltaminen on pääasiassa osavaltioiden vastuulla. Lisäksi SECO:n rooli on tarjota yhteinen viitekehys ja tavoitteet alueellisten työvoimatoimistojen toiminnalle sekä määritellä budjetit, jotka ohjaavat alueellisten työvälitystoimistojen toimintaa. SECO:n hallintokomitean tehtävänä on myös valvoa kantonien lain täytäntöönpanoa, työttömyyskassan taloutta sekä tarjota valvontaorganisaatioille tarvittavat taloudelliset resurssit tehtävien suorittamiseksi. SECO:n Työvoimaosasto muodostuu noin 250 työntekijästä, joista suurin osa koordinoi ja valvoo kantonitasolla toteutettavia työllisyyspalvelujen toimia.

¹² Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung: https://www-fedlex-admin-ch.trans-late.gooq/eli/cc/1983/1205_1205_1205/de?x_tr_sl=en&x_tr_tl=fi&x_tr_hl=fi&x_tr_pto=wapp&x_tr_hist=true

Osavaltiotaso / Alueellinen taso (kantonit)

Seuraavaksi ylimmällä hallinnollisella tasolla eli osavaltiotasolla on itsenäinen kantoniviranomainen, jota yleensä kutsutaan kantonin työvoimapalveluksi. Osavaltioiden työvoimapalvelut muodostuvat kantonien toimistoista (KAST) sekä niiden alaisista alueellisista työnvälitystoimistoista (RAV), logistiikkatoimistoista Employment and Training Measures (LAM) ja työttömyysvakuutus-kassoista (ALK). Osavaltiot voivat lainsäädännön puitteissa toimia melko itsenäisesti ja vapaasti työllisyysvakuutusten sekä palveluiden organisoinnin ja toimeenpanon osalta.

1. **Kantonien toimistot (lyhenne KAST)** on enimmäkseen integroitu yksittäisten kantonien talousasioiden pääosastoihin, ja niillä on useita nimiä, kuten Office for Employment, Cantonal Employment Bureau, Office of the Economy and Employment tai Cantonal Bureau for Industry. Kantonien työvoimaviranomaisina ne suorittavat liittovaltion lain mukaisia työmarkkina- ja työttömyysvakuutustehtäviään sekä kantonilain mukaisia lisätehtäviä. Kantonien toimistojen alaisuuteen kuuluvat alueelliset työvoimakeskukset (RAV) ja pääsääntöisesti julkiset työttömyyskassat. Lisäksi kantonien toimistojen toimivaltaan kuuluu julkisten työnvälityspalvelujen ja työllistämishjelmien toimintavastuu yhdessä työmarkkinoiden logistiikkakeskuksen (LAM) kanssa. Osavaltiot ovat vapaita päättämään työnvälitystoimistojen lukumäärästä, organisoinnista ja toiminnasta. Julkisten työvoimapalvelujen toiminnassa onkin suuria eroja sekä kantonien sisällä että niiden välillä.
2. **Alueellisia työnvälitystoimistoja (lyhenne RAV)** on tällä hetkellä noin 130. Ne voivat kansallisen lainsäädännön puitteissa toteuttaa toimintaansa sisällöllisesti itsenäisesti osavaltion työvoimaviranomaisten ohjauksessa. RAV:ien ensisijaisina tehtävinä on toimeenpanna työttömyysvakuutuslain säännökset ja vastata tulossuuntautuneesta valvonnasta, joka toteutetaan liittovaltion ja kantonien välillä tehdyn sopimuksen perusteella. Lisäksi alueelliset työnvälitystoimistot ovat erikoistuneet työmarkkinoihin ja työnvälitykseen ja niissä työskentelevät neuvotat avustavat työnhakijoita työnhaussa, ohjaavat heitä työllistymistä edistävään työllistämisen- ja koulutustoimenpiteisiin ja määräävät tarvittaessa seuraamuksia. Usein he työskentelevät muiden palvelujen, kuten työkyvyttömyysvakuutustoimiston, sosiaalipalvelujen sekä ammatillisen perehdyttämisen- ja etenemistoimistojen kanssa parantaakseen hakijoiden työllistymistä.
3. **Työmarkkinoiden logistiset keskuskeskukset (lyhenne LAM)** vastaavat työllistämishjelmien ja koulutusten toteuttamisesta ja niiden laadun varmistamisesta. Jokaisella kantonilla on vain yksi logistinen keskus. Käytännössä tämä on hankintaan painottunut keskus.
4. Jokaisella kantonilla on oma julkinen **työttömyysvakuutuskassa**, joka käsittelee vakuutettujen henkilöiden työttömyyskorvauksia ja muita työttömyysvakuutuslain (AVIG) mukaisia etuuksia sekä vastaa kuukausimaksujen maksamisesta. Valtakunnallisia ja julkisia työttömyyskassoja on yhteensä 26 ja ne ovat kaikkien kantonin vakuutettujen asukkaiden käytössä. Näiden lisäksi on 18 työntekijä- ja työnantajajärjestöjen perustamaa yksityistä rahastoa, jotka voivat rajoittaa toimintansa tietylle alueelle tai tiettyyn joukkoon yksilöitä tai

ammattiryhmiä. Heillä on samat tehtävät ja valtuudet kuin kantonien julkisilla työttömyyskassoilla.

Edistääkseen yhteistyötä keskenään ja talousasioiden valtiosihteerin kanssa osavaltioiden toimistot ovat muodostaneet yhdessä Sveitsin työvoimatoimistojen liiton (VSAA). Kantonit ovat myös perustaneet yksiköitä, jotka tarkkailevat alueen työmarkkinoita ja vastaavat koulutus- ja työllisyystoimenpiteiden toteuttamisesta. Vahvasti hajautetun järjestelmän taustalla on ajatus, että osavaltiot tuntevat oman työmarkkinansa ja voivat näin keskittyä paremmin alueellisiin työmarkkinoihin.

Paikallinen taso

Sveitsin nykyisessä työvoimapolitiisessa järjestelmässä kuntien työvoimatoimistoilla on hyvin rajalliset tehtävät, sillä niiden toimivalta ja vastuu on siirretty historiassa alueellisille työnvälitystoimistoille (RAV). Käytännössä kunnallisten työvoima- ja koulutuslogistiikkatoimistot tehtävänä on tarjota alueellisille työnvälitystoimistoille resursseja, jotka auttavat työnhakijoita integroitumaan työmarkkinoille. Kantonit ja kunnat toteuttavat itsehallintonsa puitteissa myös muuta työvoimapolitiista toimintaa. Kantoneilla on muun muassa erilaisia omia aloitteita ja työllisyys- ja elinkeinopolitiisia toimia, mutta ne ovat käytännössä julkisista työnvälitystoimistoista erillisiä osa-alueita. Alhaalta ylöspäin tarkasteltuna RAV on keskeinen työnvälitystoimija, jota tässä selvityksessä on mielekästä tarkastella.

Rahoitus

Julkiset työllisyyspalvelut ja työttömyysetuudet rahoitetaan valtakunnallisesti, mutta rahoitusta kanavoidaan ja hallinnoidaan osavaltiotasolla. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Sveitsissä etuus- ja sijoitustoiminnot on erotettu toisistaan työttömyysvakuutus-kassojen ja paikallisten työvoimapalvelujen välillä. **Alueellisten työnvälitystoimistojen (RAV) toiminnan rahoitus perustuu ns. yhdistelmärahoitukseen, joista kantonit kattavat tyypillisesti noin 70 prosenttia ja liittovaltio noin 30 prosenttia (Swiss Federal Audit Office 2020).** Jokainen kantoni hallinnoi julkista työttömyyskassaa ja lisäksi on yksityisesti järjestettyjä rahastoja, joista työnantajat ja työntekijät voivat valita vapaasti. Vaikka onkin olemassa riski, että työttömyysetuuksien kansallinen rahoitus työvoimapalvelujen paikallishallinnon avulla voi johtaa heikkoon aktivointiasenteeseen, Sveitsi on pystynyt välttämään tämän onnistuneesti liittovaltion suoritusperusteisen valvonnan ja johtamisen avulla. (OECD 2013, 131). Alueellisten työllisyyspalvelujen suorituskyky ei ole sidottu rahoitukseen, mutta työttömyysjaksojen keston minimoiminen on heidän etunsa, sillä toimeentulotuen loppumisen jälkeen maksettavat tukietuudet rahoitetaan täysin kantoni- tai kuntatasolla.

5.2. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden seuranta, arviointi ja tiedolla johtaminen

Sveitsillä on omanlaisensa tiedolla johtamisen ja tulosohtamisen (performance management) järjestelmä, jonka tarkoituksena on edistää alueellisen työllisyyspalveluiden tuloksellisuutta. Tiedolla johtaminen perustuu liittovaltion ja osavaltioiden väliseen tulossopimukseen. Työllisyyspalveluiden tehokkuutta ja vaikuttavuuden seurannasta vastaa osavaltiotason toimijat. Liittovaltion roolina on

mitata, kuinka hyvin nämä tulokset on saavutettu verrattuna kansalliseen keskiarvoon. Keskeinen osa tulossopimusta on osavaltioiden alaisten viranomaisten (RAV, LAM ja KAST) suoritusperusteinen arviointi. Sopimuksessa kantonit sitoutuvat myös osallistumaan liittovaltion edistämään vertaisoppimiseen ja kehittämiseen sekä tilannearviointiin, mikäli ne sijoittuvat vertailussa toistuvasti heikosti.

Alueellisten työvoimatoimistojen tiedolla johtaminen sisältää seuraavat viisi instrumenttia 1. analyttinen suorituskyvyn mittaaminen (analytical instruments of performance measurement) 2. suorituskykyvertailu (benchmarking) 3. tilannearviointit (situational assessment) 4. operatiiviset avainluvut (KPI dashboards) ja 5. kokemusten vaihto (käytäntöjen jakaminen ja toisilta oppiminen). Tiedolla johtamisen keskiössä on neljä mitattavissa olevaa vaikutusindikaattoria, joilla edistetään työllisyyspalveluille asetettuja tavoitteita. Indikaattoreilla pyritään myös edistämään vertaisoppimista eikä niillä ole kytkentää taloudellisiin resursseihin. (Schweizerische Eidgenossenschaft, Confederation Suisse 2011).

Sveitsin työllisyyspalvelujen tehokkuutta mitataan alueellisten yksiköiden eli 26 kantonin ja noin 130 alueellisen työnvälitystoimistojen (RAV) suorituskykyä vertailemalla (performance measure). Suorituskyvyn vertailu otettiin käyttöön 2000-luvun reformien myötä. Aikaisempien arvioiden mukaan vertailu on johtanut parannuksiin paikallisten toimijoiden suorituskyvyssä ja rekisteröidyn työttömyysasteen laskuun (Nunn ym. 2010). Kantonit ovat siis vastuussa yksiköiden (RAV) toiminnasta, ja heillä on myös mahdollisuus muuttaa näiden yksiköiden määrää tai organisoida heitä kantonin alueella parhaaksi katsomallaan tavalla.

Valtiontasoista ohjausta ja tiedolla johtamista tehdään myös yhteisen tavoitteenasettelun kautta. Työllisyyspalveluille määritelty keskeinen tavoite on nopea ja pitkän aikavälin uudelleentyöllistyminen. Tavoitteet perustuvat osavaltioiden ja liittovaltion väliseen tulossopimukseen (European Commission 2013). Liittovaltiotasolla (SECO) asettaa tavoitteet osavaltiotasolle ja osavaltiot saavat suhteellisen itsenäisesti päättää, millaisilla keinoilla pyrkivät saavuttamaan nämä tavoitteet. Lisäksi valtion keskeisenä roolina on valvoa ja vertailla tavoitteiden saavuttamista ja paikallisten työnvälitystoimistojen suorituskykyä valtakunnallisten mittareiden avulla.

Myös työvoimapalveluiden alueelliset viranomaiset ovat mukana suoritustavoitteiden (performance targets) asettamisessa (European Commission 2013). Palvelusopimus tarkistetaan noin neljän vuoden välein ja sitä voidaan tarpeen mukaan muuttaa. Lisäksi tavoitteita tarkistetaan tai oikaistaan osavaltioiden pyynnöstä tai sellaisissa tapauksissa, kun asiaankuuluvien lakien muutokset tai uudet tieteelliset näkemykset ovat ajankohtaisia. Tavoitteiden tarkasteluun osallistuu julkisten työllisyyspalveluiden ylin johto, työministeriö, kantonien johtajat jokaisella neljällä alueella, liittovaltion ministeriö sekä kantonien laadunhallinnan asiantuntijoina tulosmittaustyöryhmän jäsenet.¹³ Tavoitteet ovat pysyneet suunnilleen samoina 2000-luvun alusta lähtien.

Kantonien työllisyyspalveluiden tuloksellisuutta ja suhteellista suoritusta analysoidaan kompleksisen ekonometrisen mallin sekä neljän kvantitatiivisen indikaattorin ja kahden laajennetun indikaattorin avulla, jotka on johdettu nopean ja pitkäkestoisen työllistymisen kansallisesta tavoitteesta. Sopimuksissa määritellyt indikaattorit mittaavat 1. työnhakijoiden nopeaa uudelleenintegroimista työmarkkinoille, 2. pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemistä ja vähentämistä, 3. etuuskien tai etuuksiin käytettävän määrän vähentämistä sekä 4. työllisyystoimien kestävyyttä eli työttömäksi uudelleenrekisteröityjen määrää. Indikaattoreita säädetään alueellisten työmarkkinaolosuhteiden perusteella. Vaikuttavuusindikaattorit on kuvattu tarkemmin seuraavassa taulukossa:

Taulukko 1. Vaikuttavuusindikaattorit

Tavoite	Sisältö	Painoarvo	Mittaustapa
Nopea integroiminen	Keskiarvo tukipäivistä per tuen saaja (rekisteristä poistumisen hetkellä)	50 %	Kuluvan puitekauden rekisteristä poistettujen päivärahasaajien tai puitejaksonsa päättymiseen tulleiden päivärahan saajien keskimääräinen vastaanottopäivien lukumäärä.
Vältä pitkäaikaisyöttömyyttä	Kuinka moni päivärahan saajista jää pitkäaikaisyöttömäksi: % pitkäaikaistyöttömistä uusien tuen saajien keskuudessa	20 %	Pitkäaikaisten päivärahojen lisäykset jaettuna niiden päivärahojen lukumäärällä, jotka avasivat uuden puitejakson hakukoodilla 1 (= oikeus päivärahaan) 13 kuukautta sitten.
Vältä tukien ulkopuolelle jäämistä (loppumista)	Kuinka moni päivärahan saajista jää tukien ulkopuolelle? % uusista tuen saajista, joilta vakuutus-tuki loppuu	20 %	Raportointikuukauden kotiutusten määrä jaettuna niiden päivärahan saajien lukumäärällä, jotka voitaisiin mahdollisesti nostaa raportointikuukauden aikana.
Vältä uudelleenrekisteröitymistä	Kuinka moni etuuden lopetus johtaa uudelleenrekisteröintiä varten? % poistuneista tuen saajista, jotka rekisteröityvät 12 kuukauden aikana uudestaan	10 %	Uudelleenilmoittautuneiden määrä päivärahaan 12 kuukauden sisällä jaettuna niiden henkilöiden lukumäärällä, jotka "poistettiin" päivärahojen saamisesta raportointikuukaudella t-12.

Pääasiallinen vastuu työvoimapolkujen suoritusjohtamisesta on liittovaltion hallituksella (European Commission 2013). Kantoniviranomaisten ja SECO:n edustajista koostuva ohjauskomitea päättää vuosittain, miten vaikutustenarviointi tulisi suorittaa ja määrittelevät käytössä olevat vaikutusmittarit. Lisäksi samojen organisaatioiden edustajista koostuva erillinen työryhmä arvioi vaikutustenarvioinnin laatua ja riippumattomuutta. Sopimuksen tavoitteita neuvotellaan uudelleen

noin neljän vuoden välein, mutta ne eivät ole muuttuneet viimeisen 20 vuoden aikana muutamia vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta (4. indikaattorin osalta pitkäaikaistyöttömyys määriteltiin ennen 4 kk, nyt 12 kk).

Vaikuttavuusindikaattori 1: Nopea uudelleentyöllistyminen

Indikaattori mittaa kuluvan puitekauden rekisteristä poistettujen päivärahasaajien tai puitejaksonsa päättymiseen tulleiden päivärahan saajien keskimääräisen vastaanottopäivien lukumäärän. Indikaattori mitataan seuraavanlaisesti: Kuluvalla puitejaksolla saatujen päivärahojen (ja maksettujen työpäivien) saajat lasketaan yhteen. Mukaan lasketaan kaikki ne päivärahan saajat, jotka ovat saaneet sitä raportointikuukautena eikä sitä seuraavana kuukautena (=poisto). Saatujen päivärahojen (ja maksettujen vapaapäivien) summa lasketaan myös niille päivärahan saajille, jotka ovat poistuneet rekisteristä välillä tai sellaisille, joiden päivärahat on sanktioiden vuoksi keskeytetty. Jokaiselta työnhakijalta saadut päivärahat huomioidaan vain viimeisenä vastaanottokuukautena riippumatta poistopäivästä. (ALV, 2021.)

Vaikuttavuusindikaattori 2: Vältä pitkäaikaistyöttömyyttä

Indikaattori mittaa pitkäaikaistyöttömien uusien saajien osuutta. Pitkäaikaistyöttömäksi määritellään henkilö, joka on saanut vähintään yhden päivärahan kuukaudessa yli 12 kuukauden ajan puitejakson alkamisesta tai joka on maksanut vähintään yhden odotus- tai poissaolopäivän. Kuukausi ilman etuuksia tai poissaolopäiviä estää henkilön laskemisen pitkäaikaistyöttömäksi. Tulos mitataan seuraavanlaisesti: Mukaan lasketaan kaikki päivärahan saajat, jotka ovat kuluvan puitejakson 13 ensimmäisen kuukauden aikana saaneet päivärahaa yhtäjaksoisesti 13 kuukauden ajan tai jotka ovat maksaneet irtisanomispäiviä tai odotuspäiviä. Kaikki raportointikuukaudet sisältyvät vuosittaiseen vaikutusmittaukseen. (ALV, 2021.)

Vaikuttavuusindikaattori 3: Vältä tukien loppumista

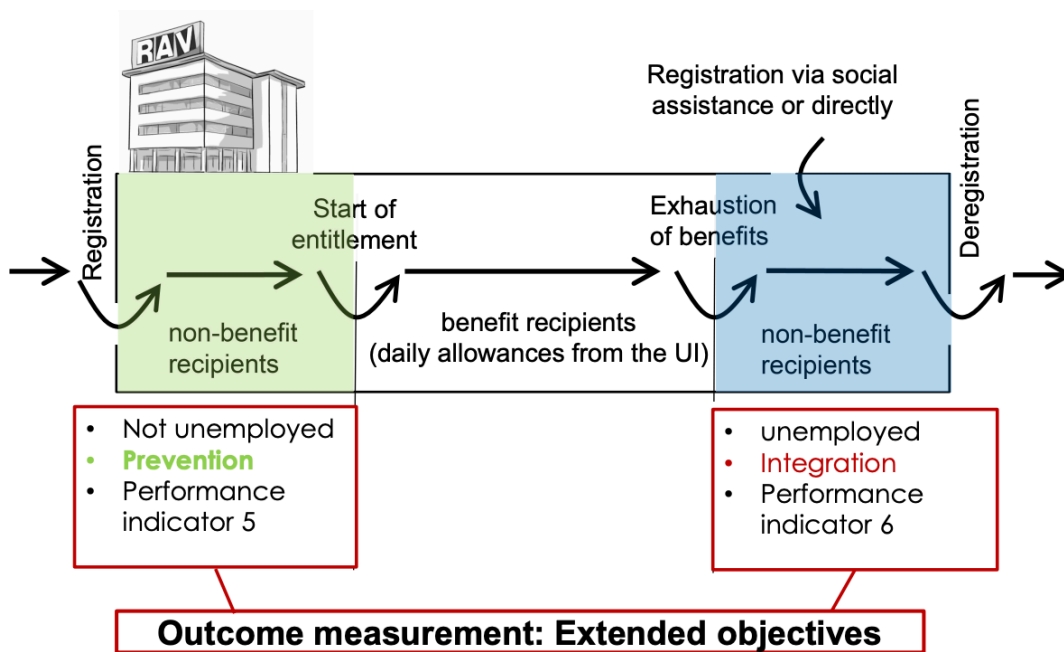
Indikaattori mittaa kuukauden tukijärjestelmän häätöjen määrän jaettuna kyseisen kuukauden todellisilla ja mahdollisilla häädöillä. Tämä mitataan laskemalla yhteen raportointikuukauden kotiutusten määrä jaettuna niiden päivärahan saajien lukumäärällä, jotka voitaisiin mahdollisesti nostaa raportointikuukauden aikana. Päivärahan saaja katsotaan vähennetyksi, jos työnhakija on joko käyttänyt enimmäisoikeutensa päivärahoihin tai hänen oikeutensa päivärahoihin on vanhentunut puitejakson päätyttyä, jolloin hän ei voi avata uutta puitekautta. Jako tapahtuu sinä kuukautena, jolloin viimeinen päiväraha on nostettu. Nimittäjään lasketaan henkilöt, jotka joko eliminoidaan raportointikuukaudella tai jotka on laskettu eliminaatiopotentiaaliin. (ALV, 2021.)

Vaikuttavuusindikaattori 4: Vältä uudelleenrekisteröitymistä

Neljäs vaikuttavuusindikaattori mittaa työttömäksi ilmoittautuneiden poistoihin perustuen, kuinka moni heistä on rekisteröitynyt uudelleen työttömäksi työnhakijaksi vuoden sisällä. Rekisteristä poistaminen ja rekisteröinti määritellään tässäkin yksinomaan päivärahamaksuilla, ei kirjatulla rekisteröinnillä tai rekisteristä poistamisella. Uudelleenrekisteröinniksi laskettava kuukausi ei määräydy uudelleenrekisteröinnin kuukautena vaan rekisteröinnin poistumiskuukauden mukaan. Tulos

lasketaan jakamalla uudelleenilmoittautuneiden määrä päivärahojen saamiseksi 12 kuukauden sisällä niiden henkilöiden lukumäärällä, jotka "poistettiin" päivärahojen saamisesta raportointikuukaudella t-12. Päivärahojen uudelleenilmoittautumisten prosenttiosuus 12 kuukauden sisällä lasketaan raportointikuukauden t-12 päivärahojen peruutusten perusteella. Laskuri laskee päivärahojen uudelleenrekisteröinnit 12 kuukauden sisällä. Jos henkilö poistetaan rekisteristä kuukaudessa t-12, tätä henkilöä ei lasketa päivärahaista poistetuksi. (ALV, 2021.)

Neljän ensisijaisen tavoitteen lisäksi indikaattoreihin on lisätty kaksi laajennettua tavoitetta, joita ovat indikaattori 5: Työttömyyden ehkäisy ja indikaattori 6: Integroiminen. (ALV, 2021.)



Kuva 10 Laajennetut tavoitteet

Vaikuttavuusindikaattorit kerätään kaikista Sveitsin osavaltioista ja alueellisista työnvälitystoimistoista. Vaikutusindikaattorien laskenta perustuu ASAL-työttömyysvakuutuskassan maksujärjestelmän työttömyyskorvaustietoihin. Tiedot eivät ole riippuvaisia RAV:eista ja niiden tallennuskäytännöistä, mikä mahdollistaa niiden objektiivisen ja yksityiskohtaisen mittaamisen. Näin myös vältetään, että työllisyystoimijat tai viranomaiset voisivat vaikuttaa tuloksiinsa. Kuukausittaiset arvot ovat saatavilla tilastotyökalu LAMDA:n kautta (kolmen kuukauden kuluttua viitekuukaudesta, jolloin yli 95 % viitekuukauteen lasketuista maksuista on suoritettu tai kuuden kuukauden kuluttua lopullisina). (ALV 2021.)

Alueiden väliset erot

Sveitsissä suorituskykyvertailu mittaa ennen kaikkea suhteellista suoriutumista. Vaikutusindikaattoreiden data soveltuu rajoitetusti vertailemaan alueiden välisiä eroja, sillä RAVit toimivat hyvin erilaisissa taloudellisissa ja työmarkkinaolosuhteissa. Tämän vuoksi tiedot korjataan eksogeenisillä tekijöillä, jotta RAV-arvoja voidaan vertailla paremmin toisiinsa. Korjatut vaikutukset

lasketaan ekonometrisella (eli tilastollisella) mallilla, jossa otetaan huomioon mm. työttömyyden aste, kausittain vaihtelu, väestörakenne, paikallinen työvoimarakenne, yritys rakenne, alueelle työn perässä matkustavien "rajatyöntekijöiden" määrä sekä väestötiheys paikallisilla työmarkkinoilla. Eksogeenisten muuttujien määritelmät eivät ole osa RAV/LAM/KAST-sopimusta, mutta menetelmä ovat pysyneet muuttumattomana vuodesta 2015 lähtien. (ALV 2021)

Eksogeeniset muuttujat, jotka otetaan nykyisessä ALV 2021 -sopimuksessa huomioon on lueteltu alla olevassa taulukossa.

Taulukko 2. Eksogeeniset tekijät ALV 2021-sopimuksen mukaan

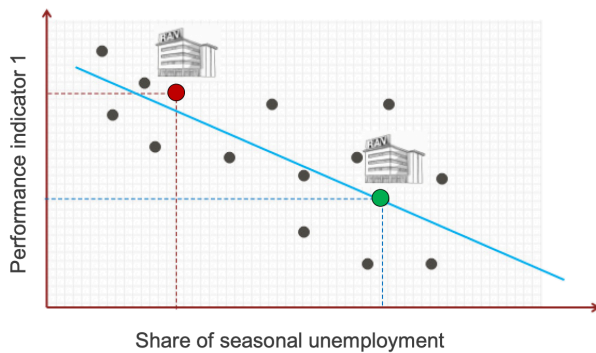
Eksogeeninen tekijä	Mittari	Nimittäjä	Taso
Käyttöaste (työmarkkinoiden tila)	RAV:n uusien tulokkaiden määrä	Työikäinen väestö	RAV Alue
Rajanylittävän työmatkailijoiden osuus	Rajat ylittävien työmatkalaisten määrä FSO:n rajanylitystilastojen mukaan	Työikäinen väestö	RAV Alue
Sveitsin osuus 4	Sveitsin kansalaisilta avattujen puitesopimusten määrä (hakukoodilla 1).	Kehyskauden avaus-ten määrä korvauskoodilla 1	RAV
Työn kausiluonteisuus: Rakennusteollisuus	Rakennusalan työnhakijoiden puitesopimusten määrä (hakukoodilla 1).	Kehyskauden avaus-ten määrä korvauskoodilla 1	RAV
Työn kausiluonteisuus: Majoitusteollisuus	Majoitusalan työnhakijoiden avoimien puitesopimusten määrä (hakukoodilla 1).	Rungon aukkojen määrä korvauskoodilla 1	RAV

Kahdessa kausimuuttujassa eli rakennus- ja majoitusteollisuuden kausiluonteisuudessa lasketaan yhteen kaikki kehityskauden ajalta olevat henkilöt, joiden viimeinen työnantaja oli rakennusalalla tai majoitus alalla. Lisäksi osa henkilöistä, joiden viimeinen toimiala oli joko tuntematon tai vakituinen kausiluonteisen sektorin kannalta merkityksellinen ammatti, työpaikka tai vuokratyöpaikka lisätään vastaavaan sesonkiin. RAV:eissa, joissa on enemmän uusia tulokkaita rakennusalalta on keskimäärin vähemmän pitkäaikaistyöttömyyttä, jolloin rakennusalan uusien tulokkaiden osuus

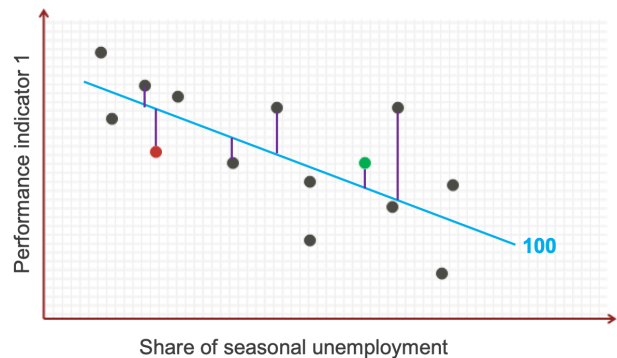
liittyy negatiivisesti pitkäaikaistyöttömyyteen. Vaikeat työmarkkina-alueet joutuvat puolestaan keskimäärin useammin uudelleenrekisteröinnin kohteeksi. (ALV, 2021)

Eksogeenisten tekijöiden korjaustoimenpidettä kutsutaan oikaistuksi R2:ksi ja se ilmaisee, kuinka monta prosenttia RAV:n erilaisista vaikutuksista selittyy ulkoisilla olosuhteilla. Eksogeenisten olosuhteiden osuus on yleensä erittäin korkea, jopa 70–80 prosenttia. Loput erot, jotka vastaavat noin 20 % varianssista, johtuvat osittain satunnaisista vaihteluista ja RAV:ien ja osavaltioiden endogeenisistä eroista, kuten strategisista suuntauksista, joilla on erilaisia vaikutuksia. Kuva 11 esittää eksogeenisten tekijöiden korjaamisen esimerkin avulla. Mikäli RAV toimii huonommin kuin toinen RAV korjattujen vaikutusten perusteella, eroa ei voida enää selittää ulkoisilla tekijöillä. (ALV 2021.)

The basic principle of benchmarking



«Adjusted» performance indicators



Kuva 11. Esimerkki vertailun korjauksesta

Kahden vertailtavan RAV:n mitattujen vaikutusten välinen ero koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen voidaan selittää ulkoisilla eli eksogeenisillä tekijöillä ja toinen endogeenisillä tekijöillä.

Ekonometrinen mallin eksogeenisuuskorjauksen toiminta voidaan määritellä kolmella tavalla:

1. Kullekin RAV:lle lasketaan ehdollinen odotusarvo vaikutusindikaattorikohtaisten eksogeenisten tekijöiden perusteella. Tosiasiallisesti mitatun arvon poikkeama tästä odotusarvosta on korjattu vaikutus.
2. Toisin kuin vaikutusindikaattoreiden raakatiedoissa, korjattujen vaikutusarvojen ja ulkoisten tekijöiden välillä ei ole enää yhteyttä.
3. Vaikutuserot RAV:n välillä on jaettu kahteen (riippumattomaan) osaan: eksogeeninen osa selittyy kehusehdoilla; endogeeninen osa selittyy RAV:n toiminnalla ja organisaatiolla. Kun jokaiselle neljästä vaikutusindikaattorista on laskettu korjattu arvo, nämä neljä arvoa voidaan tiivistää niin sanottuun "korjattuun kokonaisindeksiin", joka on neljän korjatun tehostearvon painotettu summa. (ALV, 2021.)

Mikäli kantonilla on toistuvasti negatiivisia tai kertaluontoisesti voimakkaasti poikkeavia tuloksia vaikutusmittauksessa, tulee heidän käydä läpi tilanteen arviointiprosessi ja kehittää konkreettisia toimenpiteitä paremman vaikutuksen saavuttamiseksi (situational assessment). Arviointi toteutetaan yhdessä kantonien ja SECO:n kanssa. Tilanearvioita tehdään noin 2–3 vuodessa ja myös kantonit voivat toimia aloitteiden tekijöinä. Arviointin tarkoituksena on identifioida toimintatapoja,

joissa kantoni voisi parantaa toimintaansa. Lisäksi tyypillisesti noin 1–2 vuoden päästä arvioidaan ulkopuolisesti ehdotettujen toimenpiteiden toimivuutta sekä annetaan lisää ehdotuksia ja suosituksia. Kantonien suostuminen prosessiin ei ole kirjattu lakiin vaan perustuu sopimukseen valtion ja osavaltioiden välillä (ns. soft authority).

Lisäksi liittovaltio voi tilata arviointitutkimuksia erilaisten palvelujen vaikutuksista ja osavaltiot voivat ostaa arviointeja ulkopuolisilta konsulteilta budjetin rajoissa.

Eksogeenisillä tekijöillä korjatut arvot esitetään vertailuarvona ja julkaistaan lehdistötiedotteen ja verkkotyökalujen avulla muutaman vuoden välein, mutta tuloksista ei käydä haastatteluiden mukaan juurikaan julkista keskustelua. Indikaattorien julkaiseminen on kantonien hallituksille vahva kannustin asettaa tavoitteet mahdollisimman hyvin sekä jatkuvasti parantaa työllisyyspalveluiden laatua ja tiedolla johtamista.

5.3. Tiedolla johtamisen toimivuus

Sveitsin hajautetussa järjestelmässä alueellisten työllisyyspalveluiden toiminnan tuloksille on asetettu vahvoja institutionaalisia ja hallinnollisia kannustimia. Tulosten vertailu muiden kantonien kesken kannustaa alueellisia toimijoita soveltuviin työllistämistoimenpiteisiin mahdollisimman nopeasti, sillä se luo kilpailuasetelmaa alueiden, paikkakuntien ja toimistojen välille.

Lisäksi työnhakijoiden nopeaan työllistämiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen kannustaa se, että alueellisten toimijoiden on itse maksettava työttömän sosiaaliavustuksia, mikäli integroiminen takaisin työmarkkinoille ei ole onnistunut tai etuuksia on maksettu liikaa.

Sveitsin työllisyyspalveluiden tiedolla johtamisen järjestelmän tavoitteena on lisäksi kannustaa kantoneita kommunikoimaan ja jakamaan kokemuksia keskenään sekä kehittämään yhteisiä ratkaisuja. Liittovaltion taholta järjestetään myös osaamisen kehittämiseen ja jakamiseen liittyviä toimintoja, ns. messuja tai kehittämispäiviä kerran vuodessa. Niiden tarkoituksena on tarjota tiedonjaon mahdollisuuksia osavaltioiden välille. Lisäksi kantonit jakavat kokemuksiaan ja ovat kontaktissa toisiinsa epävirallisemmissa tapaamisissa useamman kerran vuodessa.

Aikaisemmissa arvioinneissa Sveitsin julkisten työllisyyspalveluiden järjestelmä on todettu tehokkaaksi organisaatioiden toiminnan ja suorituskyvyn välisen yhteyden mittaamisessa (Nunn ym. 2010). Yksi järjestelmän vahvuuksista on arvioinnin mukaan sen kyky lisätä ymmärrystä organisaatioiden tuloksellisuudesta, "poisvirroista" ja työnhakijoiden työllistymisnopeudesta. Järjestelmän heikkoudeksi puolestaan on tunnistettu se, että Sveitsin julkiset työvoimapalvelut edustavat vain pientä osaa työmarkkinoista, sillä yksityisten työvoimapalvelujen markkinaosuus on suhteellisen suuri ja niiden yhteistyö muiden sosiaalivakuutuslaitosten kanssa on heikkoa. (Nunn ym. 2010.) Yksityisiä työttömyysvakuutuskassoja ja työnvälitystoimistoja ei myöskään ole juurikaan vertailtu julkisten toimistojen kanssa. (Nunn ym. 2010). Lisäksi, koska kantonien työllisyyspalvelut ovat hyvin autonomisia, niiden toimintatavat voivat erota merkittävästi toisistaan. (Nunn ym. 2010)

Rahoituksen yhdistäminen suorituskykyyn

Alun perin suunnitelmissa oli yhdistää kantonien julkisen työnvälityksen rahoitus mitattuun suori-
tuskykyyn. Tähän kuitenkin liittyi haasteita, sillä kaikilla kantoneilla ei ollut lainsäädäntöä tätä var-
ten ja lisäksi rahoitusperusteisuus sai alueellisilta toimijoita kritiikkiä. Rahoitusperusteisuutta ei
otettu käyttöön vaan se korvattiin neuvotteluprosessilla kantonien ja kansallisen tason välillä.
Vaikka järjestelmässä ei enää ole välittömiä taloudellisia sanktioita huonosta suorituskyvystä, se
antaa kantoneille suorituskykytietoja omien toimistojensa hallintaa varten. Lisäksi se vaikuttaa ns.
"nimeämisen ja häpeämisen" (name and shame) ja vertaispaineen avulla.

Alueiden väliset erot

Julkisten työvoimatoimistojen suorituskykyluokitukset mittaavat melko tarkasti työvoimatoimisto-
jen suorituskykyä suhteessa toisiinsa, mutta prosessin kykyä mitata kantonien työvoimatoimistojen
keskimääräistä suorituskykyä ilman, että otetaan huomioon kantonien muiden politiikkatoimien
vaikutuksia, on kyseenalaistettu, sillä erot ulkoisissa toimintaympäristöissä vaikuttavat merkittä-
västi julkisen työnvälityksen tehokkuuteen (Luzzi 2001; European Commission 2013).¹⁴

Useat tutkimukset Sveitsin alueellisista työvoimatoimistoista ovat osoittaneet, että ympäristöteki-
jät, jotka ovat työvoimatoimistojen hallinnan ulkopuolella, kuten työttömien ominaisuudet (ikä,
koulutus, alkuperä, sukupuoli, liikkuvuus), vaikuttavat merkittävästi niiden tehokkuuteen (Sheldon
2003; Luzzi 2001). Kantonien välisiin eroihin suorituksessa voi vaikuttaa myös kulttuuriset erot, sillä
Sveitsissä on havaittu suuria eroja työttömyyden kestoissa eri kieltä puhuvien alueiden välillä; ro-
maanilaisten kielen puhujat etsivät työtä lähes seitsemän viikkoa pidempään kuin saksankieliset
naapurit. Eugsterin ym. (2017) tutkimuksen perusteella eron kielirajalla uskotaan johtuvan kulttuu-
risista eroista ja asenteista työhön ja työttömyyteen, sillä työmarkkinaolosuhteiden ja työttömyys-
poolin koostumuksen erot eivät riitä selittämään havaittua eroa (Eugster ym. 2017).

Haastattelun perusteella tiedolla johtamisen järjestelmän haasteena on myös se, että jotkin kanto-
nit ovat turhautuneet huonoihin suorituksiin tai saattavat kokea suorituksen mittaamisen epärei-
luna. Tästä huolimatta kaikkien kantonien on kuitenkin havaittu olevan motivoituneita vastaamaan
yhteisiin tavoitteisiin.

**Kantonien näkökulmasta neljä indikaattoria ovat nykyisin suhteellisen selkeitä. Vuosien varrella
raportointia on kehitetty informatiivisemmaksi ja helpommin ymmärrettäväksi myös päivittäis-
johtamisen näkökulmasta.** Kantonit pystyvät seuraamaan tietojen kertymistä reaaliajassa (indi-
kaattorit), mutta korjaukset ovat heille aina yllätys. Toki teoriassa he voisivat laskea indikaattorit
itse, mutta sillä ei ole ollut perusteita.

Käytännössä tiedot järjestelmässä on jäljitettävissä kantonien alueella yksittäisiin RAVn yksiköihin,
tiimeihin ja aina yksilöihin asti. RAV:n johdon haastatteluissa mainitaankin, että yksilötason tietoa
käytetään päivittäisjohtamisessa, vaikka liittovaltio ei sitä analysoikaan. Haastateltu Kanton oli

¹⁴ <https://www.oecd.org/employment/emp/36780883.pdf>

myös itse pyytänyt "tilanearviota" ja koki ulkoisen analyysin ja arvioinnin omasta organisaatiostaan varsin hyödylliseksi oman toiminnan kehittämisen kannalta.

Haastattelujen perusteella yhteiset tapahtumat ja tiedon julkaisu on hyvä tapa edistää keskustelua ja vertailua. Tosin haastatteluissa kuvastui perustilanne, jossa oma osavaltio nähtiin aina niin "ainutlaatuisena" että vertailu muihin osavaltioihin tekemisen tai sisällön suhteen ei ole aina mielekästä, mutta vertailua voi tehdä myös oman osavaltion yksiköiden tai tiimien välillä. Indikaattoreiden vuosittaisen julkaisemisen osalta todettiin myös, että poliitikot ovat usein kiinnostuneita siitä, miten oma osavaltio on pärjännyt suhteessa muihin, ja saavat tiedot ennen operatiivisen palvelun johtoa. Tällä on ilmeisesti pyritty varmistamaan poliittisen rajapinnan kiinnostusta asian suhteen.

Osavaltioiden suuri toimivalta mahdollistaa sen, että alueelliset työvoimatoimistot voivat mukautua optimaalisesti paikallisiin työmarkkinaolosuhteisiin, mikä edistää myös innovatiivisia täytännönpäytäntöjä. (Schweizerische Eidgenossenschaft, Cofederation Suisse 2011). Tässä selvityksessä haastateltu osavaltio oli sellainen, ettei osavaltiolla itsellään ollut varsinaista "työllisyyspolitiikkaa", sillä sille ei ole tarvetta, vaan se keskittyi ensi sijassa työnvälityksen toteuttamiseen julkisen työttömyysvakuutuksen kautta. Täsmätyökykyisille on Sveitsissä omia erillishjelmia ja erillispalveluita, eivätkä he ole samalla tavalla aktiivisesti työnhakijoina kuin esimerkiksi Suomessa.

Liittovaltion haastattelussa huomautettiin, että tiedon vaihto tuo esiin erilaisia trendejä siitä, miten eri puolilla Sveitsiä toimintaa kehitetään esimerkiksi neuvonnan suhteen silloin kun varsinaisia työprosesseja ei käytännössä ole määritelty.

6 Opit Suomelle

Tässä luvussa vedetään yhteen THL:n kokemuksia tiedolla johtamisesta sekä selvityksen mahdollisia oppeja Suomelle.

- » THL:n haastatteluissa korostettiin vertailukelpoisuuden ja tiedon läpinäkyvyyden merkitystä. Lisäksi tärkeänä nähtiin, että päätökset perustuvat reaaliaikaiseen tai tutkittuun tietoon.
- » Vertailumaissa tiedolla johtamisen erilaiset käytännöt eivät lopulta vaikuta resurssointiin, vaan kytkös johtamisen ja resurssien välillä on ohut.
- » Tavoitteenasettelua ohjataan enemmän lainsäädännöllä kuin varsinaisella tiedon johtamisella, mutta tavoitteet ovat palvelujärjestelmän tasolla strategisen tason tavoitteita.
- » Suorituskykyvertailujen kautta tuotettavan tiedon käyttöön ja hyödynnettävyyteen kiinnitetään enenevissä määrin huomiota, mutta ei vielä riittävästi.
- » Systemaattisuus ja toisilta oppiminen voivat olla keskeisiä näkökulmia, jolla tiedolla johtamista kannattaa rakentaa

6.1 Suomalainen konteksti ja tiedon tuottajien kokemukset

Suomalaista kontekstia tarkasteltiin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n osalta. Tarkoituksena oli selvittää, miten käytännön tiedolla johtamisen toiminta on organisoitu ohjaavan ministeriön, tiedon tuottajan ja tiedon hyödyntäjän välillä. THL:n benchmarkkauksen toivottiin tuottavan hyviä vertailukohtia mm. sille millä tavoin tulevien TE- ja koto-palveluiden ohjaus- ja tiedolla johtamisen rakenteet tulisi valtion toimijoiden (mm. TEM, KEHA-keskus, ELY-keskukset) osalta organisoida. Erityisesti THL:n koettiin tarjoavan hyvin vertailukohdan KEHA-keskuksen kehittämiseksi.

THL:n tiedolla johtamisen organisointi

THL:n tiedolla johtamisen tavoitteena on tuottaa mahdollisimman ajantasaisella, laadukkaalla ja jäsenyntyneellä tiedolla lisäarvoa sote-palveluiden ja sote-palvelujärjestelmän johtamiselle ja osallistamiselle. Laajimmassa näkemyksessä voisi sanoa, että THL on kokonaisuutenaan tiedolla johtamisen tukilaitos. Yleisesti tiedon käyttäjien ja hyödyntäjien ryhmä on laaja ja sisältää useita hyvin erilaisia toimijoita, kuten korkeakoulut, median, eduskunnan, ministeriöt ja toisaalta koko väestön. THL:lle hyvinvointialueet ovat priorisoitu käyttäjäryhmä, eikä muita ryhmiä pystytä palvelemaan täysin samalla tavalla. Kuitenkin prioriteetit voivat muuttua ja esimerkiksi koronapandemian aikana väestöä priorisoitiin tiedon käyttäjinä ja hyödyntäjinä.

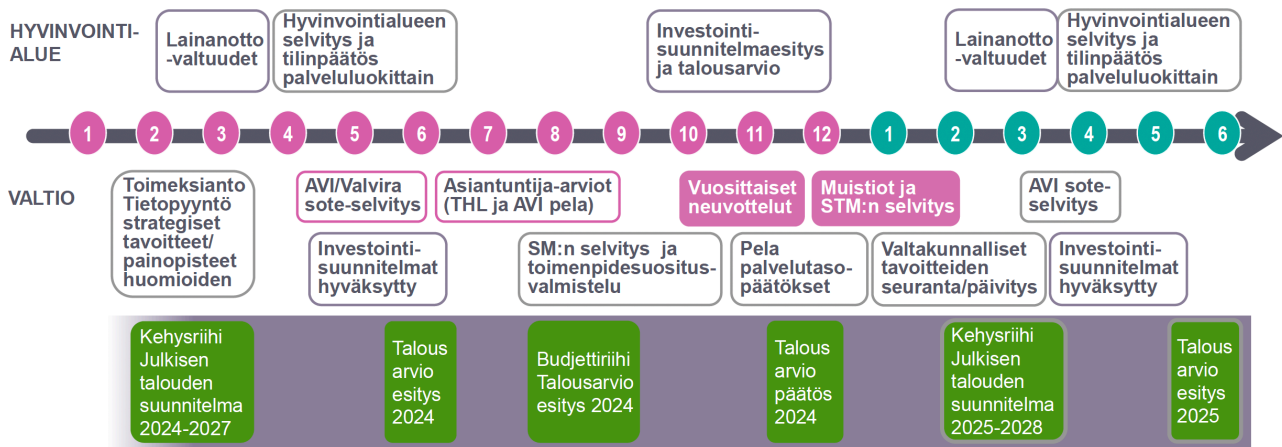
THL:n resurssit muodostuvat kiinteistä budjettiperusteisista resursseista ja vaihtuvista resursseista, kuten RRP-rahoituksesta. Virasto tekee budjettipohjaisella rahoituksella pysyvämpää ja

lakisäateistä tiedolla johtamista, kuten hyvinvointialueiden arviointia, kun taas vaihtuvilla resursseilla toteutetaan erilaista kehittämistyötä ja esimerkiksi erilaisia digisovellutuksia. Esimerkkinä kulluvan hallituskauden tiedolla johtamisen hankkeesta on Toivo-ohjelma, jossa on kehitetty hyvinvointialueiden tietojohdantamista ja uudistettu kansallista sote-tietopohjaa. THL:n ei ole mahdollista kerätä maksuja tietopalveluista, vaan kaikki rahoitus tulee budjettipohjaisista ja vaihtuvista resursseista.

THL on useita vuosia kerännyt tietoa ja virastossa on vakaa tiedonkeruupohja, josta on mahdollista jalostaa tietoa indikaattoreiksi ja hyödyntää strategisen johdon tukeen. **Suhteessa hyvinvointialueisiin merkittävä tiedolla johtamisen tapa on lakiin pohjautuvat hyvinvointialueiden arviointiraportit**, joita hyödynnetään STM:n ja hyvinvointialueiden vuosittaisissa neuvotteluissa. Tämä on THL:lle lakisäateinen ja pakollinen tehtävä. Arviointien tavoitteena on tuottaa esim. pienille hyvinvointialueille tietoa, jota he eivät voisi itse tuottaa ja jota voivat käyttää oman toiminnan kehittämisessä. Nämä arviointiraportit ovat keskeinen elementti hyvinvointialueilla, sillä niissä arvioidaan myös niiden taloutta. Arviointien tietopohja perustuu muun muassa indikaattoritietoihin, alueiden toimintamiin toimintakertomus- ja tilinpäätöstietoihin, valvontaviranomaisten valvonnan yhteydessä saamien tietojen perusteella laadittuihin selvityksiin ja jatkossa myös hyvinvointialueiden omiin selvityksiin. Prosessia kehitettiin kolmella harjoittelukierroksella ennen lain voimaantuloa. Näiden aikana osapuolet ovat oppineet ymmärtämään niiden merkityksen ja arvon ja arviointien strategista tasoa on viilattu. Arviointia kehitetään edelleen, sillä hyvinvointialueiden aloittamisen jälkeen on käyty vasta ensimmäiset neuvottelut.

Virastossa käydään jatkuvaa keskustelua siitä, mitä sisältöä otetaan mukaan ja kuinka reaaliaikaisista tiedosta hyödynnetään. Haasteita tiedolla johtamiseen tuo ristipaine ministeriön, lainsäädännön ja hyvinvointialueiden tarpeiden välillä. Esimerkiksi hyvinvointialueiden arviointiraportit perustuvat STM:n tilaukseen ja lainsäädäntöön, joten THL:n pitää tehdä kompromisseja siinä, miten STM:n tarpeiden lisäksi hyvinvointialueiden tarpeita saadaan myös sisällytettyä tähän.

Seuraavassa kuvassa on esitetty THL:n ja STM:n ohjauksen vuosikello. Ohjauksen sykli kattaa 1,5–2 vuotta.



Lähde STM 12.1.2023

Kuva 12 THL:n ja STM:n ohjauksen vuosikello. Lähde: STM.

Oppeja ja käytännön kokemuksia

Haastatteluissa nostettiin esiin, että vertailukelpoisuuteen pyrkiminen ensisijaista: yhteinen tietojärjestelmä ja yhteiset vertailukelpoiset mittarit kaikille. Kaiken pitäisi lähteä liikkeelle siitä, että tietopohja on määritelty vertailukelpoiseksi ja tästä luodaan mittarit. Näiden lisäksi kunnissa voi olla omia mittareita, mutta kansallisten mittareiden tulisi olla vertailukelpoisia. Selkeää viestiä siitä, että vaikka hajautetaan, ei kannata pyrkiä eroon vertailukelpoisuudesta.

Keskeisenä pidettiin myös tiedon pohjaamista **reaaliaikaiseen tai tutkittuun tietoon**. **Läpinäkyvyys on tärkeää ja tiedot pitää tuottaa läpinäkyvästi ja niitä pitää pystyä seuraamaan ja arvioimaan**. Samoin alusta asti on oleellista miettiä todellista tietotarvetta, kenelle se on suunnattu ja mistä tiedot saadaan. Indikaattorien luomisen pitää olla suunnitelmallista tietoa ja se vaatii paljon keskustelua ja johtamista.

Uusia tiedonkeruita tulisi myös välttää ja mahdollisimman monia tietotarpeita olisi hyvä saada samoihin tiedonkeruisiin. Olemassa olevat tiedonkeruut pitää tunnistaa ja näiden ulkopuolelle jääville katvealueille voidaan kehittää tarvittaessa uusia tiedonkeruita, mutta paras olisi sisällyttää ne mahdollisuuksien mukaan olemassa oleviin tai ainakin samoihin tiedonkeruisiin. Oleellista on pitää huolta siitä, että valitut indikaattorit ovat todella keskeisiä, eikä mukana pidetä "mukava tietää" -indikaattoreita.

Jo tiedonkeruiden ja indikaattorien luomisvaiheessa olisi hyvä pohtia sitä, **mitä tiedolla tehdään ja mihin päätöksentekoon indikaattorilla pyritään vaikuttamaan**. Tämän avulla pystytään myös välttämään turhien tiedonkeruiden ja indikaattorien luomista, jos jo alusta asti pohditaan lopputuotetta ja sen vaikuttavuutta. Heti alkuvaiheessa pitäisi miettiä valmiiksi myös se, mihin tietoa järjestelmästä tuotetaan ulos vrt. THL:n Innokylä, jossa jaetaan hyviä malleja ja käytäntöjä eri alueiden käyttöön.

Keskeisenä käytännön kokemuksena nostettiin esiin myös **johdon sitouttamisen merkitys**. Organisoinnin tulisi olla osa johtoryhmän toimintaa, jotta johto saadaan todella sitoutettua tiedolla johtamiseen. Vaikuttavuutta pitäisi myös mitata heti, kun se on mahdollista. Keskeistä on tarkastella sitä, onko toimintamallin muutos ollut kustannustehokasta ja vaikuttavaa.

6.2 Johtopäätökset ja opit suomelle

Selvitys on ollut ensisijaisesti luonteeltaan kolmen tapausmaan ja kotimaisten kokemusten pohjalta tapahtuva kuvaileva analyysi. Se ei sisällä varsinaisia Suosituksia, mutta eri maiden kokemuksista voidaan oppia toki Suomen tiedolla johtamisen ja tulevan hajautetun palvelujärjestelmän kehittämiseen erilaisia asioita.

On tärkeä huomata, että selvityksessä on valittu tietyt maat ja tietyt fokukset. Vertailumaista löytyy lisäksi varmasti paljon muitakin tärkeitä ja mielenkiintoisia ilmiöitä esimerkiksi vaikuttavuustutkimuksen toteuttamisesta korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten toimesta ja tämän tiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa, mutta ne eivät ole olleet tämän vertailuselivityksen kohteena.

Tiedolla johtamisen ja resurssien välinen kytkös on ohut

Vertailumaissa tiedolla johtamisen erilaiset käytännöt eivät lopulta vaikuta resurssointiin. Saksan tapauksessa, vaikka tavoiteohjauksessa neuvotellaan erilaisista tuloksista ja niistä käydään aktiivista keskustelua itse ohjausprosessissa, ei sillä ole vaikutus toimintojen rahoitukseen. Sama näkyy myös Sveitsissä, jossa jossain vaiheessa on ollut keskustelua jonkinlaisen "bonus-rahoituksen" integroimisesta aiemmissa luvuissa kuvattuun vertailumalliin.

Tavoitteenasettelua ohjataan enemmän lainsäädännöllä kuin muilla instrumenteilla, mutta tavoitteet ovat palvelujärjestelmän tasolla strategisen tason (politiikka)tavoitteita.

Kaikissa maissa työllisyyspalvelujen erilaisten tavoitteiden tai "tahtotilojen" läpivientiä osana palvelujärjestelmää ohjataan enemmän lainsäädännöllä kuin varsinaisesti tiedolla johtamisen avulla. Vertailumaissa ministeriö on ensisijassa lainsäätävä. Vertailumaista Saksassa ja Tanskassa on vahvat keskusvirastot, jotka toimivat toimeenpanon tukena ja joiden tiedolla johtamisen käytäntöjä on tarkasteltu. Sveitsissä keskushallinnon kokonaisrooli on varsin pieni. Eri maiden erilaisia käytäntöjä selittävät myös kulttuuriset orientaatiot. Esimerkiksi Saksassa on pitkään ohjattu lainsäädännöllä ja lainsäädäntö on työvoimapalveluiden osalta Suomea yksityiskohtaisempi (myös Owal Group 2021). Näitä kulttuurieroja on esitetty kuvassa 13.



Kuva 13. Vertailumaiden tiedolla johtamisen ja ohjaukulttuurin tyypittelyä

Kaikille maille on tyyppillistä ohjata lainsäädännöllä tiettyjä tahtotiloja myös sen suhteen, "miten" työllisyyspalveluita tulee toteuttaa. Tyyppisiin liittyy erityisesti asiakasprosessin ohjaamiseen esimerkiksi kontaktimäärien kautta, samaan tapaan kuin suomalaisessa kontekstissa asiakaspalvelumallin kautta. Usein näitä ei kuitenkaan ole kytketty tiedolla johtamisen kokonaisuuteen (esim. Sveitsi tai Tanska), vaan kyse on ennemmin lainsäädännön toteutumisen valvonnasta.

Suorituskykyvertailujen kautta tuotettavan tiedon käyttöön ja hyödynnettävyyteen kiinnitetään enenevässä määrin huomiota – mutta tekemistä on vielä.

Vertailumaissa tiedon käyttöön kiinnitetään huomiota jonkin verran, mutta havaintojen mukaan ei vielä riittävästi. Osalle esimerkiksi suorituskykyvertailutiedot ovat keskeisiä johtamisen apuvälineitä (esimerkiksi Sveitsi ja Saksa), osalle ne ovat puolestaan "täydentäviä" omien tiedolla johtamisen käytäntöjen lisäksi.

Kuvattujen tiedolla johtamisen käytäntöjen ensisijainen levittämisen kanava näyttää edelleen olevan niiden "julkaisu" tai "julkistaminen". Palvelujärjestelmän ohjauksen näkökulmasta kysymys on "naming and shaming" -tyyppisestä ohjauksesta suhteessa vertailussa tietyllä hetkellä heikommin menestyneisiin. Niihin ei näytä liittyvän kovinkaan paljon sellaista viestintää tai yhteistulkintaa, jota esimerkiksi tutkimustiedon levittämisessä ja hyödyntämisessä on. Erilaisten visualisointien tai "tiivistelmien" tai yhteistulkinnan muodot ovat rajallisia. Toisaalta osa maista (esim. Saksa) luottaa siihen, että palvelujärjestelmässä hajautetuilla yksiköillä on itsellään osaamista tulkita tietoa johdon tarpeisiin (esimerkiksi palkkaamalla controllereja yksiköihin).

Pienilläkin resursseilla tiedolla johtamisessa ja sen tukemisessa voi saada paljon aikaan, jos ne toteutetaan kohdennetusti

Osa maista toteuttaa suorituskykytiedon julkaisemisen ympärillä tapahtumia, kuten "teemapäiviä" tai "vertaiskehittämisen tilaisuuksia" hajautetuille yksiköille. Nämä on koettu eri näkökulmista hyödylliseksi ja usein niihin yhdistyy ilmeisesti muita ajankohtaisia teemoja. Keskusvirastoissa nämä toimintamallit toteuttaa yleensä eri funktiot tai tiimit, kuin tutkimuksesta tai tiedolla johtamisesta vastaavat. Ajoittain kohdennetulla panostuksella saadaan kuitenkin toteutettua tiedolla johtamisen järjestelmä varsin systemaattisesti. Esimerkiksi Sveitsin koko toimintamallin toteuttamiseen arvioidaan menevän neljästä kuuteen henkilötyövuotta (siis tiedon tuotanto ja tapahtumat, ei järjestelmäkustannukset tai ostopalvelut tapahtumien tueksi). Lisäksi joissakin maissa hajautettuja yksiköjä tuetaan siten, että he voivat saada arviointipalveluja (tai tukea) pyydettyä tai joutuvat ottamaan sitä vastaan, jos tulostiedot ovat heikkoja (ks. Sveitsin "Situational review" käytännöt).

Systemaattisuus ja toisilta oppiminen voivat olla keskeisiä näkökulmia, jolla tiedolla johtamista kannattaa rakentaa

Vertailumaissa tiedolla johtamisen perusajatus tiettyjen tavoitteiden mukaan tapahtuvassa hajautettujen yksiköiden keskinäisessä vertailussa tietyllä ajan hetkellä. Näitä lähestymistapoja kuvaa niiden pysyvyys. Tätä pitkäjänteisyyttä korostettiin keskeisenä tärkeänä näkökulmana. Tiedolla johtamisen kehittämisessä ei kannata kiirehtiä, vaan pitää kehitettävät asiat riittävän pitkäjänteisesti toiminnan keskiössä niin, että niitä voidaan kehittää (esimerkiksi päivittää indikaattoreita, luoda tietojärjestelmät) ja jotta ne menevät osaksi päivittäisjohtamista. Kestää kauan ennen kuin erilaisia vertailutietoja opitaan palvelujärjestelmän käytännön työssä lukemaan, käyttämään ja ymmärtämään.

Toisilta oppiminen on näkökulma, mikä esiintyy eri vertailumaissa jonkin verran. Tämä näkyy Sveitsin osalta erilaisissa tapahtumissa. Tanskan osalta se näkyy kuntien omassa toiminnassa ja keskinäisessä vuorovaikutuksissa. Kotimaisissa tiedon tuottajissa THL:n osalta toiminta näkyy esimerkiksi ohjelmiin rakennettavissa koordinaatio-ohjelmissa (esimerkiksi Aluekoordinaattori -konsepti Tulevaisuuden SOTE-ohjelmassa) tai palvelujärjestelmän jonkin tietyn parhaillaan toimeenpantavan teeman kehittämisrakenteissa (esimerkiksi alueellisten RAI-koordinaattoreiden aamukahvilitaisuudet tai kehittämisspäivät THL:n verkostoimana). Kotimaisessa tiedontuotannossa THL toteuttaa usein "suosituksia" keskeisenä interventiona suhteessa palvelujärjestelmään. Näihin liittyen muu suosituksia "tukeva" toiminta vaihtelee merkittäväsi.

Lähteet

Andersen, N. A., Caswell, D. & Larsen, F. (2016) Innovation of Employment Services for Vulnerable Groups – The Case of Denmark. <https://lisessite.files.wordpress.com/2016/09/innovation-of-employment-services-for-vulnerable-groups1.pdf>

Annala, Mikko & Hokkanen, Lari & Laasonen, Valtteri & Pyykkönen, Jussi & Ranta, Tommi & Sarkia, Katri & Valtakari, Mikko (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 1/2019. Helsinki.

AVIV (2023) Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung 837.02 (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV). Saatavilla: https://www-fedlex-admin-ch.trans-late.goog/eli/cc/1983/1205_1205_1205/de?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=fi&_x_tr_hl=fi&_x_tr_pto=wapp&_x_tr_hist=true

Bastian, J. & Werner, J. (2013), Mapping accountability changes in labour market administrations: From concentrated to shared accountability? International Review of Administrative Sciences. June 2013.)

Blien, U., Hirschenauer, F., Van Thi Hong, P. (2010). Classification of regional labour markets for purposes of labour market policy. Pap. Reg. Sci. 89(4), 850–880. Saatavilla: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12076-017-0194-x>

Bundesagentur für Arbeit (2023). Kennzahlen nach § 48a SGB II Steckbriefe, Version 4.0. Saatavilla: https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Kennzahlen/Kennzahlen-Steckbriefe-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Busk, H., Järvensivu, A., Kauhanen, A., Kauhanen, M., Pesola, H., Pärnänen, A., Shemeikka, R., Stenholm, P. & Jäntti, M. (2021). Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4>

Eugster, B., Lalive, R., Steinhauer, A., & Zweimüller, J. (2017). Culture, work attitudes, and job search: Evidence from the Swiss language border. Journal of the European Economic Association, 15(5), 1056-1100.

European Commission (2011). Decentralisation of Public Employment Services. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. Analytical Paper. June 2011.

European Commission (2013). Performance management in Public Employment Services: toolkit for PES, Brussels, Author: Ágota Scharle

European Commission (2013). Review of Performance Management in Public Employment Services, Brussels, Author: Alex Nunn

European Commission (2019). Pes Capacity Questionnaire Country Factsheet -Denmark.

GOV. UK (2021). Redundancy: your rights. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.gov.uk/redundancy-your-rights>

Government of Canada (2021). Understanding your severance pay. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/financial-consumer-agency/services/losing-job/understanding-severance-pay.html>

Håkansson, K. (2019) Public Accountability in PES.

International Labour Organization, ILO (2015). ILO Notes. Germany. Main features and challenges. Saatavilla: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_434599.pdf

Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2009). Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteessa: Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuun seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu.

Luzzi, G. F., Flückiger, Y., Ramirez, J. V., & Vassiliev, A. (2001). Performance Measurement and Determinants of Inefficiency of Regional Employment Offices: A Non-parametric Frontier Analysis for Switzerland.

Mergele, L. & Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics* 182(2), 104–113.

Mosley, H. (2012). Accountability in decentralised employment service regimes. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2012/10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k98sbn9wbw-en>.

Newton, B., Meager, N., Bertram, C., Corden, A., George, A., Lalani, M., ... & Weston, K. (2012). Work Programme evaluation: Findings from the first phase of qualitative research on programme delivery. Department for Work and Pensions Research Report, 821.

Newton, B., Meager, N., Bertram, C., Corden, A., George, A., Lalani, M., ... & Weston, K. (2012). Work Programme evaluation: Findings from the first phase of qualitative research on programme delivery. Department for Work and Pensions Research Report, 821.

Nunn, A and Bickerstaffe, T. and Mitchell, B. (2010). International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services. Project Report. Department for Work and Pensions. DOI: 978 1 84712 664 1

Nunn, A. (2012). Performance management in public employment services. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

OECD (2005). OECD Employment Outlook 2005. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Saatavilla: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2005_empl_outlook-2005-en#page210

OECD (2005). Public Employment Services: Managing Performance. OECD Employment Outlook 2005. Paris, France: OECD Publishing. 209-233. ISBN 92-64-01045-9

OECD (2023). Organisation of public employment services at the local level in Sweden. OECD Local Economic and Employment Development. Papers 2023/03. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/24edca19-en.pdf?expires=1683198962&id=id&accname=guest&checksum=0473D30DB2ECC0907ECB27C82C98188E>

OECD. (2013). Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries. OECD Employment Outlook 2013.

Oosi, O. (2019). Finnish Employment System: Background and peer review document for Australian Government. Työ- ja elinkeinoministeriö & Department of Employment, Commonwealth of Australia.

Owal Group Oy (2021). Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:21. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-808-0>

Owal Group Oy (2021). Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:21. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-808-0>

Owal Group. (2016). TE-toimistojen yrityslähtöisen palvelumallin arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Pärnänen, A., Shemeikka, R. & Stenholm, P. (2021). Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Sheldon, G. M. (2003). The efficiency of public employment services: a nonparametric matching function analysis for Switzerland. Journal of Productivity Analysis, 20(1), 49-70. ISO 690

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

Sozialversicherung 83 <https://www.fedlex.admin.ch/de/cc/internal-law/83#837>

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2011). Wirkungsorientierte Steuerung RAV/LAM/KAST. 29.01.2011

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2023). Swiss Public Employment Services (PES): Performance management. PowerPoint presentation with Samuel Kost, Project Manager.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2023). Wirkungssteuerung RAV/LAM/KAST (MISF-WBT-WiMe-v01). Saatavilla: <https://seco.trainingplus.ch/de/ELearning/EGdePYxSKfXXbYHfDge9jTs-ddHcr8gWNRE14s2BIA9Fr4wNWvQURXppVn9ahWgTDtkgH7MXKPGJjobjR3q5swe0BpfQt2tVuqb7U>

Svenskt Näringsliv (2021). Briefing paper Swedish PES-reform spring 2021.

Swiss Federal Audit Office. (2020). Active Labor Market Policy: Federal Financing, Cantonal Implementation. Bern, Switzerland: Swiss Federal Audit Office.

Valtioneuvoston kanslia, VNK (2018). Saksan työvoimapolitiikka: Hartz IV-reformi – Tuettu työllistäminen – jatkokoulutus vai perustulo. Kansainvälisiä kokemuksia Sosiaaliturva 2030 -työhön. Seminaari 27.9.2018. Saatavilla: <https://vnk.fi/documents/10616/7295543/Saksan+ty%C3%B6voimapolitiikka+-+Hartz+IV-reformi/ccf1f94e-f82d-4560-9288-64f73ac28035/Saksan+ty%C3%B6voimapolitiikka+-+Hartz+IV-reformi.pdf?version=1.3&t=1537784882000>

Weishaupt, T. J. (2014). Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services. PES to PES Dialogue. Analytical paper. October 2014. European Commission.

Liitteet

owalggroup