



VARSINAIS-SUOMEN ELY-KESKUS

TEHOSTETTU TYÖNVÄLITYS -PALVELUN ARVIOINTI- JA VAIKUTTAVUUSTUTKIMUS

LOPPURAPORTTI 30.10.2020



MDI



Melkior

Juho Nyman, Juha Eskelinen ja Mikko Valtakari

SISÄLTÖ

1. TYÖN TAUSTA, TAVOITTEET JA TOTEUTUS	3
1.1. Työn tavoitteet	4
1.2. Työn toteutustapa	5
2. TEHOSTETTU TYÖNVÄLITYS PALVELUN TOTEUTUSTAVAN ARVIOINTI	8
2.1. Tehostetun työnvälitys palvelun kuvaus	8
2.2. Toimintamallin toimivuus	11
2.3. Tehostetun työnvälitys palvelun toimintatavan lisäarvo	14
3. TEHOSTETTU TYÖNVÄLITYS PALVELUN TULOSTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	16
3.1. Tehostetun työnvälitys palvelun tuloksia	16
3.2. Tehostetun työnvälitys palvelun erillisvaikutusten arviointi	18
3.3. Kokonaisvaikutukset	28
3.4. Arvio TTV-mallin kustannuksista	31
4. JOHTOPÄÄTÖKSET, OPIT JA SUOSITUKSET JATKOA AJATELLEN	34
LIITTEET	38

1. Työn tausta, tavoitteet ja toteutus

Varsinais-Suomessa käynnistyi vuonna 2016 voimakas positiivinen meri- ja autoteollisuusvetoinen rakennemuutos, joka heijastui laajasti alueen työmarkkinoille. Mittaviin rekrytointitarpeisiin vastaamiseksi Varsinais-Suomen ELY-keskus ja TE-toimisto päättivät kokeilla julkisen työnvälityksen lisäresursointia ostopalvelulla, jossa TE-toimiston oman työnvälitystyön tueksi ja rinnalle hankittiin rekrytointipalvelua ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tehostetun työnvälityspalvelun (TTV-palvelu) tuottajaksi valittiin palvelun tuottamisesta järjestetyn tarjouskilpailun voittanut Työelämän Infopiste Oy.

Tehostetun työnvälityksen -ostopalvelulla on tavoiteltu työnvälityksen tehostamista. Palvelun toiminnallisia tavoitteita ovat olleet mm. palvelun asiakkaiden ohjaaminen työllistymään avoimille työmarkkinoille, alueen työnantajien rekrytointitarpeiden haltuun otto sekä työtilaisuuksien ja potentiaalisten työnhakijoiden kohtauttaminen. Palvelun hankinta toteutettiin ja palvelu käynnistettiin vuoden 2017 syksyllä. Laajamittaisemmin toiminta on käynnistynyt vuoden 2018 aikana.

Tehostettu työnvälityspalvelu lyhyesti

Tehostetun työnvälitys -palvelun lähtökohtana on tiivis yhteistyön toimintamalli TE-toimiston kanssa siten, että palvelu täydentää TE-toimiston normaaliin toimintaan ja tehostaa siten työnvälitystä. Palveluun ohjatuille työnhakijoille voidaan tarjota tukea sopivan työn- ja/tai koulutuksen löytämiseksi ja työnantajille voidaan tarjota soveltuvia uusia työntekijöitä. Palvelun on sen kolmen vuoden toiminta-aikana aloittanut yhteensä noin 8 500 työnhakijaa.

Palvelumallissa työnhakija on TE-toimiston ja palveluntuottajan on yhteinen asiakas. Palveluntuottaja tarjoaa ohjaus- ja valmennuspalveluja työnhakijan yksilöllisen tarpeen mukaan työnhaun tueksi. Palveluprosessi on intensiivinen ja minimissään Tehostetussa työnvälityspalvelussa oleva asiakas kontaktoidaan yksilöllisesti kuukausittain. Palvelun aikana työnhakijoiden palveluprosessin erilaiset työttömyys-turvaan, työllistymissuunnitelmien koordinointiin yms. lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät osuudet hoidetaan TE-toimistossa (jatkoksa edellä mainituista tehtävistä käytetään nimitystä viranomaistehtävät). Palveluntuottajalla on palvelun toteuttamisesta vastannut 5-11 henkilöä. Määrä on kasvanut toiminnan kehittyessä ja asiakasvolyymien kasvaessa. TE-toimistossa henkilöresursseja on palveluun osoitettu parhaimmillaan 6 henkilöä. Palvelussa on ollut asiakkaita samanaikaisesti keskimäärin 1500-2500 henkilöä.

Tehostetun työnvälityksen asiakkaita ovat myös alueen rekrytoivat työnantajat, joiden työvoimatarpeeseen palvelu hakee eri keinoin yksin ja yhdessä mm. TE-toimiston kanssa sopivia työnhakijakandidaatteja. Työnantajien suuntaan tarjotaan sekä aktiivisesti työnhakijoita, että tuetaan työnantajien omaa työntekijöiden hakuprosessia erilaisilla palveluilla. Tehostettuun työnvälityspalveluun kuuluu myös markkinoinnin keinoin tuoda laajemmin esiin valtakunnallisesti Varsinais-Suomen hyvät työllistymismahdollisuudet erityisesti veturialoilla.

Tehostettu työnvälitys -palvelu on tulospäristein toimintamalli, jossa keskeisin palkkioperuste on työllistymistuloksista maksettava palkkio. Yleisille työmarkkinoille työllistymisestä palkkio maksetaan vain työllistymisestä, jossa työaika on vähintään 80 % alan kokoaikatyöstä ja työsuhteen kesto yhdessä tai useassa työsuhteessa on yhtäjaksoisesti vähintään 3 kk. Tällä on haluttu edistää pysyvämpiä työllistymisiä lyhyiden määräaikaissuhteiden sijaan. Tulospalkkion suuruudessa huomioidaan myös TE-toimiston asiakastietojärjestelmän tuottaman pitkäaikaistyöttömyyden riskin luokitustieto palveluun ohjatulle asiakkaalle.

Tulospalkkiota maksetaan profilointityökalun antaman pitkäaikaistyöttömyyden riski -luokituksen mukaan:

- 930,00 €/asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski on todennäköinen
- 651,00 €/asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski on kohonnut
- 465,00 €/asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski on vähäinen

Myös palkkatuetusta työsuhteesta (pl. kuntiin palkkatuella syntyneet työsuhteet) maksetaan palkkio, joka on 50 % yleisille työmarkkinoille työllistymisestä maksettavasta palkkiosta, kaikissa pitkäaikaistyöttömyyden riskiluokissa.

Lisäksi palkkioperusteena olivat ammatilliseen työvoimakoulutukseen ohjautumiset. Näissä palkkio maksetaan, kun asiakas aloittaa työvoimakoulutuksen, joka on kestoltaan vähintään 10 päivää. Ohjauksista palkkio on 200 euroa. Tulosperusteisten palkkioiden lisäksi palveluntuottajalle maksetaan jokaisesta asiakkaalle Oma asiointi -palvelussa laaditusta ja TE-toimiston hyväksymästä työllistymissuunnitelmasta 50 euron palkkio.

Palkkioperusteiden todentamisessa on TTV-palvelun kohdalla hyödynnetty TE-toimiston URA- ja QlikView järjestelmiä. ELY-keskus rakensi yhdessä KEHA-keskuksen kanssa TTV -palvelua varten työllistymisten, työvoimakoulutusten aloittamisten ja tehtyjen suunnitelmien seurannan. Seurantatiedot poimitaan URA-järjestelmästä QlikView-ohjelman avulla.

Tehostettu työnvälitys palvelun ollessa toiminnassa noin 3 vuotta, on toteutettu ulkoinen arviointi- ja vaikuttavuustutkimus toimintamallista ja palvelusta. Tässä raportissa on kuvattu arvioinnin keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

1.1. Työn tavoitteet

Työn tavoitteena on ollut arvioida Varsinais-Suomen tehostetun työnvälityspalvelun tuloksia ja vaikutuksia suhteessa palveluun käytettyyn panostukseen. Arvioinnissa on selvitetty, onko Tehostettu työnvälitys-palveluun käytetty lisäresurssi ollut kannattava ja onko Varsinais-Suomessa saatu työllistettyä tai ohjattua koulutuksiin ja palveluihin enemmän työnhakijoita, suhteessa tilanteeseen, jossa lisäpanostusta ei olisi tehty. Lisäksi työssä on selvitetty, onko lisäresurssin mahdollistama toimintamalli ollut toimiva ja onko palvelu järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa sen tavoitteisiin. Työssä on tuotettu tietoa, onko TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan yhteistyö ollut toimivaa ja mitä siitä on opittavissa.

Arvioinnin pääkysymys on, *onko ostopalvelu yhdessä TE-toimiston oman työn kanssa tehostanut työnvälitystoimintaa?*

Muita arviointityön sisältöä ohjaavia tarjouspyynnön mukaisia arviointikysymyksiä ovat olleet:

- Miten Tehostettu työnvälitys -palvelu on käytännössä tehostanut palveluun ohjattujen työnhakijoiden työnvälityspalvelua?
- Mikä on ollut Tehostetun työnvälitys -palvelun toimintamallin tuoma lisäarvo verrattuna TE-toimiston työnvälityksen "tavalliseen" toimintamalliin?
- Miten tehostettu työnvälitys -palvelu on toiminut työnantajapalveluna (esim. työnantajakontaktien määrä ja laatu, työnvälityksen painopistealat)?
- Mitkä ovat tehostetun työnvälityspalvelun keskeisimmät tulokset?
 - Asiakkaiden saama ohjaus (kontaktointi yms.): määrä, kanavat ja saadun ohjauksen yhteys työllistymiseen/koulutukseen hakeutumiseen
 - Vaikuttavuus (palveluun osallistuneiden työllisyysstatus) verrattuna TE-toimiston muihin työllistymistä edistäviin palveluihin
 - Tulokselliset (rekrytointeihin johtaneet) palvelut työnantajille

- Palvelusta eniten/vähiten hyötyneet asiakasryhmät
- Mikä on tehostettuun työnvälitys -palveluun käytetty panostus:
 - TE-toimiston ja tehostetun työnvälityspalvelun yhteen laskettu työpanos per asiakas/palveluun ohjattu. Panostus tarkoittaa tässä sekä TE-toimiston että palveluntuottajan palveluun käyttämää työaikaa/henkilötyövuosia
 - Palvelun euromääräinen hinta, hinta = palveluntuottajan laskutus + TE-toimiston ja ELY-keskuksen henkilöstökustannukset.

Varsinais-Suomen Tehostettu työnvälitys -palvelun toimivuutta ja vaikutuksia tarkastellaan sekä a) omana ulkoisen palveluhankinnan toimintamallina, että b) osana TE-toimiston palvelutuotannon kokonaisuutta. Näin pystytään arvioimaan Varsinais-Suomen työnvälityksenmallia kokonaisuutena suhteessa käytettyihin resursseihin. Ulkoisen palveluntuottajan toiminnan ohella tarkastellaan myös TE-hallinnon omaa toimintaa ja kyvykkyyttä toimia omassa roolissaan Tehostettu työnvälitys -palvelun toimijaosapuolena.

Työn lopuksi arviointikysymyksiin on muodostettu johtopäätökset. Lisäksi arvioinnin havaintojen ja johtopäätösten pohjalta on nostettu esiin oppeja ja suosituksia siitä, miten tulevaisuudessa työnvälitystä ja TE-toimiston ja ulkoisten palveluntuottajien yhteistoimintaa asiassa tulisi kehittää.

1.2. Työn toteutustapa

Työ toteutettiin hyödyntäen sekä määrällisiä, että laadullisia tarkastelutapoja ja aineistoja. Pääpaino arvioinnissa on ollut määrällisissä tarkasteluissa.

Työ on sisältänyt viisi työvaihetta, joita olivat:

1. Tehostettu työnvälitys -palvelun toteutustavan arviointi
2. Tehostettu työnvälitys -palvelun tulosten ja erillisvaikutusten arviointi
3. Tehostettu työnvälitys -palvelun kokonaisvaikutusten arviointi (ml. kustannusvaikutukset)
4. Johtopäätökset, opit ja kehittämissuosituksat jatkoa varten
5. Tulosten raportointi

Ensimmäisessä työvaiheessa luotiin kokonaiskuva tehostettu työnvälitys -palvelun mallista ja arvioitiin TTV-palvelun toimintamallin toteutustapaa. Tarkastelun kohteena oli erityisesti, miten TTV -palvelun toimintaprosessi eroaa ns. normaalista TE-toimiston työnvälityksen palveluprosessista sekä mitä lisäarvoa uuden tyyppinen toimintatapa ja palvelun ulkoistaminen on tuonut ”normaaliin” toimintatapaan verrattuna. Työvaiheessa toteutettiin aineistoanalyysi olemassa olevasta ELY-keskuksen ja palveluntuottajan tiedoista (mm. hankeasiakirjat, väliraportit, edellinen arviointitutkimus) sekä asiantuntijahaastatteluita hankkeen suunnittelusta ja toteutuksesta vastuussa oleville tahoille. Työvaiheessa haastateltiin 10 eri henkilöä ELY-keskuksesta, TE-toimistosta sekä palveluntuottajalta.

Toisessa työvaiheessa TTV -palvelun erillisvaikutuksia arvioitiin työhallinnon tilastojärjestelmän tiedoilla. Arviointi perustui tilastolliseen kontrafaktuaali tarkasteluun¹, jossa TTV -palvelussa olleiden

¹ Kontrafaktuaalianalyysissa luodaan asetelma, jossa toimenpiteen (TTV-palvelun) vaikutusta asiakaskohderyhmään tarkastellaan suhteessa tilanteeseen, jossa toimenpidettä ei olisi toteutettu. Tämä tapahtuu vertaamalla toimenpiteeseen ohjautuvia asiakkaita taustatekijöiltään samankaltaisiin TE-toimiston asiakkaisiin, joita ei ole ohjattu toimenpiteeseen.

työttömien työnhakija-asiakkaiden siirtymiä TTV-palvelusta yleisille työmarkkinoille työllistymiseen, työvoimakoulutuksiin, aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin sekä muihin siirtymiin verrattiin suhteessa samankaltaiseen asiakasryhmään, joka ei ollut TTV-palvelussa. Tarkastelussa pyrittiin tutkimaan, onko TTV -palvelulla ollut erillisvaikutusta asiakkaiden työttömyyden päättymisiin suhteessa vastaavankaltaisiin asiakkaisiin. Tarkastelu ja sen tulokset on esitetty tarkemmin luvussa 3.2. Työvaiheessa hyödynnettiin myös palveluntuottajan oman CRM -järjestelmän tulostietoja palvelussa olleiden asiakkaiden määristä ja positiivisista siirtymistä työelämään, koulutuksiin ja muihin palveluihin. Lisäksi työvaiheessa hyödynnettiin ELY-keskuksen seuranta- ja palkkioperusteisista työllistymisistä ja koulutuksiin ja palveluihin ohjautumisista.

TTV-palvelun erillisvaikutusten arviointi perustui verrokkiasetelmaan, jossa tehostettuun palveluun ohjautuville haettiin URA:n perustietojen perusteella vastaavan kaltaisista asiakkaista muodostuvat verrokkiryhmät vuosille 2017 ja 2019. Kohde ja verrokkiryhmien kaltaistaminen osoittautui kuitenkin hankalaksi tehostettuun palveluun valikoitumisen vuoksi, ja on hyvin oletettavaa, että tätä valikoitumista ei saatu kokonaan eliminoidua käytettävissä olevien URA-tietojen perusteella. Syynä tähän on se, että e-tilastoiduilla tai URA:n kirjaamattomilla tekijöillä (mm. motivaatiotekijät) on iso vaikutus sekä asiakkaan työllistymistodennäköisyyteen että tehostettuun palveluun valikoitumiseen. Onkin oletettavaa, että kaltaistuksessa ei onnistuttu riittävän hyvin huomioimaan tekijöitä, jotka etenkin työnhaun alkuvaiheessa selittävät nopeaa työllistymistä. Tämä koskee etenkin palvelulinjalla 1 olevia työnhaun alkuvaiheen asiakkaita, jotka työllistyvät itsenäisesti tai heillä on ollut työpaikka tiedossa. On oletettavaa, että tämän kaltaisia asiakkaita on ollut enemmän verrokkiryhmässä kuin TTV-palvelun kohderyhmässä, jonne asiakkaat ainakin periaatteessa valikoituvat tehostetun palvelutarpeen perusteella.

Arvioinnin osana tehtyä erillisvaikutusten analyysia ei ole käsityksemme mukaan toteutettu aiemmin vastaavilla aineistoilla ja menetelmillä. Tarkastelun toteutuksesta nousi muutamia oppeja ja huomiota esiin:

- Tehty analyysi oli mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti ainoastaan työhallinnon tilastojärjestelmän raporttien tiedoilla (raportit 1910, 1920, 3920, 4920, 5920). Tilastojärjestelmistä on muodostettavissa taustatekijöiden mukaisia ryhmiä kaltaistusta varten. Esimerkiksi henkilötason URA-tiedoissa kaltaistuksessa tarvittava asiakkaiden taustatieto ei säily historiatietona vaan käytettävissä on ainoastaan viimeisin statustieto (esim. koulutus, palvelulinja).
- Tarkastelussa tarvittavia tietoja ei löydy työhallinnon tilastojärjestelmästä kootusti. Tästä johtuen aineiston kokoaminen ja käsittely analyysin vaatimaan muotoon vie aikaa ja vaatii resursseja. Esimerkiksi työttömyyden erilaisten päättymissyiden tietoja ei löydy kootusti yhdeltä raportilta, joten tietoja on ajettu yhteen työhallinnon tilastojärjestelmän eri raporteilta, mikä on kasvattanut työmäärää.
- Aineiston kokoamiseen liittyvän työmäärän kasvusta johtuen verrokkiryhmät muodostettiin vain Turun ja Salon toimipisteiden asiakkaista. Nämä toimipisteet edustavat kuitenkin hyvin kattavaa osaa Varsinais-Suomen TE-toimiston asiakkaista.
- Tarkastelussa erityistä huomiota on syytä kiinnittää lähtötietojen tarkistukseen. Työhallinnon tilastojärjestelmän varantotietoihin ei rekisteröitynyt esim. palveluun varsinaisesti osallistuneita, vaan ainoastaan sinne ohjatut. Varannon korjaus on tehty arvioina palveluun aidosti osallistuneista työttömistä.
- Tilastojärjestelmässä käytettävissä olevat taustatiedot ovat rajalliset, ja niiden kautta ei ole mahdollista täysin eliminoida valikoitumisen vaikutusta. Esimerkiksi työnhakuhistoria ja pitkäaikaisuus työttömyyden riski olisivat tärkeitä tietoja, mutta niitä ei ollut saatavissa. Lisäksi laadullisempaa tietoa kaivattaisiin kaltaistuksen tueksi esimerkiksi asiakkaan työllistymisen motivaatiosta.

Kolmannessa työvaiheessa toteutettiin analyysi TTV-palvelun kokonaisvaikutuksista, hyödyntäen työhallinnon tilastojärjestelmien, Varsinais-Suomen ELY-keskuksen resurssiseurannan sekä KEHA-keskuksen tilinpäätöksen tietoja. Työvaiheessa tarkasteltiin, onko ostopalvelu yhdessä TE-toimiston toiminnan kanssa

kokonaisuutena tehostanut työnvälitystoimintaa Varsinais-Suomessa. Tarkastelu toteutettiin hyödyntämällä kohtaantotehokkuuden laskentamallia², jonka kautta saatiin tietoa, onko työnvälitystoiminta toiminut tehokkaammin tarkasteluvuoden 2019 ja vertailuvuoden 2017 välillä. Samalla toteutettiin kustannusvaikutusten arviointi, jossa tarkasteltiin, onko toiminta ollut taloudellisten resurssien näkökulmasta kokonaisuudessaan ollut tehokkaampaa vuonna 2019, verrattuna vuoteen 2017. Tarkastelut on esitetty tarkemmin luvussa 3.3.

Neljännessä työvaiheessa työn aiempien vaiheiden havainnosta ja tuloksista muodostettiin arviointikysymyksiä koskevat johtopäätökset arvioitsijoiden toimesta. Lisäksi työvaiheessa nostettiin suositusmuotoisia oppeja tulevaisuuden työnvälitystoimintaa ja sen järjestämistä ajatellen. Arvioinnin osana järjestettiin työpaja 11.11.2020, jossa käsiteltiin arvioinnista ja toimintamallin toteuttamisesta nousseita oppeja jatkoa ajatellen. Työpajaan osallistui Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ja TE-toimiston asiantuntijoita.

Viidennessä työvaiheessa tuotettiin arviointityön tulokset, johtopäätökset ja opit kokoava arviointiraportti.

Arviointi on toteutettu vuoden 2020 huhtikuun ja marraskuun välisenä aikana. Arviointityöllä on ollut ohjausryhmä, joka on ohjannut työtä sekä välittänyt työn tueksi arvokkaita asiantuntijanäkemyksiä. Ohjausryhmään on kuulunut Varsinais-Suomen ELY-keskuksen, Varsinais-Suomen TE-toimiston sekä palveluntuottajan edustajia.

Seuraavassa on esitetty määritelmiä, joiden pohjalta työtä on toteutettu ja joita on syytä huomioida arviointiraporttia lukiessa:

- *TTV:n erillisvaikutuksilla* tarkoitetaan ulkoisen palveluntuottajan (Työnvälityspiste) toimintaa ja vaikutuksia sinne ohjatuissa asiakkaissa
- *TTV:n kokonaisvaikutuksilla* tarkoitetaan Tehostetun työnvälityksen toimintamallin kokonaisvaikutuksia Varsinais-Suomen TE-toimistossa (TE-toimiston toiminta ja asiakasvaikutukset + ulkoisen palveluntuottajan toiminta ja asiakasvaikutukset).
- *TE-toimiston viranomaistehtävät* TTV-palvelun osana tarkoittavat työttömyysturvaan liittyviä asiakaspalveluita esimerkiksi palveluiden yhteydessä (työvoimakoulutus, työkokeilu yms.) sekä TE-toimiston ohjauksessa laadittujen palveluntuottajan ja asiakkaiden kirjaamien työllistymissuunnitelmien hyväksymistä (lakisääteisesti 3 kk määräajoin).
- *Kohtaantotehokkuutta* ja sen laskentaa hyödynnetään kokonaisvaikuttavuuden tarkastelussa. Kohtaantotehokkuuden laskentamallilla voidaan suhteuttaa työllistyneiden työttömien määrää työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrään. Laskentamallin lähtötietoina on ollut vuosittaiset työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen keskimääräinen varanto ja työllistyneiden työnhakijoiden määrä Suomen ELY-alueilla vuosina 2006-2016. Työttömiksi työnhakijoiksi mallissa katsottu sekä työttömät, että työllistymissä edistävissä palveluissa olevat. Työttömyyttä on siis tulkittu ns. laajan työttömyyden määritelmän mukaisesti.

² Kohtaantotehokkuuden laskentamalli avataan tarkemmin luvussa 3.3.

2. Tehostettu työnvälitys palvelun toteutustavan arviointi

Tässä luvussa käydään läpi Tehostettu työnvälitys palvelun toteutustapa sekä arvioidaan TTV -toimintamallin toimivuutta. Huomiota on kiinnitetty erityisesti siihen, minkälaisia eroja TTV -palvelun toimintaprosessissa on suhteessa normaaliin TE-toimiston työnvälityksen palveluprosessiin sekä mitä lisäarvoa uuden tyyppinen toimintatapa ja palvelun ulkoistaminen on tuonut normaaliin toimintatapaan verrattuna. Työvaiheessa tutkitaan millaista ohjausta ja palvelua osallistuneet asiakkaat ovat saaneet sekä mikä on ollut näiden yhteys tavoiteltuihin vaikutuksiin (esim. työ- tai koulutuspaikka).

2.1. Tehostetun työnvälitys palvelun kuvaus

Tehostetulla työnvälitys palvelulla on tavoiteltu tehokkaammalla palveluprosessilla palveluntuottajalle ohjattujen asiakkaiden nopeampaa työllistymistä alueen työmarkkinoille. Palveluun osoitetulla lisäresursoinnilla pyritään tehokkaammin kohtauttamaan työnantajien rekrytointitarpeet ja tarjolla oleva työvoima, suhteessa TE-toimiston normaalityöhön. Palvelussa tarjotaan henkilöasiakkaille sellaista asiakaskohtaisesti räätälöityä palvelua, jolla työllistymisen edellytykset paranevat sekä työnantajille tietoa ja kontakteja tarjolla olevasta työvoimasta.

Ulkoisen palveluntuottajan ja TE-toimiston rooli ja työnjako sekä asiakasprosessit

Tehostetussa työnvälityspalvelussa työnhakijan asiakkuus on siirretty ulkoiselle palveluntuottajalle, joka määrittelee tarjottavan työnhakupalvelun yksilöllisesti asiakkaan tarpeen mukaan sekä tarjoaa tätä palvelua asiakkaalle. TE-toimisto hoitaa asiakkaisiin liittyvät viranomaistehtävät, ohjaa asiakkaita palveluun sekä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa tukee asiakkaiden palveluprosessia ja siirtymistä mm. työllistymistä edistäviin palveluihin. Lisäksi työnantajien suhteen palveluntuottaja ja TE-toimisto tekevät tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden palveluiden yhteensovittamiseksi mahdollisimman saumattomasti.

Lähtökohtaisesti on muistettava, että TTV -palveluun ohjataan TE-toimistosta asiakkaita, joilla on hyvät edellytykset sekä halu työllistyä alueen työmarkkinoille, mutta joiden arvioidaan hyötyvän työllistymisessään vahvemmasta tuesta ja palveluista. Asiakkailla on siis sellainen ammatillinen koulutus ja/tai työkokemus, että he vastaavat hyvin yleisien työmarkkinoiden vaatimuksia, mutta heidän ei arvioida työllistyvän ilman tukea ja toimia. TE-toimiston asiantuntijat tekevät arvion kannattaako asiakas ohjata TTV -palveluun. Asiakkaan ohjauksessa TTV-palveluun keskeisimpänä kriteerinä on ollut, että asiakkaalla on edellytykset työllistyä suoraan työmarkkinoille. Asiakkaiksi ohjataan erityyppisiä asiakkaita, joilla on riittävän hyvät työllistymisen edellytykset erityisesti niille aloille, joilla on ollut työvoimapulaa alueella.

On huomioitava, että merkittävä osa palveluun ohjatuista asiakkaista ei ole aloittanut TTV-palvelua. TE-toimisto on ohjannut yli 13 000 asiakasta palveluun. Näistä palveluun on aloittanut 8 500 henkilöä, eli vain noin 66 % ohjatuista henkilöistä. Asiakasohjauksessa tämä on huomioitu palvelun toteutuksen aikana. TTV-palvelun alkuaikana palvelun aloitustilaisuuteen tulo oli asiakkaalle vapaaehtoinen ja moni asiakas jätti tulematta aloitustilaisuuteen. Näin myös palvelun aloittamista ei tapahtunut. Vuonna 2019 alettiin järjestää aloitustilaisuuksia, joihin asiakkaan oli tultava paikalle työttömyysetuuden saamiseksi. Asiakasohjausta on muutettu velvoittavampaan suuntaan palvelun toteutuksen aikana ja myös ohjattu tarkemmin asiakkaita aloitustilaisuudesta palveluun.

Pääosa TTV-palvelun aloittaneista asiakkaista ohjautuu palveluun palvelulinjalta 1, joita on TTV-palvelun asiakkaista yli 82 %. Palveluun ohjautuista asiakkaista työttömiä työnhakijoita on selvästi suurin osa

(yli 72 %³). Loput ohjatuista asiakkaista ovat olleet lomautettuja tai ns. 0-tuntisopimuksella työskenteleviä. Yleisesti palveluun on ohjattu laajasti eri-ikäisiä ja osaamiseltaan eri ammattialojen ja koulutusalojen työnhakija-asiakkaita. Samoin asiakkaita on eripituisista työnhaun ja työttömyyden keston luokista. Liitteessä on esitetty TTV-palvelun asiakkaiden taustatietojen jakaumia suhteessa TE-toimiston muihin asiakkaisiin.

Seuraavassa on käyty läpi työnhakija-asiakkaiden palveluprosessi ja tuotu esiin sen eroja suhteessa TE-toimiston normaaliin palveluun.

Työnhakija-asiakkaille TTV-palveluprosessi alkaa aloitustilaisuudella. Aloitustilaisuudessa esitellään TTV-palvelua, annetaan tietoa alueen työmarkkinoista sekä kerrotaan työnhakijan mahdollisuuksista vaikuttaa tilanteeseensa. Samalla käydään läpi työnhakuun liittyviä asioita, motivoidaan ja sitoutetaan työnhakijoita TTV-palveluun sekä esitellään CV -pohjia, joiden pohjalta osallistujat työstävät oman CV:n.

Aloitustilaisuudessa jokaisen palveluun osallistuvan kanssa sovitaan myös ensimmäinen henkilökohtainen tai ryhmämuotoinen tapaaminen palvelutuottajalla.

Ensimmäinen tapaaminen on selkeä ensimmäinen kohta, jossa TTV-palvelussa tuodaan lisäarvoa asiakkaan palveluprosessiin suhteessa TE-toimiston normaaliin toimintaan (suhteessa vastaavan kaltaisiin asiakkaisiin). Ensimmäisessä tapaamisessa käydään läpi ja arvioidaan TTV-palvelun valmentajan kanssa syvästi työnhakijan osaaminen ja muut työllistymisen kannalta olennaiset tekijät sekä peilataan hakijan taustaa työnantajien rekryointitarpeisiin. Tapaaminen järjestetään kasvokkain ja siinä toteutetaan syvällisempi palvelutarpeen arviointi suhteessa TE-toimistoon (jossa painottuu tässä asiakasjoukossa sähköiset palvelut). Asiakkaan tilanteesta saadaan syvällisempi ymmärrys, jonka jälkeen asiakkaalle kyetään laatimaan räätälöidympi ja osuvampi palveluprosessi. TE-toimistossa ei tehdä yhtä tarkkaa palvelutarpeen kartoitusta paremmat työllistymisvalmiudet omaaville palvelulinja 1 asiakkaille pääosin ennen kuin työnhaku tai työttömyys pitkittyy. TTV -palvelussa asiakkaan palvelutarpeista saadaan jo prosessin alkuvaiheessa parempi käsitys ja kyetään nopeammin suuntaamaan työnhakua paremmin yksilöllisten asiakkaiden tarpeisiin.

Ensimmäisessä tapaamisessa jokaiselle asiakkaalle laaditaan työllistymissuunnitelmaehdotus, jossa määritellään yhdessä asiakkaan kanssa, miten Tehostettu työnvälitys palvelu etenee asiakkaalle ja mitä TTV-palvelun tarjoamia palveluita tai muita palveluita asiakkaan tulisi hyödyntää. TE-toimiston asiantuntijan tehtävänä on viranomaisena hyväksyä asiakkaan ja palveluntuottajan yhdessä laatima suunnitelmaehdotus. Käytännössä työllistymissuunnitelmasta laaditaan ehdotus Oma asiointi -verkkopalveluun ja ehdotus lähetetään sähköisesti TE-toimistoon hyväksyttäväksi. Ensimmäisen suunnitelman jälkeen palveluntuottajan tukea palveluun ohjattuja työnhakijoita työllistymissuunnitelmaehdotuksen tekemisessä vähintään 3 kuukauden välein. Ensimmäisessä tapaamisessa myös aikataulutetaan työnhaku ja sovitaan seuraavien yksilötapaamisten ajankohdat. Tällä intensiivisellä palveluprosessin aloituksella pyritään systematisoimaan työnhakua sekä suuntaamaan sitä heti asiakkaan kannalta oikeaan suuntaan.

Mikäli palvelutarpeen kartoituksessa tai myöhemmin palveluprosessin edetessä havaitaan, että TTV -palvelu ei kykene tarjoamaan asiakkaalle sopivia palveluita, voidaan asiakas ohjata takaisin TE-toimistoon ja siellä sopivalle palvelulinjalle. Tämä koskee erityisesti asiakkaita, joilla on tarve vaativimmille monialaisille palveluille, joita voidaan tarjota vain TE-toimiston kautta. Myös tässä tapauksessa asiakkaan tilanteesta saadaan parempi käsitys TTV-palvelussa laaditun suunnitelman avulla, tieto kulkeutuu TE-toimistoon ja asiakkaalle kyetään järjestämään hänelle osuvia palveluita.

Ensimmäisen tapaamisen jälkeen asiakkaan työnhakua tuetaan TTV-palvelussa yksilökohtaisesti eri tavoin. Osalla asiakkaista palvelutarve voi olla vain pieni, esim. CV:n päivittäminen ja sopivien

³ Työhallinnon tilastojärjestelmän varantotiedon mukaisesti.

työpaikkojen tarjoaminen, kun taas osalla kyseeseen saattaa tulla pidempi osaamista kehittävä prosessi erilaisissa palveluissa. Kaikille asiakkaille annetaan työhön- ja työnhakuvalmennusta prosessin aikana. Työnhakua tuetaan mm. tarjoamalla asiakkaille työnhakua tukevia ja motivaatiota vahvistavia palveluja (CV-koulutuksia, teemakohtaisia ryhmävalmennuksia) sekä annetaan ohjausta osaamista kehittäviin ja päivittäviin lyhytkestoisiin koulutuksiin. Osaamisen kehittämistä tarvitsevia asiakkaita pyritään ohjaamaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Asiakkaille myös tarjotaan aktiivisesti avautuvia työtehtäviä suoraan yleisiltä työmarkkinoilta tai työvoima-/rekrytointikoulutuksen kautta. Lisäksi asiakas voidaan myös ohjata TE-toimiston tai muun tahon järjestämiin palveluihin. Asiakkailta on omatoimista työnhakua varten käytössä palvelutuottajan tilat ja työvälineet.

Asiakkaan työnhakuprosessia tuetaan pääasiassa palveluun kehitetyllä tiimivalmennuksella, jossa useampi valmentaja ohjaa ja kannustaa asiakasta eteenpäin. Osalle asiakkaista määriteltiin myös oma valmentaja, esimerkiksi kun asiakkaan tilanne vaati erityisosaamista. Tiimivalmennus koettiin kuitenkin toimivaksi suurelle osalle asiakkaista, sillä sen kautta on saatu laajemmin hyödynnettyä osaamista ja valmentajien tietoa ja kontakteja. Tiimivalmennuksen toimintatapoja on myös testattu ja kehitetty onnistuneesti palvelun toteutuksen aikana.

TTV -palvelussa asiakkaaseen ollaan kontaktissa yksilöllisesti vähintään kuukausittain, ellei asiakas ole palveluissa tai koulutuksissa tällä välillä, jolloin kontaktoinnin aikaväli on korkeintaan 3 kuukautta. Ensimmäisen kasvokkain toteutettavan tapaamiseen jälkeen hyödynnetään tilanteen mukaan myös sähköisiä yhteydenpidon välineitä (skype, sähköposti, puhelin). Suhteessa TE-toimistoon, palvelutuottajan asiakaskohtainen palveluintensiteetti on koko palveluprosessin ajan korkeampi. Asiakasta tuetaan kansakulkijana läpiprosessin. Tärkeää TTV-palvelun asiakasryhmässä on valmentava työote, jolla asiakasta kehitetään kehittämään työmarkkinoiden tarpeisiin tiiviissä yhteistyössä asiakkaan kanssa.

Kokonaisuutena asiakkaan palveluprosessia seurataan ja tuetaan tiiviisti. Tästä johtuen myös asiakkaan työnhauksen pitkittymisestä ja työnhakijan tilanteen muuttumisesta saadaan nopeasti tietoa ja siihen voidaan reagoida yhdessä asiakkaan kanssa. TTV -palvelun kautta asiakkaan tilanteesta on ajantasainen ymmärrys. Asiakkuus säilyy TTV -palvelussa asiakkaan työllistymiseen, koulutukseen ohjautumiseen tai palvelun päättämiseen asti.

TTV -palvelun päättyessä myös asiakkaan jälkiseuranta on tarkkaa, mikä on seurausta erityisesti palkkiokriteereiden täytymisen seurannasta. Kun työnhakijan työttömyysetuus on ollut katkaistuna 90 päivää, voidaan arvioida, täyttyykö työllistymisen palkkiokriteeri. Tällöin tarkastellaan, onko asiakas ollut 3 kuukautta yhtäjaksoisesti työsuhteessa ja vähintään 80 %:n työajalla (alan kokoaikatyöstä). Työllistyneiden kohdalla tästä ajankohdasta rekisteröidään tieto työhallinnon järjestelmiin ja palkkiomaksun seurantaan. Lisäksi mikäli asiakas ohjautuu takaisin TE-toimistoon TTV -palvelun päättyessä ja työttömyyden jatkuessa, saadaan tästä siirtymästä tietoa. TTV -palvelun asiakaskunnan tilanteesta on palvelun päättyessä kattava ja varsin tarkka käsitys.

Yhteistyötä Varsinais-Suomen työnantajien kanssa on tehty koko palvelun toteutuksen ajan. Työnantajille TTV -palvelussa tarjotaan aktiivisesti työnhakijoita. Tämä toteutetaan työnantajien suuntaan luotujen verkostojen kautta. Lisäksi palvelutuottajalla on ollut laajasti valmiita yhteyksiä työnantajien ja henkilöstöpalveluyrityksien suuntaan, joita hyödynnetään toiminnassa. Työnantajille on myös rakennettu palvelutuottajan nettisivuille alusta ilmoittaa työntekijätarpeita. TTV -palvelu siis sekä tarjoaa työnantajien suuntaan työvoimaa, että mainostaa työnantajien suunnasta tarjolla olevaa työtä. Koska TTV -palvelu on resursoitu vahvasti työnvälitystehtävän hoitamiseen, on sillä mahdollisuus myös hyödyntää vahvemmin tiiviitä työnantajayhteyksiä. Myös työnantajapalveluissa yhteistyö on ollut tiivistä TE-toimiston suuntaan ja esimerkiksi avoimia olevia työpaikkoja jaetaan ja ilmoitetaan kummin viestintäkanaviin.

2.2. Toimintamallin toimivuus

Toimintamalli on palveluntuottajan ja TE-toimiston roolituksen suhteen ollut selkeä ja tarvittavilta osin työnjakoa on myös kehitetty palvelun toiminta-aikana. Toimintamallissa on ollut selkeät tavoitteet ja määritellyt tehtävät, joiden pohjalta toimintaa on voitu organisoida. Samalla palveluntuottajalla on ollut yhteistyössä TE-toimiston kanssa mahdollisuus kehittää toimintamallia ja tehdä kokeiluja, mikä on myös mahdollistanut osuvimpien palvelutapojen ja toimintatapojen kehittämisen. Palvelun toteuttamiseen valittiin yksi palveluntuottaja. Tämä on mahdollistanut suoraviivaisen toiminnan TE-toimiston ja palveluntuottajan välillä ja sen kautta ongelmakohtia on voitu ratkoa sujuvasti ja asioista sopia nopeastikin. Useamman palveluntuottajan mallissa on omat hyödyt, mutta erityisesti uudessa kokeilevassa toiminnassa on ollut hyvää, että toimintamalli on ollut suoraviivainen ja riittävän yksinkertainen.

Tehostetun työnvälityksen toimintamallissa keskeinen edellytys mallin toimivuudelle on palveluntuottajan ja TE-toimiston saumaton yhteen hitsautunut yhteistyö. Palveluntuottajan ja TE-toimiston edustajien mukaan yhteistyö on saatu toimimaan toimintamallissa hyvin ja yhteistyö on ollut tiivistä. TE-toimistolta on nimetty yksi selkeä yhteyshenkilö palveluntuottajalle, joka tekee myös yhden päivän viikossa työtä palveluntuottajan tiloissa ja toimii päätyönään TTV-palvelussa. Tämän lisäksi TE-toimistolla on ollut 5-6 henkilön resurssi hoitamassa TTV-palvelun asiakkaisiin liittyvää viranomaistyötä. Asiakasprosessien edistämiseen ja tietojen jakamiseen on eri osapuolten välillä onnistuttu luomaan toimivia käytäntöjä. Tärkeää on, että TE-toimiston osuutta asiakasprosesseissa hoitaville ja palveluntuottajan työnvälitystyötä tekeville löytyvät selkeät vastinparit, joilla on selvät vastuut ja roolit ja asiakasprosessia voidaan edistää ilman haasteita ja viiveitä. Lisäksi asiaa on auttanut, että palveluntuottajalla on ollut erittäin hyvä tuntemus TE-toimiston toimintatavoista ja aiempaa työkokemusta TE-toimistosta. Selkeä oppi toimintamallista on, että suurempien asiakasmassojen hallinnassa, ohjauksessa ja asiakasprosessien edistämässä yhteistyö voidaan saada toimimaan erittäin hyvin.

Keskeinen asia toimintamallissa on, että palveluntuottajalle on tarjottu mahdollisuus hyödyntää omaa osaamistaan asiakaskohderyhmässä. Toiminta on perustunut valmentavaan työotteeseen ja jossa asiakkaita valmennetaan, tuetaan ja ohjataan tehostetusti itsenäiseen työnhakuun sekä toimiin, jossa päämääränä on työ, koulutus tai yrittäjyys. Toimintamallin työnjako on onnistuneesti mahdollistanut palveluntuottajan keskittymisen ydintehtävään, eli työnvälitykseen omien vahvuuksien kautta.

Tärkeä asia toimintamallin toimivuudessa on asiakasohjauksen toimivuus palveluun. Palveluun pyritään ohjaamaan asiakkaita, joilla on haasteita työllistyä itsenäisesti suoraan yleisille työmarkkinoille, mutta joilla on pienellä tuella hyvät mahdollisuudet työllistymiseen. Valinnan TTV palveluohjauksesta tekee TE-toimiston virkailijat oman arvionsa perusteella. Palveluohjauksessa oli erityisesti toiminnan käynnistyessä ja alkuvaiheessa haasteita. TTV-palveluun ohjautui haasteellisempia asiakkaita, joita palveluun oli suunniteltu. Palveluntuottajan tekemissä palvelutarpeen arvioinnissa merkittävällä osalla asiakkaista työllistymisedellytykset olivat huonommat ja palvelutarve suurempi, mitä palveluun odotettiin. Tämä taas oli toiminnalle haaste vaativampien asiakkaiden määrän ollessa odotettua suurempi, sillä vaativimmat asiakkaat vaativat enemmän resurssia. Palveluohjauksessa alkuvaiheen haasteet on kuitenkin pääosin ratkaistu ja palveluohjaus on ollut alun jälkeen osuvampaa.

TTV-palvelussa on ollut käytössä pääosin tulosperusteinen malli. Aiemmissa selvityksissä⁴ tulosperusteisille hankintamalleille haasteena on ollut mm. se, että ohjauksen tulosperusteena niissä on käytetty

⁴ mm. Laura Pitkänen, Helena Tolkki, Riikka-Leena Leskelä, Paulus Torkki ja Mikko Valtakari Reittiopas vaikuttavuuteen Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1; Valtakari, Mikko, Juho Nyman, Ira Haavisto, Riikka-Leena Leskelä, Minna Mayer, Valtteri

palvelun aikaista tai sitä välittömästi seurannutta asiakastason tulosta (asiakkaan palvelun jälkeinen tilanne), ei vaikutuksen pysyvyyttä (esim. työssä pysymistä) tai erillisvaikutusta (mitä asiakkaalle olisi tapahtunut ilman palvelua). Haasteena ovat olleet myös pienet asiakasvolyymit (jotka eivät ole mahdollistaneet skaalaetuja palvelutuotannossa); epäsuhta palvelun tuottajalta odotetuista tuloksista suhteessa niistä maksettaviin korvauksiin (ns. hintadeprivaatio-ongelma eli väärin määritetyt palkkiokriteerit, liian alhainen hinta); epätarkoituksenmukaisten palkkiokriteerien käyttö; tulosten ja vaikutusten todentamisen vaikeus ja seurantajärjestelmien puute; asiakastiedon ja muun informaation heikko liikkuminen järjestäjän ja tuottajan välillä sekä eri toimijoiden tietojärjestelmien yhteensopimattomuus. Lisäksi vähäiselle huomiolle palkkiomalleissa ovat jääneet palveluntuottajien liiketoiminnalliset realiteetit (mm. riskin ja vastuun jakautumisen huomioiminen) ja insentiivit tuottaa ja kehittää palveluja.

Käyttöön otetussa palkkiomallissa on painotettu vahvasti (430 euroa-930 euroa/työllistyminen) työllistymistuloksia, suhteessa muihin palvelussa käytettyihin palkkioperusteisiin. Työllistymiseen liittyvissä palkkioissa huomioidaan myös riskiprofilointiluokitus, jolloin vaativammasta asiakkaasta maksetaan suurempi palkkio. Tämän odotetaan luovan kannustetta panostaa asiakkaisiin tarkoituksenmukaisilla vahvuuksilla sekä räätälöidä asiakaskohtaisemmin palveluprosessia. Lisäksi palkkioperusteena on selvästi korostettu pitkäkestoisempia ja vakinaisempia työllistymisiä, sillä palkkion maksun edellytys on työllistymisen 90 päivän kesto ja 80% työaika. Palkkiomalli on ohjannut onnistuneesti toimintaa palvelulle asetettujen tavoitteiden mukaisesti, painottaen työllistymisiä pidempiaikaisiin ja vakinaisempiin työsuhteisiin.

Toisena keskeisenä palkkioalueena ovat ohjaukset vähintään 10 päivän kestoisiin työvoimakoulutuksiin (200 euroa/koulutuksen aloittanut asiakas). Ammatillisia työvoimakoulutuksia erityisesti niille asiakkaille, joilla on tarpeita osaamisen päivittämisessä. Myös tässä palkkiomalli on ollut ohjannut toimintaa hyvin. Pää tavoite on kestävä työllistyminen, mutta niissä tapauksissa, joissa työllistyminen näyttää vaativan osaamisen kehittämistä, malli ohjaa ja palkitsee myös tästä näkökulmasta palveluntuottajaa. Lisäksi jokaisesta tehdystä työllistymissuunnitelmaehdotuksesta, jonka TE-toimisto on hyväksynyt, maksetaan palkkio (50 euroa/suunnitelma).

Kokonaisuutena palkkiomalli on ollut palvelun toiminnan ohjaamisen näkökulmasta toimiva. Malli priorisoi selkeästi tavoiteltavia tuloksia ja lisäksi se kannustaa asiakasprosessin seurantaan ja edistämiseen suunnitelmista maksettavan palkkion kautta. Myös palveluntuottajan näkökulmasta malli on suurilta osin toimiva. Erityisesti TTV-palveluun osoitettu suuri asiakasvolyymi on mahdollistanut, että mallin kautta voidaan toimia liiketoiminnallisesti riittävän kannattavasti ja samalla kehittää toimintaa vaikuttavuutta ajatellen.

Toimintamallin toimivuudelle tärkeä elementti on ollut myös se, että palveluntuottajalla on ollut hyvä paikallisten Varsinais-Suomen työnantajien ja työmarkkinoiden tuntemus sekä valmiita verkostoja alueella. Näillä on tärkeä merkitys siinä, että palvelu saadaan vietyä sujuvasti ja uskottavasti toimijakentän tietoisuuteen sekä toimijakentän hyödynnettäväksi.

TTV -palvelun asiakas- ja tulosseuranta varten otettiin käyttöön työhallinnon URA-järjestelmään ja QlikView -sovellukseen rakennettu seurantajärjestelmä, jonka kautta TTV -palvelun palkkioperusteen täyttäneiden työllistymisten, työvoimakoulutusten aloittamisten ja tehtyjen suunnitelmien seuranta toteutettiin. Koska vastaavalla tavalla ei ole pilottikohtaista seuranta Suomessa muualla toteutettu ainaakaan suurella asiakasmassalla, on kyseessä ollut tietojärjestelmien hyödynnettävyyden sekä palkkioiden todentamisen kannalta tärkeä kehittämistyö, josta on saatu paljon oppia jatkoon kannalta. Seurannassa

Laasonen, Tommi Ranta. Näkymiä tulevaan kasvupalvelumarkkinaan. Tutkimus yksityisistä palveluntuottajista kasvupalvelujen tuottajina. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset • 34/2018

on ollut haasteita⁵, jotka ovat liittyneet mm. siihen, että järjestelmän kautta ei ole suoraan voitu todentaa palkkioperusteisia työllistymisiä, vaan todentaminen on vaatinut lisätyötä, joka on jouduttu tekemään manuaalisesti. URA:sta on QlikView:llä on poimittu työnhaun- tai työttömyysetuuden päättävät lausunnot 0A3 ja 0A4. Samalla QlikView seuraa ovatko lausunnot olleet voimassa vähintään 90 pv (=palkkioperusteisen työsuhteen kesto 3 kk). Lausuntoja käytetään työllistymisten lisäksi runsaasti myös esimerkiksi opintojen aloituksen, sairausloman, vanhempain vapaan kohdalla. Lisäksi tieto työsuhteen alkamisesta voi tulla URA-järjestelmään huomattavasti myöhässä. Tästä johtuen työllistymisen todentaminen on jouduttu tekemään manuaalisesti yhdistelmällä useita eri tietoaalueita URA:sta. Tämän työn jälkeen on pystytty tarkistamaan URA-asiakastietojärjestelmästä työllistymiset kuukausittain ennen palkkion maksamista. Tämä on vienyt ELY-keskuksessa odotettua enemmän resurssia, mitä TTV -palveluun oli ajateltu kohdistettavan. Yleisesti työllistymisen todentamisen seuranta esimerkiksi URA-järjestelmästä vaatisi järjestelmän ja seurannan kehitystyötä sekä todennäköisesti myös muiden toimijoiden (esim. verottaja) tietojärjestelmien ristiinhyödyntämistä mahdollisuuksien mukaan. TTV-palvelun toteutuksen alkuvaiheessa tiedusteltiin mahdollisuutta verottajan tuloreksiterin käyttöön, jota ei kuitenkaan saatu seurannan tueksi. Lisäksi TTV -palvelun kohdalla haasteita on esiintynyt TTV-palvelussa laadittujen työllistymissuunnitelmien seurannassa ja tunnistamisessa, sillä TTV:n asiakkaille on tehty suunnitelmia myös TE-toimiston toimesta esim. työvoimakoulutuksiin siirryttäessä.

Alueen työmarkkinoiden kehitys on osin ollut haaste palvelulle, erityisesti palveluntuottajan näkökulmasta. Lyhytkestoisia työsuhteita on ollut Varsinais-Suomen työmarkkinoilla odotettua suurempi määrä. Koska asiakkaita on työllistynyt myös lyhytkestoisiin työsuhteisiin, ei näistä ole saatu palkkiota, koska palkkio maksetaan pysyvämmästä työllistymisestä. Yleisesti palvelun toiminta-aikana työmarkkinat ovat vetäneet hyvin työnhakijoita töihin alueella, erityisesti niiden työnhakijoiden kohdalla, joilla on hyvät työllistymisen edellytykset. TTV-palvelun toteutuksen edetessä tämä on arvioiden mukaan johtanut siihen, että työmarkkinoille on jäänyt suhteellisesti enemmän niitä työnhakijoita, joiden työllistymisen edellytykset ovat heikkomat. Tämä on taas osaltaan vaikuttanut siihen, että TTV-palveluun on ohjattu suhteellisesti enemmän asiakkaita, joilla työllistymisen edellytykset ovat heikkomat. Näiden asioiden lisäksi työvoiman kysyntä meri- ja autoteollisuuden sektorin tarpeisiin on ollut odotettua heikompaa TTV-palveluun ohjatuille asiakkaille. Palveluntuottajan näkökulmasta palkkioon oikeuttavia työllistymisiä on ollut palvelun toteutuksen edetessä haasteellisempaa saada toteutettua.

TTV-palvelun asiakaspalautteen⁶ perusteella palvelu on koettu varsin laajasti hyödylliseksi ja tarpeelliseksi asiakkaiden tilanteen työllistymisen edistämiseksi. Saadun palvelun laatu on koettu laajasti hyväksi, asiantuntevaksi ja kannustavaksi sekä hyödylliseksi oman tilanteen edistämiseksi. Konkreettisia hyötyjä on koettu esimerkiksi ansioluettelon sisällön kehittämisessä, ymmärryksen parantumisena alueella olevista työpaikoista ja itselle sopivista työllistymisen mahdollisuuksista, työnhakutaitojen kehittämisessä, ymmärryksen parantumisessa omista kehittämiskohteista, työnantajakontakteina sekä yleisesti kannustuksessa ja rohkaisussa työnhaun suhteen. Asiakkaista yli 51 % koki, että palvelu on vähintään jonkin verran tai merkittävästi edistänyt asiakkaan omia tavoitteita työllistymiseen, koulutuksiin tai muihin tavoitteisiin liittyen.

Vastauksissa on kuitenkin selvästi hajontaa ja osalle asiakkaista hyöty on jäänyt myös vähäiseksi. Palvelussa on heterogeeninen joukko asiakkaita. Palautteen pohjalta palvelun hyödyllisyys on koettu huonommaksi silloin, kun työnhakuvalmiudet ovat jo valmiiksi hyvät tai vaativamman ja monialaisen tuen tarve on suuri.

⁵ mm. Meri- ja autoteollisuuden tehostetun työnvälityksen väliraportti VARELY/840/2017

⁶ Tehostettu työnvälitys -palvelun asiakastytyväisyyskysely. Varsinais-Suomen ELY-keskus. Toukokuu 2020. (319 vastausta TTV -palvelun asiakkailta)

Taulukko 1. TTV -palvelun toimintamallissa toimivia asioita sekä esiintyneitä haasteita

Toimivia asioita	Esiintyneitä haasteita
<ul style="list-style-type: none"> Kokonaisuutena selkeä ja suoraviivainen toimintamalli - yksi palvelutuottaja, selvät tavoitteet, palkkioperusteet ja toimintatavat Yhteistyö palveluun sidotun TE-toimiston henkilöstön ja palvelutuottajan välillä ollut toimivaa: roolit ja vastuut selkeät Toimintamallia on kehitetty toteutusaikana nousseiden kehittämistarpeiden mukaan Asiakasprosessien edistämiseen ja tietojen jakamiseen eri osapuolten välillä onnistuttu luomaan toimivia käytäntöjä Selkeisiin pysyvämpiin tuloksiin kannustava tulospalkkiomalli Ohjausryhmän toiminta 	<ul style="list-style-type: none"> Asiakasohjaus - haasteellisia/enemmän palvelua vaativia asiakkaita ohjautunut palveluun enemmän mitä alkuperäisesti suunniteltiin Palvelu tuottanut TE-toimistossa/ELY:ssä hallintotyötä odotettua enemmän: mm. asiakasseuranta ja työllistymisen todentaminen aiheuttanut haasteita Ymmärrys palvelun roolista ja hyödyistä TE-toimistossa aiheuttanut epätietoisuutta, mikä tuonut ylimääräistä keskustelua ja tarvetta perustella palveluhankintaa Alueen työmarkkinoiden kehitys - mm. lyhytkestoisten työsuhteiden odotettua suurempi määrä (palkkioperusteena pysyvämpi työllistyminen) Työvoiman kysyntä meri- ja autoteollisuuden sektorin tarpeisiin on ollut odotettua heikompaa TTV asiakasryhmässä

2.3. Tehostetun työnvälitys palvelun toimintatavan lisäarvo

Tehostettu työnvälitys -palvelu on toiminut täydentäjänä TE-palvelujen valikoimaan. TTV -palveluun on ohjattu lähellä työmarkkinoita olevia asiakkaita, kun taas TE-toimistoon jäävässä asiakaskunnassa painottuu osaamisen kehittämistä ja vahvempaa tukea tarvitsevat asiakkaat. TTV-palvelu on siis toiminut Varsinais-Suomessa lisätukena niille asiakkaille, joilla on hyvät työllistymisen mahdollisuudet, mutta jotka eivät saisi ilman lisäresursointia tarpeelliseksi arvioitua tukea työnhakuun. Tämän kautta kyseisen asiakasryhmä työllistymisen mahdollisuuksia on voitu parantaa ja nopeuttaa, suhteessa tilanteeseen, jossa palvelua ei olisi.

Tehostetusta työnvälitys palvelusta on syntynyt monia suoria ja epäsuoria hyötyjä sekä tunnistettavia lisäarvo tekijöitä alueen TE-toimistolle ja työnvälitystoimintaan kokonaisuutena. Kun osa asiakkaista on ohjattu tehostettuun työnvälitykseen, TE-palveluiden henkilöstöllä on ollut mahdollisuus tehostaa palveluaan vahvempaa tukea tarvitseville työnhakijoille. Hyötyjä työllistymiseen ja muihin toivottuihin tulomiin voidaan nähdä syntyvän siis sekä TTV-palvelun tuomasta hyödyistä lähellä työmarkkinoita olevien asiakkaiden kohdalla, että myös kauempana työmarkkinoista olevien asiakkaiden palvelun tehostumisessa TE-toimistossa. Yhdessä näistä muodostuu synergiaetua TE-palveluiden kokonaisuuteen.

Palvelutuottajan toiminnassa keskeistä on, että he voivat keskittyä omassa toiminnassaan fokusoidusti työnvälitystehtävään. TE-toimiston tehtäviin työnvälityksessä kuuluisi työnvälitystehtävän lisäksi myös viranomaisvelvollisuudet esim. asiakkaiden lakisääteisen palveluprosessin vaiheisiin liittyvät tehtävät (määräaikaishaastattelut, työttömyysetuusasiat yms.). Tämä tuo TE-toimiston asiakaspalveluun monia huomioitavia ulottuvuuksia, jotka vaikuttavat siihen, miten asiakasprosesseja voidaan edistää. TTV -

palvelun lisäarvo syntyy siitä, että palvelutuottajan toiminnassaan on voitu suuremmalla resurssilla fokusoida työnvälitys- ja mätsäystehtävään.

On myös huomioitava, että tehostetulla työnvälityksellä on ollut jonkin verran syrjäyttämisaikutuksia, koska asiakkaiden ohjaus tehostettuun työnvälitykseen sekä odotettua suurempi hallinnollinen työ vaatii lisäresursseja, joka on pois muusta TE-toimiston työstä.

Lisäarvoa TTV -palvelun toimintamalli tuottaa myös mahdollistamalla laaja-alaisemmin alueen kokonaisvoimavarojen hyödyntämisen työnvälitystoiminnassa. TTV -palvelussa hyödynnetään sekä TE-toimiston ja palveluntuottajan osaamisresursseja ja erilaisia toimintatapoja. Toimintamallin kautta erilaisten toimijoiden vahvuuksia saadaan laajemmin käyttöön. Keskeistä lisäarvon syntymisessä on, että eri toimijoiden roolit ovat osuvia ja toimijoiden vahvuudet saadaan hyödynnettyä oikeissa asioissa.

Yksittäinen lisäarvotekijä yksityisen palvelutuottajan hyödyntämisessä on myös se, että yksityisellä palveluntuottajalla ei ole viranomaisleimaa (asiakkaiden suuntaan), mikä tarjoaa palvelulle mahdollisuuksia toimia ja kohdata asiakas eri tavalla, kuin TE-toimistossa.

Palvelussa olevien asiakkaiden näkökulmasta toimintamallin lisäarvo näkyy siinä, että he saavat omin tarpeisiinsa osuvampaa ja räätälöityä palvelua suhteessa siihen, mitä TE-toimisto kykenee omilla resursseilla tarjoamaan. Erityisesti lähellä työmarkkinoita oleville ja hyvät työllistymisedellytykset omaaville asiakkaille ei tarjota TE-toimistossa työnhaun alkuvaiheissa yhtä intensiivisesti palveluja. Palveluita ja vahvempaa tukea tarjotaan useammin vasta työnhaun pitkittyessä. Toimintamallin lisäarvo syntyy niiden palveluun ohjattujen henkilöiden kohdalla, joilla työnhaun onnistumista voidaan pienellä lisäparrauksella tukea. Tässä tärkeää on erityisesti, että työnhakuosaamista saadaan parannettua, lisättyä motivaatiota, kehitettyä työnhaun välineitä (erityisesti CV), parannettua asiakkaan ymmärrystä hänelle mahdollisista työtehtävistä, suunnattua asiakkaan työnhakua alueen työmarkkinoiden kannalta suuremman työvoiman kysynnän aloille sekä kehittämällä asiakkaan osaamista suhteessa työvoiman kysynnän tarpeisiin.

Työnantajille TTV -palvelun lisäarvo näkyy siinä, että palvelun kautta on saatu räätälöidymmin tietoa alueen työvoimasta sekä tehostetummin ehdotuksia työtehtäviin soveltuvista työnhakijoista. Mm. työtarjouksia työnhakijoille on tehty enemmän, mitä olisi pystytty tekemään pelkästään TE-toimiston omin voimin. Lisäksi palvelun kautta työnantajille on tarjoutunut uusi kanava ilmoittaa ja hakea omiin tarpeisiin työvoimaa. TTV -palvelun kautta työvoimantarjontaa on tehostettu sekä kehitetty sen osuvuutta työnantajien tarpeisiin.

3. Tehostettu työnvälitys palvelun tulosten ja vaikutusten arviointi

Tehostettu työnvälitys -palvelun tulosten ja vaikutusten arvioinnissa on keskitytty tarkastelemaan toimintamallin tuottamia tuloksia kahdesta näkökulmasta. Ensimmäisenä näkökulmana on TTV -palvelun erillisvaikutusten tarkastelu palkkioperusteena olevien tekijöiden suhteen sekä myös laajemmin muihin työttömyyden päättymissyihin. Tällä pyritään selvittämään, miten vaikuttavasti TTV-palvelu on toiminut työnvälityksessä. Koska TTV-palvelulla on pyritty vaikuttamaan kokonaisuutena työnvälityksen tehostamiseen Varsinais-Suomessa, on toisena keskeisenä tarkasteluna toteutettu työnvälitystoiminnan kokonaisvaikutusten tarkastelu. Jälkimmäisessä tarkastelussa keskiössä on kysymys, onko työnvälitys kokonaisuutena (TTV -palvelu + TE-toimisto) tehostunut Varsinais-Suomessa. Taustoittavassa tulosten analyysissä on hyödynnetty tietoa palveluntuottajan ja ELY-keskuksen seurannasta sekä aiempia tehtyjä selvityksiä ja Työnvälityspisteen toimintakertomuksia⁷.

3.1. Tehostetun työnvälitys palvelun tuloksia

Työelämän Infopiste sekä ELY-keskus ovat tuottaneet tietoa TTV-palvelun asiakkuuksien päättymissyistä sekä ohjautumisista yleisille työmarkkinoille, koulutuksiin, palveluihin sekä takaisin TE-toimiston asiakkaaksi (työttömyys jatkuu). Seuraavassa esitetyt tiedot perustuvat TTV-palvelun päättäneisiin asiakkaisiin.

Tehostetussa työnvälityspalvelussa on sen toiminta-aikana ollut yhteensä asiakkaana noin 8 500 henkilöä. Esimerkiksi vuonna 2019 TTV-palvelun aloitti 2672 henkilöä. Kuukausittain TTV-palvelussa on vuonna 2019 ollut keskimäärin noin 1500 henkilöä. Suurimmillaan palvelussa on ollut noin 2500 asiakasta samanaikaisesti.

Palvelu on toteutettu kolmena toimintakautena, joiden osalta on raportoitu tietoja mihin tilanteeseen asiakkaat ovat päätyneet TTV-palvelun jälkeen. Tiedot ovat palveluntuottajan raportoimia. Eri toimintakausien aikana palvelussa olleista asiakkaista on kokonaisuutena noin 36-40 % työllistynyt yleisille työmarkkinoille tai palkkatuella. Koulutukseen on siirtynyt reilut 8 % asiakkaista. On huomioitava, että raportointi on tehty vuoden 2020 helmikuun lopun tilanteen mukaisesti, jolloin kaksi viimeistä toimintakautta oli vielä kesken ja suurella osalla asiakkaista palvelu oli vielä kesken. Toimintakauden 1 osalta noin 20 % kohdalla työttömyys on jatkunut ja he siirtyivät takaisin TE-toimistoon statuksella ”Palvelu päätetty”. Lisäksi toimintakauden 1 kohdalla yli neljäsosa asiakkaista palautui TE-toimistoon, ennen palvelun päättämistä, koska TTV-palvelujen sijaan TE-toimiston palvelut arvoitiin heille tarkoituksenmukaisemmaksi.

Taulukko 2. TTV-palvelussa olleiden asiakkaiden sijoittuminen palvelun päättymisen jälkeen (Työelämän Infopisteen vuosikertomus 2019)⁸

	Toimintakausi 1 (1.9.2017 - 31.3.2019)	Toimintakausi 2 (1.10.2018 - 31.3.2020)	Toimintakausi 3 (1.10.2019 - 31.12.2020)
--	--	---	--

⁷ mm. Meri- ja autoteollisuuden tehostetun työnvälityksen väliraportti VARELY/840/2017 ja Työnvälityspisteen vuosikertomus 2019.

⁸ Tilanne 27.2.2020

Työhön (sis. kaikki työllistymiset ml. osa-aikaiset ja lyhyt kestoiset työsuhteet)	36,0 %	39,3 %	23,8 %
Koulutukseen	8,5 %	9,1 %	3,4 %
Yrittäjäksi	1,3 %	1,2 %	0,6 %
Palautettu TE-toimistoon	26,5 %	6,7 %	3,8 %
Aloitti, siirtyi työmarkkinoiden ulkopuolelle	2,6 %	1,7 %	2,4 %
Aloitti, ei vastaa yhteydenottoihin	4,2 %	3,1 %	1,4 %
Palvelu päätynyt (työttömyys jatkuu)/ palvelu jatkuu Pilotit 1 ja 2	20,9 %	38,8 %	64,6 %
	n=4618	n=2521	n=638

Koska arvioinnin päätarkasteluvuosi on 2019, on ohessa esitetty tiedot vuoden 2019 osalta kokonaisuutena.

Taulukko 3. TTV-palvelussa olleiden asiakkaiden sijoittuminen palvelun päättymisen jälkeen (Työelämän infopisteen seurantaraportit)

	Vuosi 2019 kokonaisuutena
Työhön (sis. kaikki työllistymiset ml. osa-aikaiset ja lyhyt kestoiset työsuhteet)	39,5 %
Palkkatukityöhön	5,1 %
Koulutukseen	9,4 %
Yrittäjäksi	1,4 %
Palautettu TE-toimistoon	8,0 %
Aloitti, siirtyi työmarkkinoiden ulkopuolelle	2,6 %
Aloitti palvelun, ei tavoiteta	3,8 %
Asiakkuus ei alkanut	0,2 %
Palvelu päätynyt (työttömyys jatkuu)	30,0 %
	n=2883

Edellisten tietojen pohjalta merkittävä osa TTV-palvelussa olleista asiakkaista on saatu työllistettyä. Työllistyneiden osuudet (huomioiden myös palkkatukityö) ovat hieman kasvaneet ensimmäisen toimintakauden sekä vuoden 2019 välillä. Vuoden 2019 tietojen mukaan yli 40 % asiakkaista on päätenyt yleisille työmarkkinoille tai palkkatukityöhön. Vuonna 2019 avoimille työmarkkinoille työllistymisiä tapahtui lukumääräisesti yli 1100 kappaletta. Palvelusta on pystytty ohjaamaan yleisille työmarkkinoille henkilöitä suhteellisesti samalla intensiteetillä tai jopa tehokkaammin toimintamallin kehittyessä. Samoin koulutukseen on saatu ohjattua asiakkaita vajaan 10 % asiakasmassasta läpi TTV-palvelun toiminta-ajan.

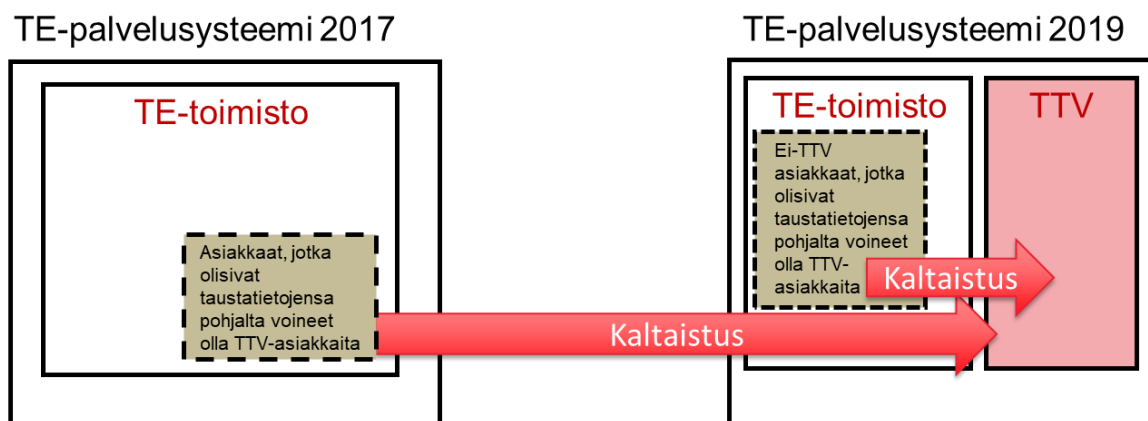
Huomio tiedoissa kiinnittyy TE-toimistoon palvelun aikana palautettujen asiakkaiden osuuksiin. Osuudet ovat laskeneet selvästi palvelun toiminta-aikana. Toiminnan alkuvaiheessa, TTV-palveluun on ohjautunut selvästi enemmän asiakkaita, joille TE-toimiston tarjoamat palvelut on koettu sopivimmiksi. Asiakasohjaus näyttää kuitenkin kehittyneen palvelun toiminta-aikana. TTV-palveluun on saatu ohjattua toteutuksen loppuvaiheessa osuvammin palveluun kuuluvia asiakkaita ja siitä paremmin hyötyviä asiakkaita.

On myös huomioitava, että työttömäksi päätyneiden osuus asiakkaista on kasvanut vuoden 2019 tiedoissa, suhteessa ensimmäisen pilottihankkeen tietoihin. Alueen työmarkkinatilanne on kehittynyt osalle asiakkaista haasteellisemmaksi TTV-palvelun toteutuksen loppupuolella. Samalla myös haasteellisemmin työllistyviä asiakkaita on ollut työmarkkinoilla ja TTV-palvelussa yleisesti enemmän.

Kaikki TTV-palvelun työllistymiset sekä koulutukseen ohjautumiset eivät ole täyttäneet palkkioperusteisuutta. Vuonna 2019 yleisille työmarkkinoille sekä palkkatukityöhön työllistyneistä palkkioperusteen täytti hieman yli 65 % työllistymisistä. Palkkioperusteena työllistymisissä on ollut, että työaika on vähintään 80 % alan kokoaikatyöstä ja työsuhteen kesto yhdessä tai useassa työsuhteessa on yhtäjaksoisesti vähintään 3 kk. Lyhytkestoisten ja osa-aikaisten työsuhteiden määrä on ollut alueella odotettua suuremmassa kasvussa ja merkittävä osa TTV-palvelun työllistymisestä on tapahtunut myös näihin työpaikkoihin. Tämä on yhtenä tekijänä vaikuttanut siihen, kuinka suuresta osasta työllistymisistä täyttää palkkioperusteen.

3.2. Tehostetun työnvälitys palvelun erillisvaikutusten arviointi

Erillisvaikutusten arvioinnin tavoitteena on tutkia, onko TTV -palvelulla (=toimenpide) saatu aikaiseksi tavoiteltuja vaikutuksia siihen osallistuneisiin asiakkaisiin. Tarkastelussa tutkitaan, onko palvelu tehostanut työllistymistä, työvoimakoulutuksiin ohjautumista sekä aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin ohjautumista, kun asiaa verrataan kontrafaktuaaliasetelman mukaisesti tilanteeseen, jossa palvelua ei olisi ollut. Tarkastelussa TTV -palvelussa olleille asiakkaille on muodostettu taustatiedoiltaan samankaltaisten asiakkaiden verrokkiryhmä (kontrafaktuaali), joka ei ole osallistunut palveluun. Tarkastelu perustuu näiden ryhmien varantotietojen ja virtatietojen (työttömyyden päättymisen syyt) vertailuun. Menetelmä kuvataan seuraavassa tarkemmin.



Kuva 1. TTV -palvelun erillisvaikutuksen analyysin asetelma.

Tarkasteluasetelma on esitetty kuvassa 1. Vertailun kohteena on kolme ryhmää, johon on otettu mukaan vain työttömän työnhakijan statuksella olleita asiakkaita. Toimenpideryhmä muodostuu toimenpiteeseen osallistuneista TTV -palvelun asiakkaista ja kaksi verrokkiryhmä Varsinais-Suomen TE-toimiston asiakkaista, jotka eivät ole osallistuneet toimenpiteeseen, mutta ovat taustatietojensa pohjalta samankaltaisia toimenpideryhmä kanssa ja olisivat voineet ohjautua TTV -palveluun. Näin vertaillaan ryhmiä, joilla on taustatietojen pohjalta samanlaiset edellytykset esimerkiksi työllistymiseen, kuin toimenpideryhmällä. Verrokkiryhmät on muodostettu ennen TTV-palvelun alkamista vuoden 2017 asiakkaista sekä vuoden 2019 asiakkaista, jotka eivät ole olleet TTV -palvelussa. Toimenpide- ja verrokkiryhmät on kaltaistettu vastaamaan toisiaan taustatekijöiden perusteella. Verrokkiryhmiin on otettu aineiston käsittelyyn liittyvistä syistä mukaan Varsinais-Suomesta vain Turun ja Salon toimipisteiden asiakkaat, jotka edustavat suurta osaa Varsinais-Suomen TE-toimisto asiakkaista.

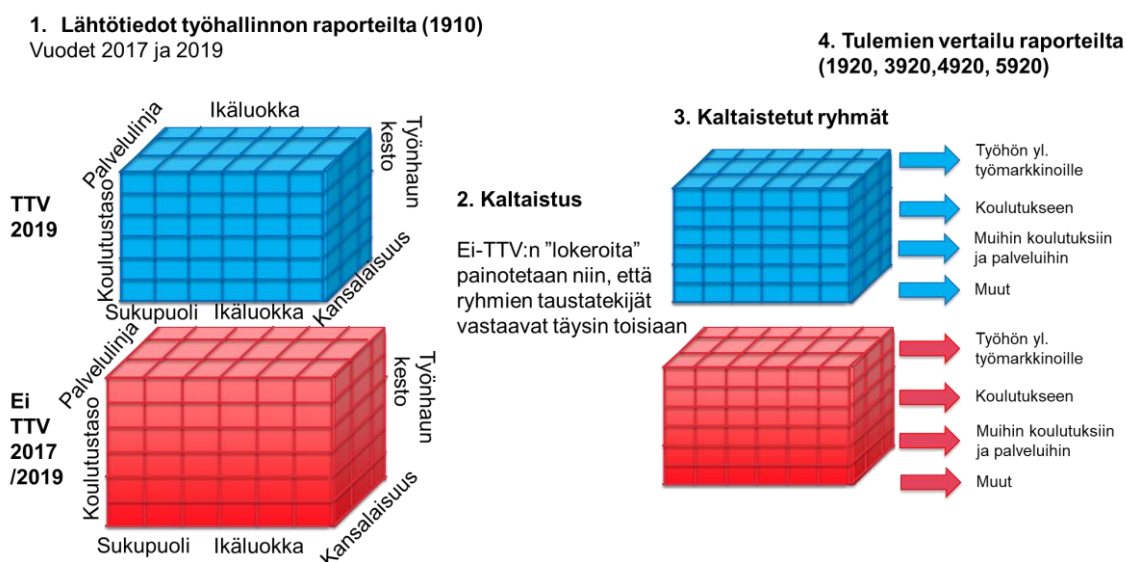
Aineistona tarkastelussa on hyödynnetty työhallinnon tilastojärjestelmän raporteilta ajettuja tietoja (raportit 1910, 1920, 3920, 4920, 5920). Aineistoissa on työttömien asiakkaiden varannon ja virran lukumäärätiedot vuosilta 2017 ja 2019 erilaisten taustatietojen yhdistelmien mukaisissa ryhmissä. Vuoden

2019 aineistosta on mahdollista erottaa TTV -palvelun asiakkaat vastaavissa taustatietojen ryhmissä. Kaltaistuksessa ei käytetty URA-järjestelmän henkilötason rekisteritietoja ja niiden pohjalta yksilöiden parivertailua, kuten usein on tehty työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa. Sen sijaan työssä hyödynnettiin suoraan työnvälitystilastojen tietoja. Näiden tilastotietojen käytöllä on esimerkiksi se etu, että tilastoihin tiedot rekisteröityvät tilastoajojen mukaisina ja näin vältetään URA-järjestelmän ongelma siitä, että asiakkaan taustatiedoista on käytettävissä vain viimeisin tieto.

Ryhmiä saaminen vertailukelpoiseksi perustuu karkeistetun kaltaistuksen menetelmään⁹. Asiakkaat on jaoteltu alaryhmiin, eli lokeroihin taustatekijöiden suhteen. Toimenpideryhmän ja verrokkiryhmän alaryhmiä painotettiin niin, että toimenpideryhmä ja verrokkiryhmä vastasivat taustatekijöiden osalta täysin toisiaan. Näin muodostui vertailukelpoiset painotetut ryhmät.

Analyyssissä siis verrattiin kaltaistettujen ryhmien osalta vuosittaisen varannon ja virran suhdetta eri päättymissyiden osalta. Tarkastelun ydinkysymys on siis: Mikä ero on vuoden 2019 TTV asiakkaiden tulemissa suhteessa samankaltaisiin TE-palvelujen asiakkaisiin vuonna 2017 ja vuonna 2019?

Kaltaistamisen ja tulemien vertailun asetelma on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. TTV:n erillisvaikutusten arvioinnin toteutustapa

Kaltaistamisessa käytettyjä asiakkaiden taustatietoja olivat:

- Sukupuoli
- Ikä
- Koulutusaste
- Työmarkkinastatus/työllisyyskoodi
- Työttömyyden kesto
- Kansalaisuus
- Palvelulinja

⁹ Iacus S.M., King G. & Porro G. (2012), Causal Inference without Balance Checking: Coarsened Exact Matching, Political Analysis, 20:1-24

Tarkasteltavia tulemia (virtatietoja) työttömyyden päättymisiin olivat:

- Työllistyminen yleisille työmarkkinoille
- Työllistäminen (Palkkatuki)
- Työvoimakoulutukseen siirtyminen
- Aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin siirtyminen

Kaltaistetun joukon analyysiin tuli mukaan vuoden 2017 ja 2019 työnhakijoiden asiakasjoukossa 2044 erilaista edellisten taustatekijöiden ”lokeroa” (taustatekijöiden yhdistelmää). Vuoden 2019 vastaava luku oli 2017 lokeroa. Lopulliseen kaltaistukseen otetussa joukossa TTV -palvelun asiakasvarannosta saatiin mätsättyä n. 95 % vuoden 2017 ja 2019 Ei-TTV asiakkaiden varantoon. Tätä osuutta voi siis pitää hyvin kattavana tarkastelun kannalta.

Erillisvaikutusten arvioinnin tulokset

Seuraavassa on esitetty erillisvaikutusten arvioinnin tuloksia ensin yleisille työmarkkinoille työllistymisen, ja sen jälkeen muiden päättymissyiden suhteen. Tulokset on esitetty erilaisten taustatekijöiden mukaisesti. Analyyseissa on keskitytty 13-78 viikkoa työttömänä olleisiin asiakkaisiin. Alle 13 viikon työttömyydet saattaisivat vääristää osaltaan tuloksia, sillä kyseisestä ryhmästä tapahtuu paljon asiakkaan itsenäisen työnhaun mahdollistamia työllistymisiä, ja tämän kaltaisia asiakkaita ei todennäköisesti ohjattaisi TTV -palveluun. Lisäksi on huomioitava, että pääosa analyyseista on toteutettu vain palvelulinja 1 asiakkaille, joita suurin osa TTV -palvelun asiakkaista on. Yhteenveto -osioissa on pohdittu ja tulkittu tarkemmin tulosten taustalla olevia syitä sekä selitetty tuloksia tarkemmin.

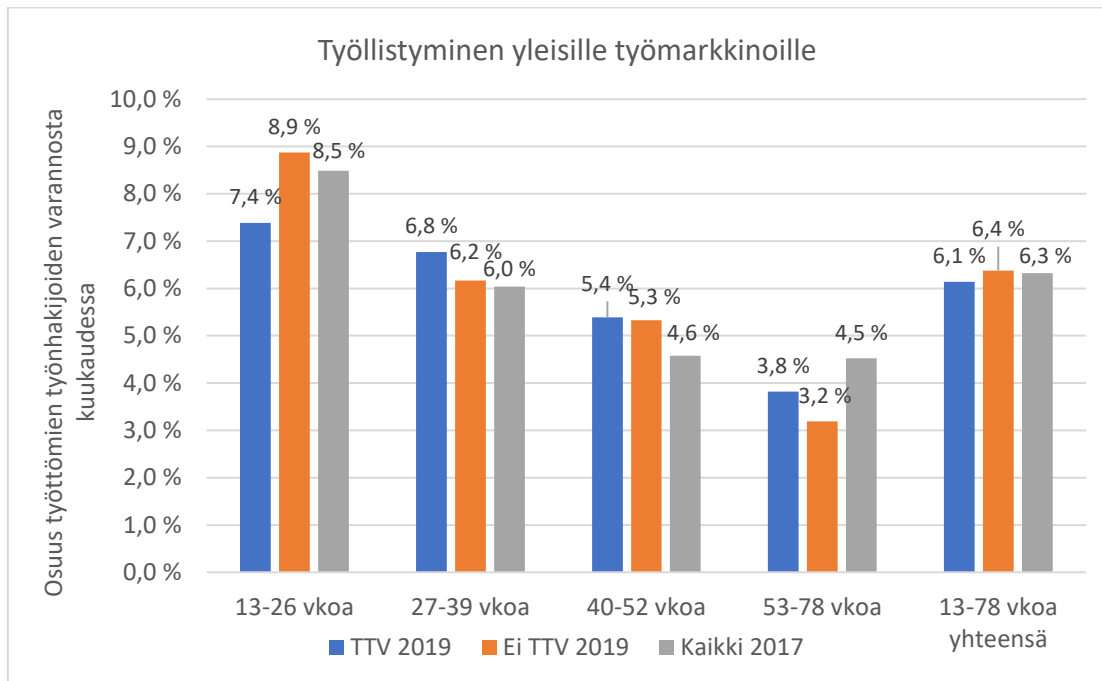
Työllistyminen yleisille työmarkkinoille

Ensimmäisenä tarkasteluna (kuva 3) on esitetty kolmessa vertailuryhmässä tulokset yleisille työmarkkinoille työllistymisestä työttömyyden eri pituisten kestojen mukaisissa ryhmissä. Oikeanpuoleisissa pylväissä näkyy kaikkien työttömyyden kestojen yhteenlasketut kokonaistulokset. TTV -palvelun asiakkaita on työllistynyt yleisille työmarkkinoille suhteellisesti saman verran, kuin verrokkiryhmissä. Huomioitaessa työttömyyden keston TTV -palvelusta nousee keskeisiä havaintoja esiin. TTV -palvelun työllistymistulokset ovat hieman heikompia lyhyemmän työttömyyden keston ryhmissä suhteessa verrokkiryhmiin, mutta tulokset paranevat, kun työttömyyden kesto pitenee. 27-39 viikon työttömyyden kohdalla tulokset ovat parempia suhteessa verrokkeihin ja tätä pidemmän työttömyyden ryhmissä samalla tasolla.

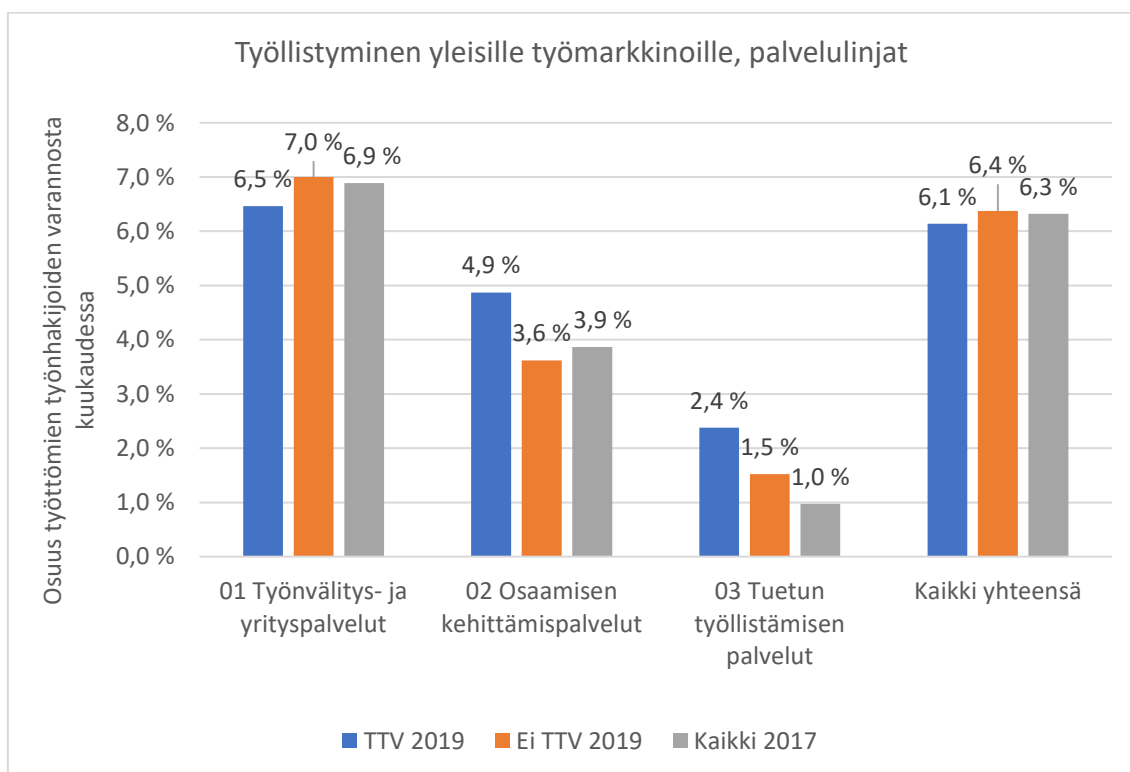
Toisessa tarkastelussa (kuva 4) työllistymistä yleisille työmarkkinoille on tarkasteltu palvelulinjoittain. Palvelulinjalla 1 TTV -palvelun asiakkaita on työllistetty samalla osuudella kuin verrokkiryhmissä. Sen sijaan palvelulinjan 2 asiakkaiden kohdalla TTV -palvelun asiakkaat ovat työllistyneet hieman useammin.

Tarkasteltaessa lukumääriä TTV -palvelusta on vuonna 2019 työllistynyt kaltaistettuja asiakkaita 564 henkilöä. Lukumäärä ei kuvaa kaikkia vuonna 2019 TTV-palvelusta työllistyneitä, vaan asiakkaita, jotka on onnistuttu kaltaistamaan, ovat olleet työttömiä sekä jotka kuuluvat 13-78 viikon työttömyyden keston mukaisiin luokkiin.

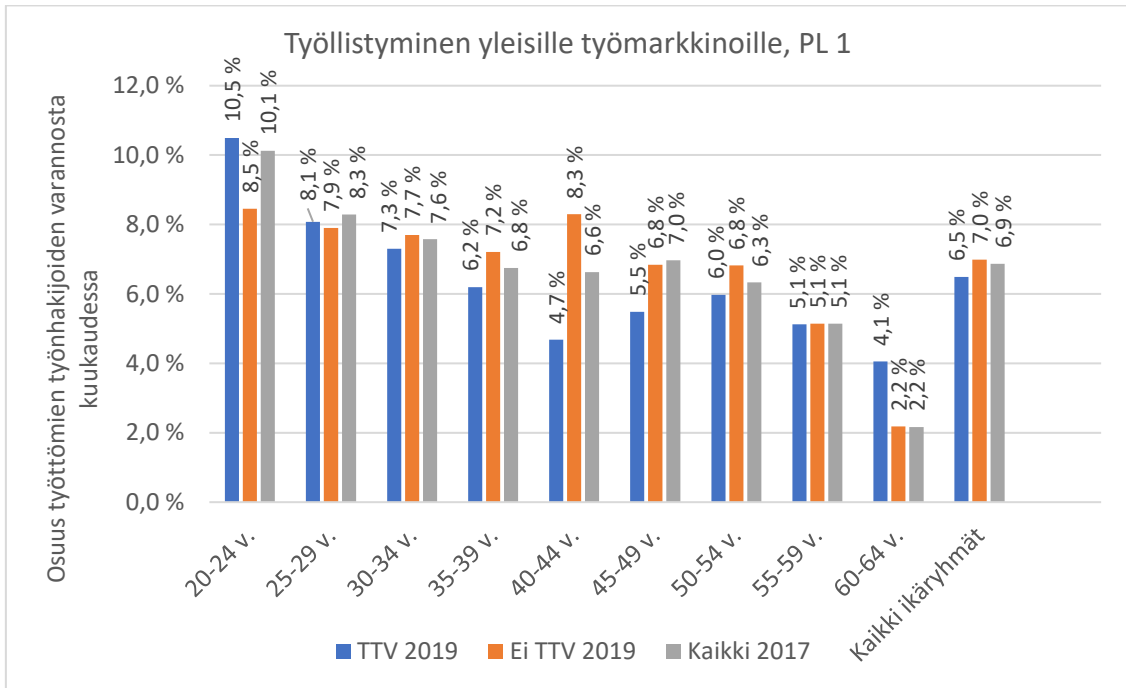
Kolmannessa tarkastelussa (kuva 5) on huomioitu palvelulinja 1:n asiakkaat ikäryhmittäin. TTV -palvelussa yleisille työmarkkinoille on työllistytty useammassa ikäryhmässä vastaavalla osuudella suhteessa verrokkeihin. Keski-ikäisten ryhmässä tulokset ovat kuitenkin hieman heikompia suhteessa verrokkiryhmiin. Sen sijaan nuorten ikäryhmissä ja vanhempien asiakkaiden ikäryhmissä TTV -palvelussa on työllistytty paremmin tai yhtä hyvin suhteessa verrokkiryhmään. Parhaiten TTV-asiakkaita on työllistynyt erityisesti nuorimmissa ikäryhmissä.



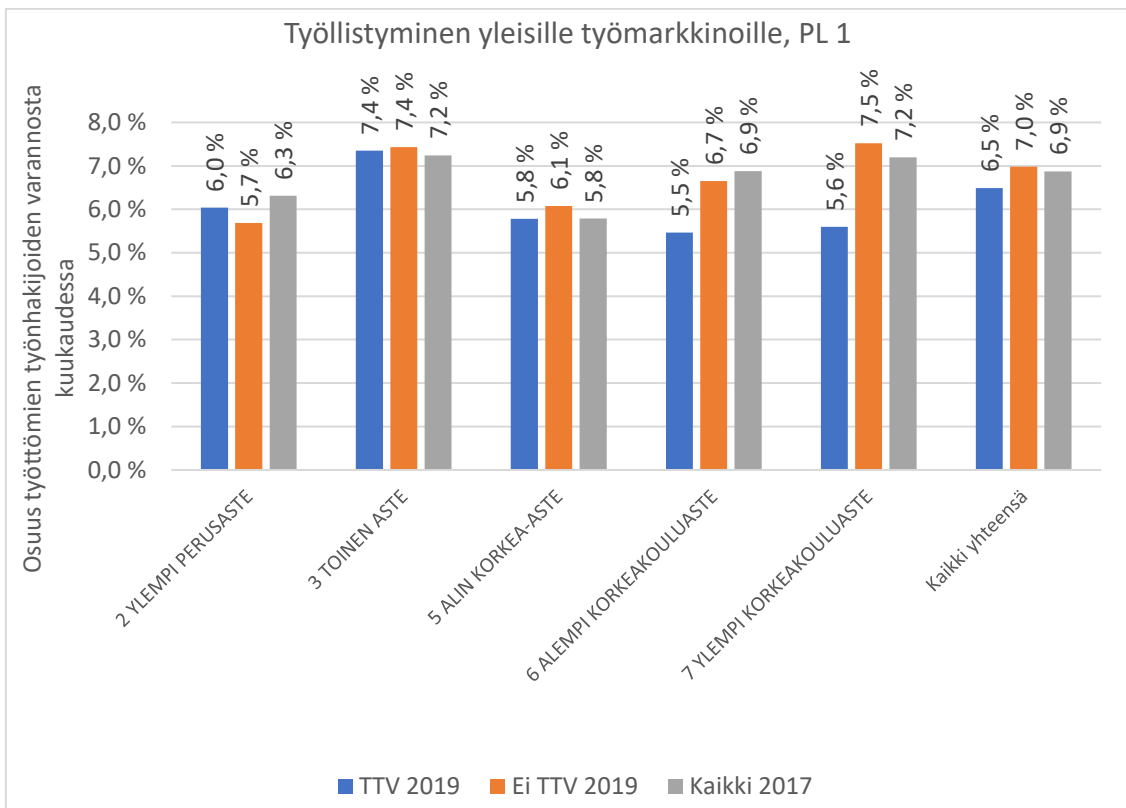
Kuva 3. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet työttömyyden keston luokittain suhteessa koko vuoden varantoon. Tarkastelussa on mukana kaikkien palvelulinjojen asiakkaat.



Kuva 4. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet palvelulinjoittain suhteessa koko vuoden varantoon. Huomioitava, että palvelulinja 3 TTV asiakasmäärä ja kaltaistettujen joukko on hyvin pieni.



Kuva 5. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet ikäryhmittäin suhteessa koko vuoden varantoon. Tarkastelussa vain palvelulinja 1 asiakkaat.



Kuva 6. Yleisille työmarkkinoille työllistyneiden TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon koulutustason mukaan. Tarkastelussa vain palvelulinja 1 asiakkaat.

Asiakkaiden koulutustason mukaisissa luokissa (kuva 6) TTV -palvelusta on työllistytty paremmin tai samantasoisesti alemman koulutustason luokissa, suhteessa verrokkiryhmiin. Sen sijaan korkeamman koulutuksen omaavien henkilöiden kohdalla työllistymisen tulokset ovat olleet samaa tasoa tai heikompia verrokkiryhmään suhteutettaessa. TTV -palvelu on pystynyt suhteellisesti tukemaan työllistymisessä paremmin asiakkaita, joilla on ollut matalamman tason koulutus.

Ohjautuminen työllistymistä edistäviin palveluihin

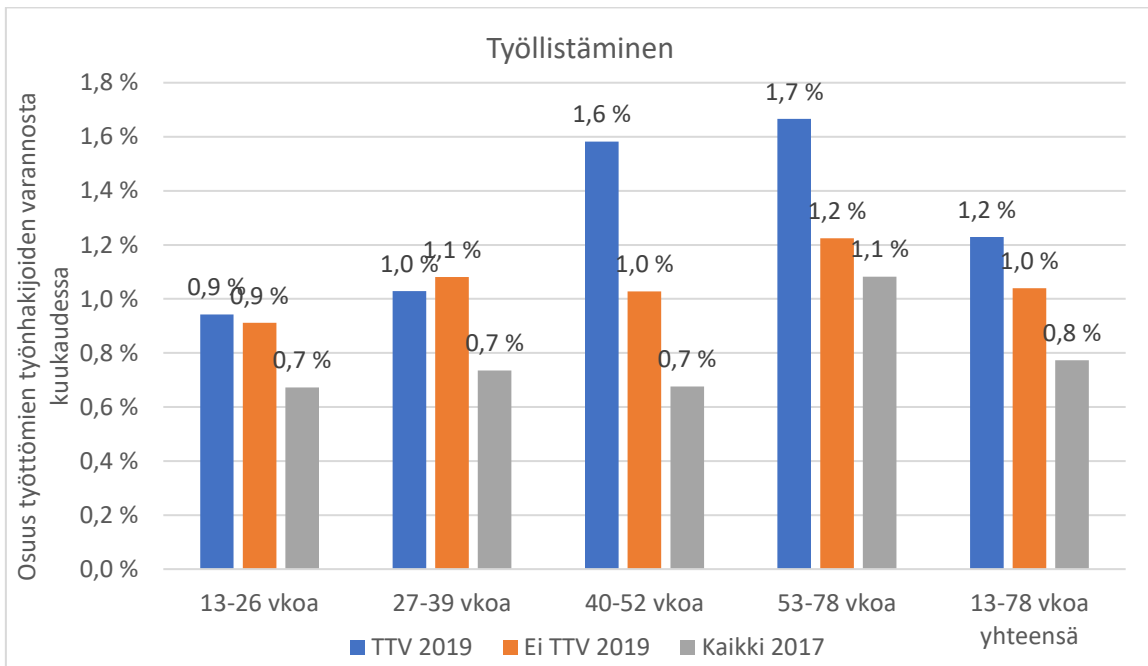
TTV-palvelussa on ohjattu asiakkaita myös työllistymistä edistäviin palveluihin sekä palkkatukitöihin. Ammatilliset työvoimakoulutukset sekä palkkatuetut työt ovat kuuluneet myös toimintamallin palkkiope-
rusteisiin.

Ensimmäisessä tarkastelussa (kuvat 7 ja 8) on esitetty miten TTV-palvelusta ja verrokkiryhmistä on onnistuttu työllistämään asiakkaita (palkkatuettuihin työsuhteisiin). Kokonaisuutena TTV-palvelusta on onnistuttu työllistämään asiakkaita suhteellisesti yhtä hyvin tai hieman paremmin suhteessa verrokkiryhmiin. Erityisesti työttömyyden pitkittyessä TTV -palvelu ohjaa paremmin asiakkaita työllistämistoimenpiteisiin. Palvelulinjoittain asiaa tarkasteltaessa on työllistämisessä onnistuttu parhaiten palvelulinjalla 1, suhteessa verrokkiryhmiin.

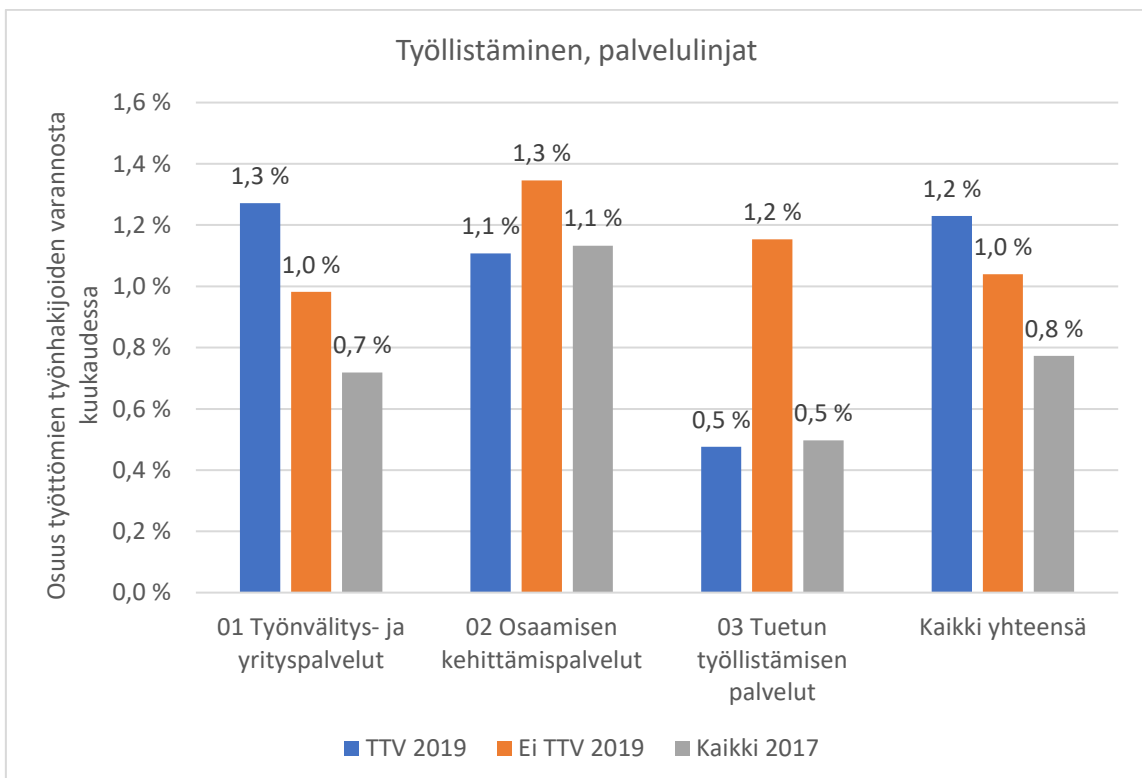
Työvoimakoulutukseen ohjaukset ovat olleet yksi keskeisistä tavoitteista TTV-palvelulle (kuvat 9 ja 10). Tässä on huomioitavissa selkeämpiä eroja suhteessa verrokkiryhmiin: TTV-palvelu on onnistunut ohjaamaan asiakkaita suhteellisesti selvästi enemmän koulutuksiin. Tämä toistuu kaikissa työttömyyden kes-
ton luokissa ja osuudet ovat suurempia TTV-palvelun kohdalla. Myös palvelulinjoittain TTV-palvelun asiakkaat ovat ohjautuneet selvästi useammin koulutuksiin. Tämä korostuu erityisesti palvelulinjalla 1, jossa on myös suurin osa TTV-palvelun asiakkaista.

Aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin¹⁰ ohjaamisessa TTV -palvelu on myös toiminut suhteessa verrokkiryhmiin tehokkaammin (kuvat 11 ja 12). Tulosta selittävät vahvasti kahden edellisen tarkastelun työttömyyden päättymissyöt, koska suuri osa aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin ohjatuista ovat nimenomaan työllistämistoimenpiteisiin ja työvoimakoulutuksiin ohjattuja. Myös tässä tarkastelussa tulokset ovat parempia tai samantasoisia kaikilla palvelulinjoilla. Erityisesti palvelulinjalla 1 ohjauksia on tehty TTV-palvelusta aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin hyvin. TTV-palvelu näyttää suhteessa verrokkiryhmään erityisen tehokkaalta nimenomaan ohjauksissa työllistymistä edistäviin palveluihin.

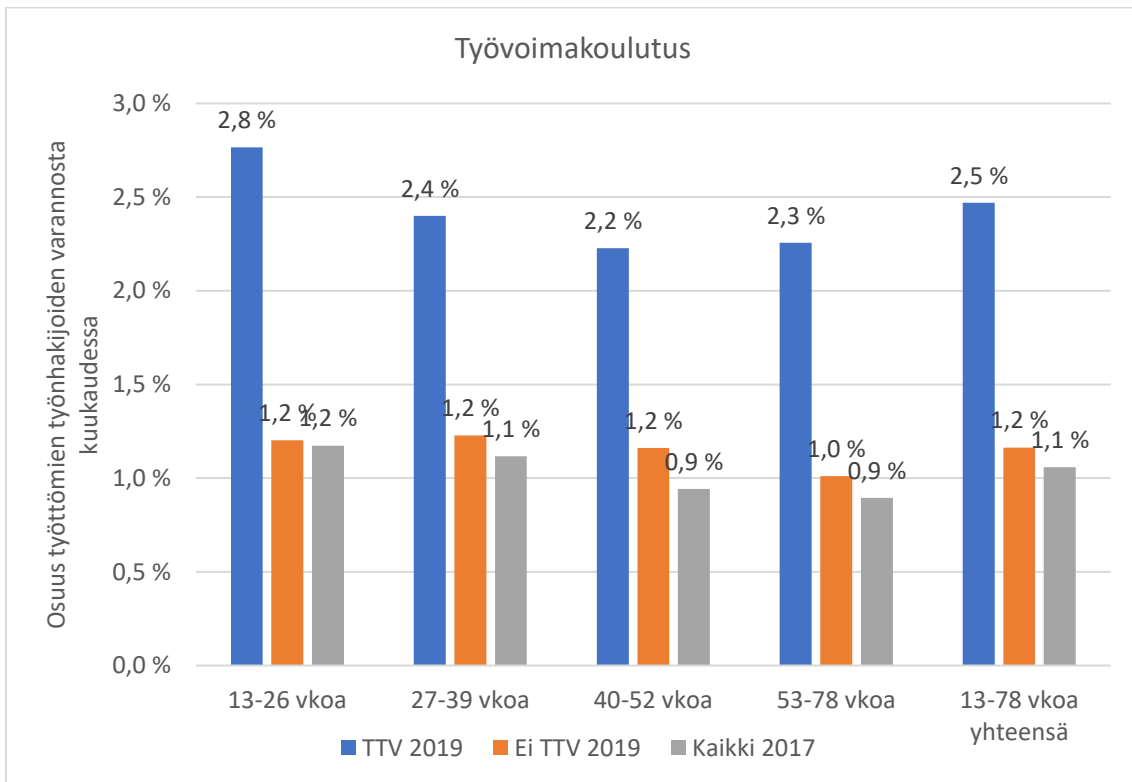
¹⁰ Ml. palkkatuilla työllistetyt, työ- ja koulutuskokeilussa olevat, vuorotteluvapaatyöpaikkaan työllistetyt, työvoimakoulutuksessa olevat, valmennuksissa olevat, työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat sekä kuntouttavassa työtoiminnassa olevat.



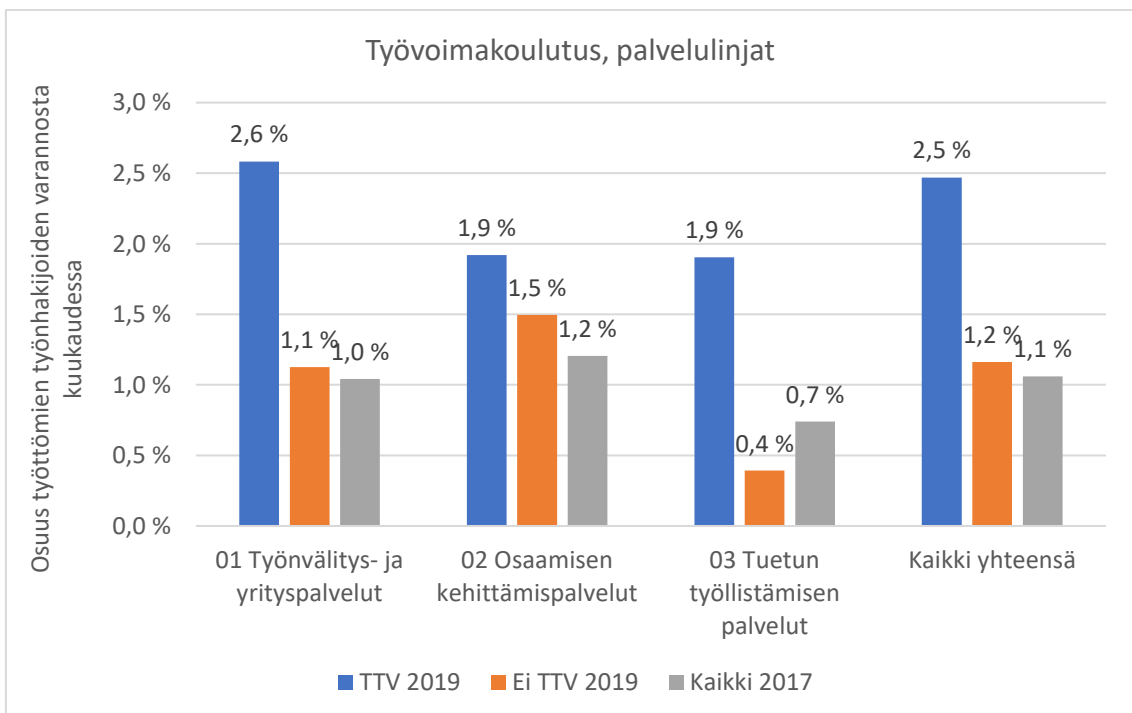
Kuva 7. Työllistämistoimenpiteisiin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon työttömyyden keston eri luokissa. Kaikki palvelulinjat mukana tarkastelussa.



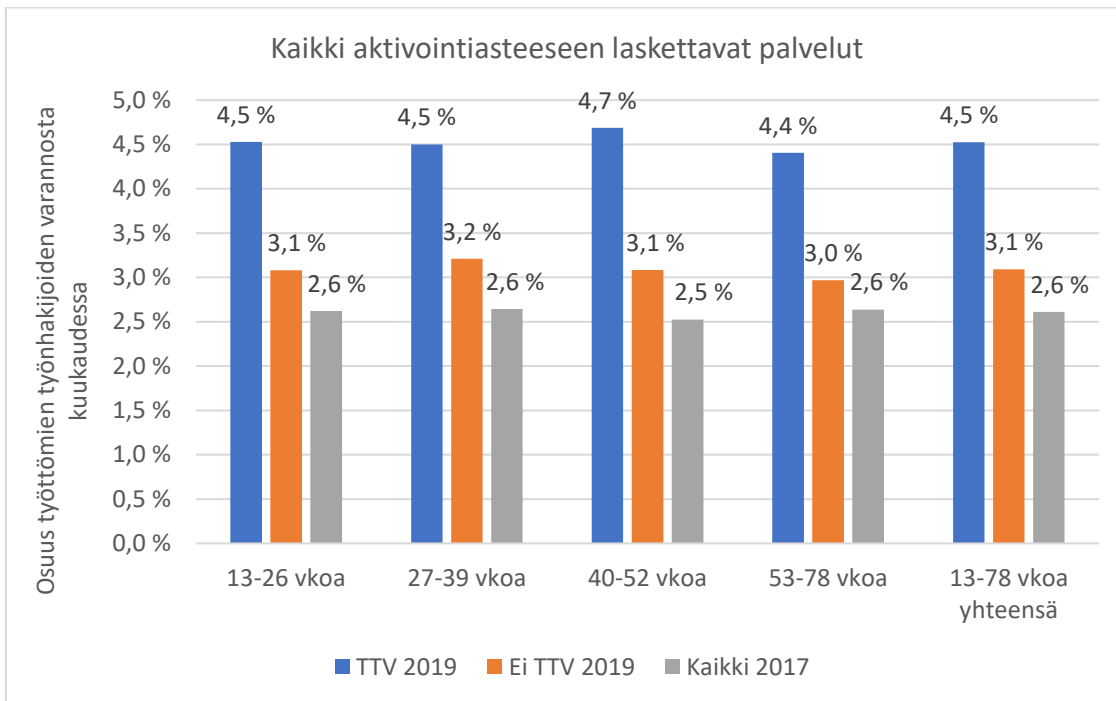
Kuva 8. Työllistämistoimenpiteisiin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon palvelulinjoittain. Huomioitava, että palvelulinja 3 TTV asiakasmäärä ja kaltaistettujen joukko on hyvin pieni.



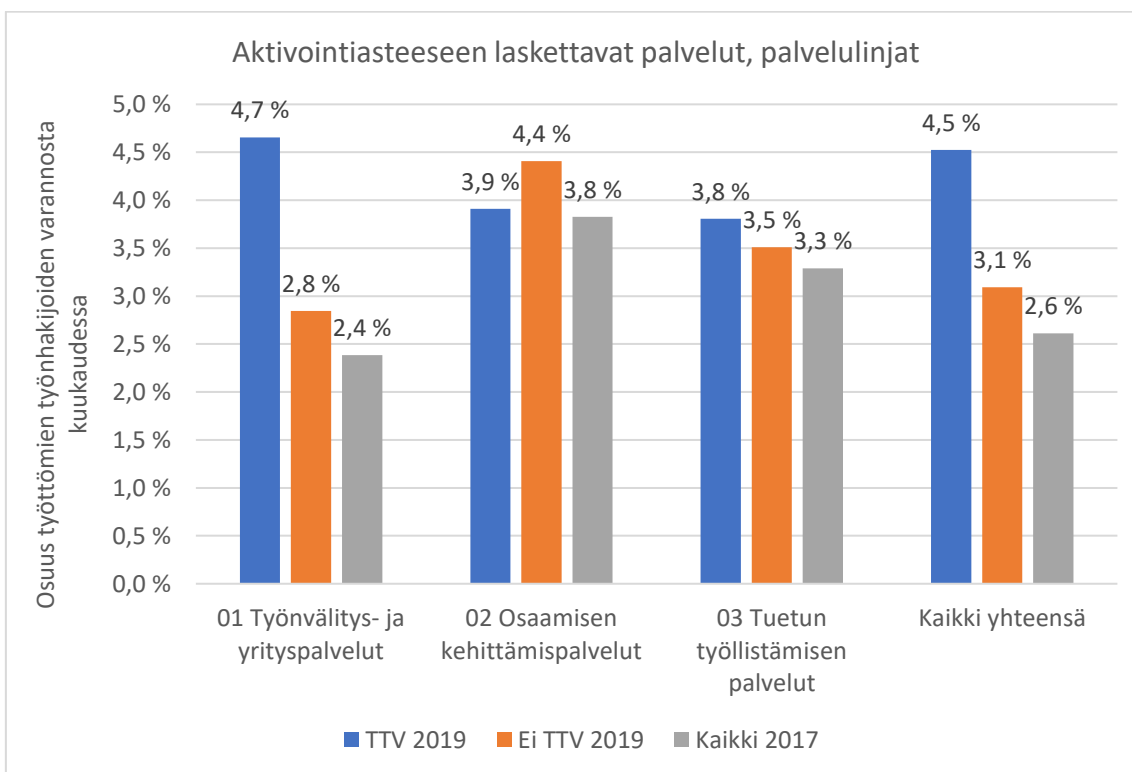
Kuva 9. Työvoimakoulutuksiin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon työttömyyden keston eri luokissa. Kaikki palvelulinjat mukana tarkastelussa.



Kuva 10. Työvoimakoulutuksiin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon palvelulinjoittain. Huomioitava, että palvelulinja 3 TTV asiakasmäärä ja kaltaistettujen joukko on hyvin pieni.



Kuva 11. Aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon työttömyyden keston eri luokissa. Kaikki palvelulinjat mukana tarkastelussa.



Kuva 12. Aktivointiasteeseen luettaviin palveluihin ohjattujen TTV -palvelun asiakkaiden sekä verrokkiryhmän asiakkaiden osuudet suhteessa koko vuoden varantoon palvelulinjoittain. Huomioitava, että palvelulinja 3 TTV asiakasmäärä ja kaltaistettujen joukko on hyvin pieni.

Yhteenveto tehostetun työnvälityspalvelun erillisvaikutusten arvioinnista

TTV-palvelun erillisvaikutusten arvioinnissa selvitettiin vertailuasetelmaan perustuen, miten tehostettuun työnvälitykseen ohjattujen asiakkaiden työllistymistulokset eroavat niiden vastaavan kaltaisten asiakkaiden tuloksista, joita ei ole ohjattu tehostetun palvelun piiriin. Analyysin tulokset osoittavat, että kokonaisuutena TTV-palvelun työllistymisvaikutukset eivät juurikaan eroa kaltaistetusta verrokkiryhmästä. Tehostettu palvelu on kuitenkin vaikuttavampi tilanteissa, joissa työllistyminen edellyttää lisätukea ja sparrausta työnhaussa ja siihen motivoinnissa. Asiakasryhmittäin tarkasteltuna TTV-palvelu näyttäisi olevan vaikuttava etenkin nuorilla (20-24-v.) ja eläkeikää lähestyvillä (60-64-v.) sekä asiakkailta, joiden työttömyys on kestänyt 15-52 viikkoa.

TTV-palvelussa on ohjattu asiakkaita selvästi verrokkia tehokkaammin työllistymisedellytyksiä parantaviin palveluihin. Etenkin ammatilliseen työvoimakoulutukseen, palkkatuella työllistämiseen sekä muihin aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin on ohjattu TTV-palvelusta merkittävästi useammin asiakkaita kuin verrokkiryhmästä. Osa TTV-palvelun erillisvaikutuksista syntyykin välillisesti tätä kautta verrokkia tehokkaamman palveluihin ohjaamisen kautta. Palveluiden työllisyysvaikutukset tulevat kuitenkin näkyviin vasta viiveellä, eivätkä siten näy TTV-palvelun välittöminä työllisyysvaikutuksina. Näitä työllistymisketjuja ei ollut mahdollista tässä tutkimuksessa seurata.

Tehostettu työnvälityspalvelu on tehokas etenkin niissä lähellä avoimia työmarkkinoita olevissa asiakasryhmissä, joissa työllistymisen esteet eivät ole moninaisia, mutta asiakkaat tarvitsevat työllistykseen henkilökohtaista tukea esimerkiksi työnhakutaidoissa, työnhaun motivoinnissa ja työpaikan löytämisessä. Tehostettu palvelu on hyödyllinen myös niille asiakkaille, joilla on tarve tarkemmalle palvelutarpeen kartoitukselle sekä vahvemmalle tuelle työllistymistä edistävissä toiminna.

Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että TTV-palvelun erillisvaikutusten arviointi perustui verrokkiasetelmaan, jossa tehostettuun palveluun ohjatuille haettiin URA:n perustietojen perusteella vastaavan kaltaisista asiakkaista muodostuvat verrokkiryhmät vuosille 2017 ja 2019. Kohde- ja verrokkiryhmien kaltaistaminen osoittautui kuitenkin hankalaksi tehostettuun palveluun valikoitumisen vuoksi. Tätä valikoitumista ei luultavasti saatu kokonaan eliminoitua käytettävissä olleiden URA-tietojen perusteella. Syynä tähän on se, että ei-tilastoiduilla tai URA:an kirjaamattomilla tekijöillä (mm. motivaatiotekijät) on iso vaikutus sekä tehostettuun palveluun valikoitumiseen että työllistymistodennäköisyyteen. Onkin oletettavaa, että kaltaistuksessa ei onnistuttu riittävän hyvin huomioimaan tekijöitä, jotka etenkin työnhaun alkuvaiheessa selittävät nopeaa työllistymistä. Tämä koskee etenkin palvelulinjalla 1 olevia työnhaun alkuvaiheen asiakkaita, jotka työllistyvät itsenäisesti tai heillä on ollut työpaikka tiedossa. On oletettavaa, että tämän kaltaisia asiakkaita on ollut enemmän verrokkiryhmässä kuin TTV-palvelun kohderyhmässä, jonne asiakkaat ainakin periaatteessa valikoituvat tehostetun palvelutarpeen perusteella. Tämä selittää osaksi sen, miksi lyhytkestoisessa työnhaussa ja palvelulinjalla 1 työllistymistulokset TTV-palvelusta eivät ole verrokkiryhmää paremmat. Lisäksi tarkastelussa TTV-palvelun työllisyysvaikutuksiksi on laskettu vain siitä suoraan työllistyneet, mikä osin vääristää tarkastelua. TTV-palvelusta on ohjattu huomattavan paljon asiakkaita työllistymistä edistäviin palveluihin, joista työllistyneet eivät kirjaudu TTV-palvelun ansioksi.

On myös huomioitava se, että vuoden 2017 verrokkiin nähden vuonna 2019 on toimittu varsin erilaisessa kysyntä- ja tarjontatilanteessa. Palvelulinjoittaisen tarkastelun perusteella Turun ja Salon toimistoissa työnhakijat olivat vuonna 2017 helpommin työllistyviä kuin vuonna 2019. Taulukosta 4 käy ilmi, että palvelulinjalla 1 oli vuonna 2017 suhteellisesti selvästi enemmän asiakkaita kuin vuonna 2019. Palvelulinjalta 1 myös työllistyi vuonna 2017 suhteellisesti enemmän kuin vuonna 2019. Sen sijaan eri palvelulinjoilta työllistymisen todennäköisyyksissä ei ole suurta eroa vuosien 2017 ja 2019 välillä. Vaikka vertailuanalyysin perusteella TTV-palvelusta työllistyi hieman vuoden 2017 verrokkiryhmää heikommin, on myös työnhakijoiden varanto ollut vuonna 2019 työnvälitystehtävän näkökulmasta haasteellisempi kuin vuonna 2017.

Taulukko 4. Työttömien osuudet ja työllistymiset erillisvaikutusten arvioinnissa käytetyn 13-78 viikon työttömyyden keston perusteella eri palvelulinjoilta vuosina 2019 ja 2017

	Osuus varannosta 2019	Osuus työllistymisistä 2019	Työllistymisen todennäköisyys 2019/ kk
PL1	46,0 %	71,6 %	7,2 %
PL2	27,3 %	20,4 %	3,5 %
PL3	26,7 %	8,0 %	1,4 %
Kaikki	100,00 %	100,00 %	4,6 %
	Osuus varannosta 2017	Osuus työllistymisistä 2017	Työllistymisen todennäköisyys 2017/ kk
PL1	58,8 %	80,1 %	7,3 %
PL2	26,9 %	16,2 %	3,2 %
PL3	14,3 %	3,7 %	1,4 %
Kaikki	100,00 %	100,00 %	5,4 %

Suorat työllistymisvaikutukset eivät kerro koko totuutta TTV-palvelun tehokkuudesta ja palvelumallin kokonaisvaikutuksista. Oleellista onkin se, miten vaikuttavasti Varsinais-Suomen nykyinen palvelumalli (TE-toimisto ja Työnvälityspiste yhdessä) toimii kokonaisuutena, kun asiakkaina ovat kaikki TE-toimiston asiakkaat riippumatta siitä, ovatko he tehostetussa palvelussa vai eivät. Seuraavassa luvussa onkin tarkasteltu Varsinais-Suomen tehostetun palvelumallin vaikutuksia ja kustannuksia systeemisenä kokonaisuutena. Vertailukohtana Varsinais-Suomen nykyiselle palvelumallille on laskennallisesti luotu tilanne, jossa tehostettua palvelua ei olisi.

3.3. Kokonaisvaikutukset

Varsinais-Suomen tehostetun työnvälityksen kokonaisvaikutusten arvioinnissa on analysoitu työnvälityksen nykymallia kokonaisuutena. Systeemisen tarkastelun avulla on arvioitu, mikä on tehostetun työnvälityksen erillisvaikutus kokonaisuutena, kun siihen lasketaan mukaan sekä ulkoisen palveluntuottajan (Työelämän Infopiste Oy) että TE-toimiston oma työnvälitystoiminta ja vaikutukset kokonaisuutena. Vertailukohtana nykyiselle tehostetun työnvälityksen mallille on tilanne, jossa tehostettua työnvälitystä Varsinais-Suomessa ei olisi. Tässä analyysissä tämä tarkoittaa tilannetta ennen tehostetun työnvälityksen kokeilun alkua huomioiden työvoiman kysyntä- ja tarjontatilanteen erilaisuus. Vertailuvuosina analyysissä käytettiin vuosia 2019 (tehostetun työnvälityksen malli vakiintunut toimintatapa) ja 2017 (ns. normaali työnvälityksen malli TE-toimistossa ennen tehostetun työnvälityksen käynnistymistä). Tehostettu työnvälitys käynnistyi loppuvuodesta 2017, mutta käyntiinlähtövaiheen vuoksi sen vaikutusten esimerkiksi vuonna 2018 voidaan olettaa olleen vähäisiä. Näin ollen tarkasteltavat vuodet 2017 ja 2019 sisältävät kattavasti TE-palveluiden systeemissä tapahtuneet muutokset.

Lähtökohtaisesti vuonna 2019 Varsinais-Suomessa työllistyi 12 % enemmän työttömiä työnhakijoita (37 524), kuin vuonna 2017 (33 619). Tämä vertailu ei kuitenkaan ota huomioon työttömien työnhakijoiden varantoa ja avointen työpaikkojen määriä vuosina 2017 ja 2019. Se ei myöskään huomio yleistä kehitystä, jota esimerkiksi TE-palveluiden kehityksessä on tuona aikana tapahtunut¹¹. Luvut eivät siten ole

¹¹ Esimerkiksi työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastattelun tihentyminen vuoden 2017 alussa osaltaan nopeutti työttömien työnhakijoiden työllistymistä. Käytäntö vakiintui viiveellä ja vaikutti mm. vuoden 2019 lukuihin (mm. Valtakari ym. 2019)

vertailukelpoisia. Jotta työllistyneiden lukuja voitaisiin luotettavasti verrata keskenään, täytyi vuodet 2017 ja 2019 tehdä vertailukelpoiksi kysynnän ja tarjonnan osalta.

Vuodet kaltaistettiin vertailukelpoiseksi kohtaantotehokkuuden laskentamallin avulla¹². Kohtaantotehokkuus ilmentää alueen kykyä työllistää työttömiä työnhakijoita ja toimii siten hyvänä välineenä sekä alueiden vertailuun että samankaltaistamiseen, kun kyse on työmarkkinoiden toiminnasta. Laskentamalli perustuu työn taloustieteen kohtaantotehokkuuden teoriaan¹³ ja suhteuttaa työllistyneiden työttömien määrän työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrään. Laskentamallin lähtötietoina käytettiin vuosittaisia tietoja työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen keskimääräisestä varannosta sekä työllistyneiden työnhakijoiden määrästä Suomen ELY-alueilla vuosina 2006-2016. Työttömiksi työnhakijoiksi mallissa katsottiin sekä työttömät että työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, eli ns. laaja työttömyys.¹⁴

ELY-alueiden kohtaantotehokkuuden muutokseen vaikuttaa kolme päätekijää:

- Yleinen kehitys, joka koskee kaikkia Suomen alueita. Tällainen on mm. yleinen kansantalouden ja tuottavuuden kehitys Suomessa.
- Yleinen kehitys TE-palveluiden prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisessä sekä TE-palveluiden henkilöstön määrässä tapahtunut muutos.
- Alueellinen kehitys, joka voi johtua mm. alueellisista elinkeinoelämän muutoksista sekä paikallisesta TE-palveluiden kehittämisestä.

Yleinen kehitys vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä Suomessa, ja alueellinen kehitys muuttaa työllistymisen mahdollisuuksia suhteessa muihin ELY-alueisiin. Yleisen kehityksen vaikutuksen kontrolloimiseksi Varsinais-Suomen kehitystä verrattiin analyysissä myös muun Suomen kehitykseen, jotta nähtiin, missä määrin kehitys Varsinais-Suomessa voidaan tulkita yleisestä kehityksestä johtuvaksi ja missä määrin alueen paikallisesta kehityksestä johtuvaksi, mikä voidaan lukea alueen ”omaksi ansioksi”.

¹² Malli kehitettiin vuosina 2016-2017 työ- ja elinkeinoministeriössä. Mallin avulla tuotetaan QlikView-järjestelmään kuukausittain ELY-alueittain tiedot työttömien työnhakijoiden määrästä, avoimista työpaikoista ja työllistyneistä työttömistä työnhakijoista sekä niiden perusteella laskettu kohtaannon tehokkuuden indikaattori.

¹³ Pissarides, C. A. (1990). Equilibrium unemployment theory. Oxford: Oxford University Press. Christopher Pissarides sai kohtaantotehokkuuden mallin kehittämisestä Nobelin taloustieteen palkinnon

¹⁴ Kohtaantolaskennassa käytettävät tiedot poikkeavat jossain määrin edellä esitetystä erillisvaikutusten laskennasta. Kohtaantoteorian mukaisesti työttömyys käsitetään ns. laajana työttömyytenä eli myös palveluissa olevat lasketaan työttömien työnhakijoiden varantoon. Vastaavasti työllistyneiksi työttömiksi lasketaan palvelun keskeyttäneet, kun syy on työllistyminen yleisille työmarkkinoille. Lisäksi laskennassa käytetään suotuisaa näkökulmaa tulkittaessa ryhmää ei uusinut työnhakuaan. Koska ei ole varmaan ovatko henkilöt työllistyneet vai onko työttömyys päättynyt muusta tuntemattomasta syystä, tämä ryhmä lasketaan mukaan työllistyneisiin. Em. erillisvaikutusten laskennassa on käytetty ankaraa tulkintaa, niin että työllistyneiksi lasketaan vain ne, jotka työttömyyden päättymissyyntä perusteella tiedetään varmuudella työllistyneiksi. Lisäksi kohtaannossa on mukana koko Varsinais-Suomen ELY-alue kun taas erillisvaikutuksien verrokkina on Turun ja Salon toimispisteet. Lisäksi on tilastotekninen eroavuus: erillisvaikutuksissa käytetyt tiedot pohjautuvat kuukausitilastoihin. Tällöin tilastopäivän jälkeiset työllistymiset eivät kirjaudu työllistymisiin ja pienennä varantoa. Kohtaantotehokkuuden laskenta hakee kumulatiivista tietoa, jonka vuoksi tilastoajopäin jälkeisiä tietoja ei hukata.

Työllistymisen ja kohtaannon kehitys Varsinais-Suomessa 2017-2019

Varsinais-Suomen ELY-alueella oli vuonna 2017 keskimäärin 34 747 työtöntä työnhakijaa (laaja työttömyys) ja 3 726 avointa työpaikkaa. Vuonna 2019 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 28 074 ja avoimia työpaikkoja 4 849. Kun nämä määrät suhteutetaan työllistyneiden työttömien työnhakijoiden määrään (edellä esitetyt 33 619 vuonna 2017, 37 524 vuonna 2019) havaitaan, että vuonna 2019 työllistyneitä on ollut huomattavasti vuotta 2017 enemmän, kun työllistymiset suhteutetaan työttömien määrään. Sen sijaan avointen työpaikkojen määrään suhteutettuna työllistyneitä oli vuonna 2019 vähemmän, mikä saattaa heijastaa heikentyneen tarjonnan lisäksi kasvaneita vaikeuksia osaavan työvoiman saannissa.

Kokonaisuudessaan luvut kertovat huomattavasta muutoksesta Varsinais-Suomen kohtaannossa. Mikäli kohtaantotehokkuus olisi vuonna 2019 ollut Varsinais-Suomessa samalla tasolla kuin vuonna 2017, olisi kohtaannon laskentamallin perusteella työllistyneitä ollut vuonna 2019 vain noin 28 700 (toteuma 37 524). Eli työllistyneitä oli vuonna 2019 noin 8 800 enemmän kuin jos kohtaanto olisi ollut vuoden 2017 mukainen. Työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrällä vakioituna Varsinais-Suomen ELY-alueella työttömien työllistyminen on laskennallisesti ollut vuonna 2019 30,5 % tehokkaampaa ($8800/28700=n. 30,5\%$), kuin vuoden 2017 kohtaannon tilanteessa (ilman kehitystä) olisi ollut odotettavissa. Tosin kehitys on ollut saman suuntaista myös muilla ELY-alueilla.

Vertailu muun Suomen kehitykseen

Varsinais-Suomessa tapahtunutta kehitystä on verrattava muun Suomen kehitykseen, jotta nähdään, missä määrin tämä kehitys on ollut yleistä kehitystä ja missä määrin Varsinais-Suomen ELY-alueen paikallista kehitystä, joka voitaisiin lukea alueen omaksi ansioksi.

Koko muun Suomen alueella (pois lukien Varsinais-Suomi) kehitys kohtaannossa on vuosien 2017 ja 2019 välillä on ollut vastaavalla tavalla laskettuna +20,5 %. Näin ollen Varsinais-Suomessa kohtaannon kehitys vuosina 2017-2019 on ollut n. 10 prosenttiyksikköä yli maan yleisen tason. Tämän perusteella voidaan estimoida, että Varsinais-Suomessa työllistyi vuonna 2019 noin 2 900 ($=10,0\% \times 28700$) työtöntä enemmän kuin jos kohtaannon kehitys alueella olisi vastaavan kaltainen kuin maassa keskimäärin. Näin ollen voidaan karkeasti arvioida, että Varsinais-Suomessa on vuonna 2019 työllistynyt vuoteen 2017 verrattuna 2 900 työtöntä enemmän muuta maata paremman kehityksen ansiosta.

Yksi tekijä, joka on vaikuttanut kohtaannon yleiseen tehostumiseen on TE-toimistojen henkilöstön lisääminen. TE-toimistojen henkilötyövuodet ovat kasvaneet 13 % vuodesta 2017 vuoteen 2019 koko maassa. Myös Varsinais-Suomessa kasvu on ollut 13 %. Koska henkilötyöpanoksen kasvuprosentti on sama, se ei ole siis aiheuttanut Varsinais-Suomen tehostumista verrattuna koko maan kohtaantoon.

Vertailu parhaaseen vertailukelpoiseen alueeseen

Qlikview-raportoinnissa kohtaantotehokkuuden tulokset esitetään benchmark-tyylisesti suhteuttamalla kunkin ELY-alueen työllistyneiden työnhakijoiden määrä siihen määrään, joka olisi työllistynyt, jos ELY-alue olisi ollut yhtä tehokas kuin paras vertailukelpoiseksi katsottava alue. Parhaan vertailukelpoisen ELY-alueen tehokkuuden tunnusluku on 100, ja muiden alueiden tehokkuus on suhteutettu tähän. Viime vuosina tämä vertailualue on ollut Lapin ELY-alue.

Vuonna 2017 Varsinais-Suomen ELY-alueen kohtaantotehokkuus oli 84,9 % ja vuonna 2019 86,8 %. Tulos kertoo, että Varsinais-Suomi on kuronut kiinni parasta aluetta 1,9 prosenttiyksikköä. Tämä vastaa laskennallisesti noin 700 työnhakijaa. Koko maan osalta kohtaantotehokkuus oli vuonna 2017 84,6 %-yksikköä ja vuonna 2019 81,0 %-yksikköä. Tulos kertoo siitä, että koko maa on keskiarvoisesti heikentynyt kohtaantotehokkuudessaan suhteessa Lappiin. Sen sijaan Varsinais-Suomessa kohtaanto on parantunut suhteessa parhaan vertailukelpoisen ELY-alueen tehokkuuteen, eli Lappiin.

Taulukko 6 Kohtaantotehokkuus ja sen muutokset 2017-2019¹⁵.

	Varsinais-Suomi	Koko maa (Manner-Suomi)
Vuosi 2017	84,9 %-yksikköä	84,6 %-yksikköä
Vuosi 2019	86,8 %-yksikköä	81,0 %-yksikköä
Muutos 2017-2019 verrattuna vertailu tasoon Lappi	+1,9 %-yksikköä	-3,6 %-yksikköä
Muutos 2017-2019 verrattuna koko maan tasoon	+5,5 %-yksikköä	-

Yhteenvetoa kokonaisvaikutuksista

Vaikka TTV-palvelun erillisvaikutusten arvioinnissa yleisille työmarkkinoille työllistymisen tulokset eivät suuresti poikenneet verrokkiryhmästä, osoittaa systeeminen tarkastelu, että kokonaisuutena Varsinais-Suomessa työttömien työnhakijoiden työllistymisen kehitys on ollut vahvasti myönteistä. Se on ollut vuonna 2019 parempaa kuin vuonna 2017 ja selvästi parempaa kuin maan yleinen taso. Laskennallisesti työttömien työnhakijoiden työllistyminen on tehostunut Varsinais-Suomessa noin 30 % vuodesta 2017 vuoteen 2019, ja tämä tehostuminen on ollut 10 prosenttiyksikköä parempi kuin maan yleinen taso. Tämän ja vuosien 2017 ja 2019 toteumien perusteella Varsinais-Suomessa työllistyi karkeasti arvioituna noin 2 900 työtöntä enemmän, kuin mitä olisi toteutunut vuoden 2017 tilanteessa. Tämä ei ole pelkästään TTV-palvelun ansiota, vaan kuvaa paremminkin sitä, että työnvälitystä ja työllistymistä edistäviä toimia tehdään Varsinais-Suomessa vuonna 2019 kokonaisuutena vaikuttavammin kuin vuonna 2017.

Tässä tutkimuksessa tehdyn laadullisen aineiston ja analyysin perusteella TE-toimiston toiminta on kokonaisuutena tehostunut erityisesti ulkoisen palveluntuottajan ja TE-toimiston keskinäisen työnjaon kautta. Kun osa työnvälityksen asiakkaista on ohjattu ulkoiselle palveluntuottajalle, TE-toimiston asiantuntijoille on tarjoutunut mahdollisuus tehostaa omaa palveluaan muunlaista tukea tarvitseville asiakkaille. Toisin sanoen ulkoinen palveluntuottaja on voinut keskittyä työnvälitystehtäviin omassa asiakaskunnassaan ja TE-asiantuntijat omassa työssään muiden asiakkaiden, kuten vaikeammin työllistyvien, palvelemiseen. Toimivan työnjaon kautta toimintamalli on synnyttänyt toiminnallista synergiaetua, mikä näkyy palvelujen osuvampana ja tehokkaampana kohdentumisena eri asiakassegmenteille.

Tehostetulla työnvälityksellä voi olla myös syrjäyttämisaikutuksia, joilla tässä tarkoitetaan sitä, että TE-toimiston panostukset TTV-palveluun voivat syrjäyttää TE-palveluiden henkilöstön työpanosta muilta asiakkailta. Esimerkiksi asiakkaiden ohjaus tehostettuun työnvälitykseen voi vaatia lisätyötä, joka on pois muusta TE-toimiston arvoa tuottavasta työstä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella tehostetun työnvälityksen syrjäyttämisaikutukset ovat hyvin vähäisiä, ja edellä kuvattu TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan keskinäisestä työnjaosta koituva hyöty selkeästi suurempi kuin mahdolliset syrjäyttämisaikutukset.

3.4. Arvio TTV-mallin kustannuksista

Tässä luvussa on arvioitu TTV-mallin kustannuksia suhteessa sitä vastaavien valmennuspalvelujen kustannuksiin Varsinais-Suomessa sekä tehty karkealla tasolla mallin kustannusvaikutusten laskentaa TE-toimiston työpanos huomioiden.

¹⁵ Lähde: QlikView Kohtaantotehokkuus

Kustannusanalyysissä ei ole ollut mahdollista huomioida muiden työllisyydenhoidon määrärahalta hankittujen palveluiden käytöstä tulleita kustannuksia. Näitä palveluja ovat esimerkiksi palkkatuella työllistämisen, työvoimakoulutus, uravalmennus yms. Edellä lueteltuja palveluja ovat käyttäneet sekä TE-toimiston asiakkuudessa, että TTV + TE-toimiston yhteisasiakkuudessa olleet työnhakijat.

Kustannusten arviointia suhteessa vastaavien valmennuspalveluiden kustannuksiin

TTV-palvelua vastaavia palveluja ovat työnhakuvalmennus ja työhönvalmennus. TE-toimisto tarjoaa viiden päivän kestoisen järjestettyä työnhautaitoja sparraavaa työnhakuvalmennusta ja/tai henkilökohtaista työhönvalmennusta työnhakijoille, joiden se arvioi hyötyvän työhön tukemisesta. Varsinais-Suomessa työnhakuvalmennuksen ja työhönvalmennuksen hinnat vaihtelevat jonkin verran maakunnan eri alueilla ja eri palveluntuottajilla. Varsinais-Suomessa keskimääräinen työnhakuvalmennuksen hinta on 396 euroa/osallistuja (5pv kestävä ryhmä) ja työhönvalmennuksen keskimääräinen hinta on 353 euroa/valmennettava (5 tunnin kestoisen valmennus). Tehostettu työnvälitys -palvelu on henkilöasiakaspalveluotteeltaan ollut valmennuksellinen ja sopimuksen mukaan palveluun on sisällynyt sekä työnhakuvalmennuksen että työhönvalmennuksen sisällöt TTV-palveluun osallistuvien työnhakijoiden osalta.

TTV-palvelulle on edellä mainittuja palveluita vastaavasti laskettu keskimääräinen hinta vuonna 2019 siten, että vuonna 2019 maksettu palkkio on jaettu aloittaneiden asiakkaiden määrällä. Palvelun keskimääräiseksi laskennalliseksi hinnaksi muodostuu 367 euroa/aloittanut asiakas. Täten TTV-palvelun hinta on suuruusluokaltaan vastaava, kuin muiden työnhakija-asiakkaiden työhön tukemiseen hankittujen palvelujen kustannukset.

Osa TE-toimiston henkilötyöpanoksesta menee erilaisten palveluiden järjestely-, ohjaus- ja seurantatoimiin. Panostusta ei yleensä ole mahdollista jyvittää palveluittain, sillä käytetystä TE-toimiston panostuksesta ei kerätä tietoja palveluittain. Näin ollen TE-toimiston oman henkilöstön työpanoksen kustannukset puuttuvat edellä esitetyistä keskimääräisistä osallistujakohtaisista työnhakuvalmennuksen ja työhönvalmennuksen hinnoista.

TTV-palvelun henkilötyövuosipanosten hinta suhteessa aloittaneisiin asiakkaisiin

TTV-palvelun järjestely-, ohjaus- ja seurantatoimien henkilötyövuosipanoksesta on tiedot, joten käytetyn panostuksen hintaa TTV-palveluun, on TE-toimiston ja ELY-keskuksen osalta esitetty seuraavassa. Hinta asettui 86,30 euroon aloittanutta asiakasta kohti. Tieto on laskettu KEHA-keskuksen tilinpäätöksen perusteella, jonka mukaan vuonna 2019 TE-toimiston keskimääräinen palkkakustannus/henkilö oli 39 500 euroa/työntekijä.

Kokonaisuutena TTV-palvelun kustannukset, huomioiden maksetut palkkiot ja TE-toimiston ja ELY-keskuksen henkilötyövuosipanokset yhteensä, olivat vuonna 2019 karkean arvion perusteella 453 euroa/aloittanut asiakas.

Seuraavassa on esitetty TE-toimiston ja ELY-keskuksen TTV-palvelun hoitamiseen käyttämän henkilötyövuosipanoksen hinta/aloittanut asiakas ja TE-toimiston keskimääräinen henkilötyöpanoksen hinta/työhön aloittanutta asiakasta kohti¹⁶.

TE-toimiston ja ELY-keskuksen TTV -palveluun käyttämän henkilötyövuosipanosten hinta vuonna 2019:

¹⁶ lähde: KEHA-keskuksen tilinpäätös 2019

- TE-tsto + ELY 5,84 henkilötyövuotta
- Henkilötyövuosipanosten kustannukset 230 680 euroa
- Asiakkaita (palvelussa aloittaneita): 2 672
- henkilötyövuosi 86,30 euroa/aloittanut asiakas

TE-toimiston keskimääräinen henkilötyövuosipanoksen hinta vuonna 2019

- TE-tsto 272,56 henkilötyövuotta (huomioitu TTV-palvelun htv. vähennys)
- Henkilötyövuosipanosten kustannukset 10 766 120 euroa
- Asiakkaita (aloittaneita): 28 456 (Asiakkaita koko vuonna: 63 971)
- Henkilötyövuosi 378,3 euroa/aloittanut asiakas

Arvio TTV-mallin kustannusvaikutuksista

Seuraavassa on esitetty karkea arvio TTV-mallin (TTV+TE-toimisto) kokonaiskustannuksista työllistynyttä asiakasta kohden vuonna 2019 sekä tehty vertailua tilanteeseen ennen TTV-palvelua vuonna 2017. Laskelman perustana käytettiin edellä kuvattuja TE-toimiston oman tuotannon kustannuksia vuonna 2019 sekä luvussa 3.3 kuvattuja laskennallisia eroja työllistämistuloksissa vuosina 2019 ja 2017. Vuoden 2019 kustannustarkasteluun lisättiin TTV-palvelusta maksettu palkkio ja vuotta 2017 tarkasteltiin vuoden 2019 kustannuksilla ilman TTV-palvelua. Kustannuslaskelmassa ja työllistämisen hinnassa ei ole huomioitu TE-toimiston tarjoamien muiden palveluiden kustannuksia (esim. palkkatuella työllistäminen, työvoimakoulutus jne.).

Vuosien 2019 ja 2017 kustannukset ja TE-toimiston suoritusasteen¹⁷ suhteuttava laskelma osoitti, että työllistynyttä asiakasta kohden, toiminnan kustannukset molempina vuosina ovat olleet lähes samat (n. 500 euroa). Kustannustaso pysyi samana, vaikka vuoden 2019 osalta huomioitiin TTV-palvelun kulut ja TE-toimiston resurssien lisäys ja vuosien 2017 ja 2019 välinen kehitys. TE-toimiston vuoden 2019 TTV:n sisältäneessä mallissa yhden työttömän työllistyminen maksaa siis resurssien lisäyksen jälkeenkin laskennallisesti saman verran, kuin vuonna 2017 käytössä olleessa TE-toimiston toimintamallissa (ei TTV-palvelua). Huomion arvoista työllisyyden hoidon näkökulmasta on, että vuoden 2019 tilanteessa työllistyneet ovat olleet keskimäärin vaikeammin työllistyviä¹⁸ kuin vuonna 2017, mutta kustannukset työllistynyttä asiakasta kohden ovat pysyneet samalla tasolla.

¹⁷ Suoritusasteella tarkoitetaan sitä, mitä olisi vuoden 2017 toiminnalla saatu aikaiseksi vuonna 2019, jos oman toiminnan resurssit olisivat olleet samat (pl. TTV-palkkiot), kuin vuonna 2019.

¹⁸ Vuonna 2017 työnhakijoiden varannossa oli Varsinais-Suomessa reilut 10 % enemmän palvelulinjalla 1 olevia työnhakijoita. Vastaavasti vuonna 2017 palvelulinjalta 1. työllistyi yli 6 % enemmän asiakkaita kuin vuonna 2019.

4. Johtopäätökset, opit ja suositukset jatkoa ajatellen

Tehostetun työnvälityspalvelun vaikutukset

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että TE-palvelujen vaikuttavuutta voidaan tehostaa TTV-palvelun kaltaisella toimintamallilla. Vaikka tehostettuun työnvälitykseen ohjattujen asiakkaiden suorat työllistymisvaikutukset eivät tässä tutkimuksessa tehdyn erillisvaikutusten arvioinnin perusteella eronneet suuresti verrokiryhmästä, osoittaa nykymallin tarkastelu TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan toiminnan kokonaisuutena sen, että nykymallilla pystytään työllistämään asiakkaita tehokkaammin, kuin aikaisemmassa TE-toimiston ”normaalissa” työnvälitysmallissa. Tehostettu työnvälitys toimii, kuten sen on ajateltukin toimivan: se on tehokas niissä asiakasryhmissä, jotka ovat lähellä työmarkkinoita, mutta eivät omatoimisesti työllisty. Tehostettua työnvälityksen palvelua ei kustannustehokkuuden näkökulmasta kannata tarjota omatoimisesti työllistyville asiakkaille eikä vaikuttavuusnäkökulmasta vaikeasti työllistyville asiakkaille, joilla on esimerkiksi moniammatillista tukea vaativia työllistymisen esteitä.

Tutkimuksen tulokset kielivät myös siitä, että tehostetusta työnvälityksestä ja siellä tehdystä palvelutarpeen kartoituksesta hyötyvät myös sellaiset palvelulinjan 1. asiakkaat, joiden työllistymisen esteet ja palvelutarpeet ovat olleet moninaisemmat, kuin mihin palvelulinjalla 1. pyritään vastaamaan. Tämä koskee mm. ammatillisen koulutuksen ja työkokemuksen tarpeessa olevia asiakkaita, joilla uhkana palvelulinjalla 1. on työttömyyden pitkittyminen. Näiden asiakkaiden ohjautuminen työllistymistä edistäviin palveluihin on TTV-palvelun kautta tehostunut ja nopeutunut, mikä lopulta heijastuu myös nopeutuneempaan työllistymiseen. Välillisesti tulokset kertovat myös siitä, että palvelulinjalla 1. on runsaasti asiakkaita, joiden kuuluisi palvelutarpeiden perusteella olla muilla palvelulinjoilla. Tulokset kertovat osaltaan myös siitä, että palvelulinjoihin perustuva asiakassegmentointi ja toimintatapa on turhan ”karkea” ajatellen työttömien hyvinkin erityyppisiä työllistymisen esteitä ja palvelutarpeita.

Toimintamallin onnistuneisuus

Aiempien tulosperusteisia palveluhankintoja koskevien työllisyyspilottien kokemusten perusteella työnvälitykseen liittyvän ulkoisen palveluntuotannon onnistumisen haasteita ovat olleet mm. pienet asiakasvolyymit, jotka eivät ole mahdollistaneet skaalaetuja palvelutuotannossa, epäsuhta palvelun tuottajalta odotetuista tuloksista suhteessa niistä maksettaviin korvauksiin, epätarkoituksenmukaisten palkkiokriteerien käyttö, tulosten ja vaikutusten todentamisen vaikeus ja seurantajärjestelmien puute, asiakastiedon ja muun informaation heikko liikkuminen järjestäjän ja tuottajan välillä, eri toimijoiden tietojärjestelmien yhteensopimattomuus sekä tehtävien ja vastuiden puutteellinen määrittely.¹⁹

Tehostetun työnvälityksen toimintamallin toteutus Varsinais-Suomessa on osoittanut, että TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan yhteistyö voidaan saada toimivaksi ja tehokkaaksi. Edellä mainittuja

¹⁹ mm. Valtakari, Mikko, Juho Nyman, Ira Haavisto, Riikka-Leena Leskelä, Minna Mayer, Valtteri Laasonen, Tommi Ranta (2018). Näkymiä tulevaan kasvupalvelumarkkinaan. Tutkimus yksityisistä palveluntuottajista kasvupalvelujen tuottajina. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Yritykset • 34/2018; Mikko Valtakari - Juho Nyman (2018). Kasvu-yritysten työllisyysohjelma ja kasvupalvelut -arviointiselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 17/2018; Olli Oosi, Janika Keinänen, Laura Jauhola, Jeremias Kortelainen, Risto Karinen ja Mikko Wennberg (2017). Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 43/2017.

haasteita on monilta osin saatu ratkottua ja ehkäistä TTV -palvelussa. Toimintamalli on osoittanut, että sillä voidaan palvella suurempaa asiakasmassaa onnistuneesti ja mahdollistaa intensiivisempi palveluprosessi. Lisäksi TTV-palvelun palkkiomalli on saatu ohjauksen kannalta toimivaksi ja eri osapuolet ovat olleet siihen pitkälti tyytyväisiä. Toimintamallin toimivuuden onnistumisen kulmakiviä TTV-prosessissa ovat olleet mm.

- *riittävät asiakasvolyymit*, jotka ovat mahdollistaneet palvelutuotannon tietynasteisen skaalauksen sekä alun jälkeen suhteellisen tasaisen tulovirran palveluntuottajille
- *kokeilun pitkä toteutusaika*, joka on mahdollistanut toimintatapojen ja prosessien kehittämisen hankkeesta saatuun kokemukseen perustuen
- *toimintamallin riittävä joustavuus*, joka on mahdollistanut kokeilevuuden sekä palveluntuottajan ja TE-toimiston yhteistyökäytäntöjen kehittämisen
- kohtuullisen hyvin toimiva *asiakasohjauksen prosessi* haparoivan käynnistysvaiheen jälkeen, vaikka ongelmia on ollut erityisesti asiakastiedon siirron teknisissä ratkaisuisissa sekä tulosten seurannan ja raportoinnin ratkaisuisissa (vaikka haasteet ovat osin jatkuneet koko pilotin, on näitä saatu toimimaan paremmin)
- TTV-palvelussa käytetyt *toimivat palkkioperusteet* yhdistettynä asiakasvolyymeihin, mikä on kannustanut palveluiden uudistamiseen ja tehostamiseen sekä mahdollistanut kannattavan liiketoiminnan.
- ulkoisen *palveluntuottajan vahva ymmärrys ja kokemus* TE-hallinnosta ja sen asiakkaista, minkä johdosta TTV-palvelussa on tehty oikeita asioita ilman viivettä heti sen käynnistymisestä lähtien
- TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan *vahva yhteinen sitoutuminen* hankkeeseen sekä toimivien yhteistyökäytäntöjen muotoutuminen palveluntuottajan ja TE-toimiston välille

Erityisen tärkeää on ollut, että toimintamalli on koettu TE-toimiston ja palveluntuottajan yhteiseksi asiaksi. Tässä on tärkeää, että toimintamallin hyödyt palvelujen kokonaisuudessa ymmärretään kaikkien osapuolien kohdalla. Tämä on vaatinut myös toimia, jotta ymmärrys palvelun mahdollistamista hyödyistä ymmärretään laajasti. Yhteisymmärrys on toiminut myös perustana TE-toimiston ja palveluntuottajan toimivalle yhteistyölle, johon on TTV-palvelussa luotu toimivia käytäntöjä. TTV-palvelussa erityisen hyvää on ollut TE-toimiston selkeä henkilöresursointi ja vastuuhenkilöiden määrittäminen toimintaan, TE-toimiston tiivis yhteistyö palveluntuottajan kanssa (mm. TE-toimiston vastuuhenkilö toimii osan työajasta palveluntuottajan tiloissa), säännölliset yhteiset kokoukset ja tilannekatsaukset TE-toimiston ja palveluntuottajan välillä sekä ylipäänsä selkeät roolit ja vastuut. Lisäksi palveluntuottajan aiempi kokemus ja ymmärrys TE-toimiston toiminnasta sekä kyky kehittää toimintaa suhteessa TE-toimistoon on onnistunut hyvin. Yhteistyö ja prosessit on saatu TTV -palvelun kohdalla toimimaan hyvin.

Oppeja toimintamallista jatkon kannalta

Tehostetun työnvälityksen kaltaisen palvelun hyödyllisyyden kannalta tärkeää on, että sen rooli palvelukokonaisuudessa ymmärretään hyvin ja sitä osataan hyödyntää työnvälityksessä tavoiteltavien kokonaisvaikutusten kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tärkeää on, että kokonaisuudessa osataan hyödyntää eri toimijoiden vahvuuksia sopivissa rooleissa. Samalla tärkeää on, että asiakasohjauksessa tunnistetaan minkä tyyppiset asiakkaat hyötyvät palvelusta eniten ja asiakasohjaukselle on määritelty tätä tukevat riittävän selkeät kriteerit.

Ulkoisiin palveluntuottajiin on aiemmin (esim. kasvupalvelujen valmistelun aikana) suhtauduttu TE-toimistoissa vähintäänkin epäluuloisesti ja nähty ne julkisen työnvälityksen kilpailijoina. TTV-palvelun kokemukset osoittavat kuitenkin hyvin sen, että onnistuneella TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan työnjaolla on mahdollisuus saada aikaan synergiaetuja, jotka näkyvät palveluiden osuvampana kohdentumisena, toiminnan tehostumisena ja kokonaisvaikuttavuuden paranemisena.

Työnvälityksen ja työllisyyden tehokkaan hoidon näkökulmasta kaikkia asiakkaita ei ole tarkoituksenmukaista ohjata ulkoiselle palveluntuottajalle. Esimerkiksi TTV-palvelun osalta tämä koskee erityisesti vaikeimmin työllistyviä, joiden osalta julkisten työvoimapalvelujen oma palveluarsenaali (ml. soite-palvelut) on ainakin Suomen olosuhteissa yksityisiä palveluntuottajia parempi.

Merkittävä huomio TTV-palvelussa on ollut, että suuri osa (n. 1/3) TE-toimiston palveluun ohjaamista asiakkaista, ei aloita palvelua lainkaan. Palveluiden osallistumisasteeseen on syytä kiinnittää huomiota jatkossa varmistamalla asiakkaiden ymmärrys palveluiden hyödyistä sekä ohjaamalla jo lähtökohtaisesti sopivia ja motivoituneita asiakkaita palveluun.

TTV -palveluun kehitetty tulosperusteinen palkkiomalli on osoittautunut toimivaksi. Siinä on vältetty monet aiemmin esiintyneet tulosperusteisiin malleihin liittyvät haasteet. Keskeistä on ollut, että malli on luonut toimivan kannusteen palveluntuottajalle kehittää toimintaa ja edistää asiakkaiden tilannetta suhteessa tavoitteisiin. Mallissa on onnistuttu määrittämään palkkiokriteerit ja palkkioiden suuruus sopiviksi ohjaamaan toimintaa suhteessa tavoitteisiin sekä mahdollistamaan siihen liittyvä liiketoiminta.

TTV-palvelun kohdalla on tehty tärkeää työtä URA- ja QlikView -järjestelmien hyödyntämisen kehittämisessä pilottien asiakasseurannan suhteen. URA-järjestelmään on luotu seurantamekanismi TTV-palvelua varten, jonka toimivuudesta ja hyödynnettävyydestä on saatu tietoa jatkoa ajatellen. Selkein oppi on ollut, että järjestelmät taipuvat heikosti erityisesti yleisille työmarkkinoille työllistymisen seurantaan ja seuranta vaatii manuaalista työtä. Tietojärjestelmät sisältävät kuitenkin jatkoa ajatellen monia mahdollisuuksia järkevän seurannan toteuttamiseksi, joita on syytä tutkia ja kehittää jatkossa. Esimerkiksi eri viranomaisten välisten tietojärjestelmien (mm. verottajan tulorekisteri) yhteishyödyntämisen avulla voitaisiin saada paremmin tätä tietoa. Keskeistä on, että tietojärjestelmien hyödyntäminen on sujuvaa, tieto on luotettavaa, eikä tiedon tuottaminen vie liika resursssia.

TTV -palvelun keskeisin oppi, on että työnvälityksessä voidaan tehdä toimivaa ja vaikuttavaa yhteistyötä ulkoisen palveluntuottajan ja TE-toimiston välillä. Samalla on opittu, että ulkoisen palvelun tuottajan ja TE-toimiston yhteistyössä voidaan tuottaa palveluita suuremmalle asiakasmassalle ja edistää vaikuttavasti asiakkaiden työllistymistä. Toimintaan on luotavissa toimivia yhteistyön käytäntöjä. Kehittämistarpeet ovat toimintamallissa liittyneet mm. asiakasohjaukseen sekä hallinnolliseen työhön ja tietojärjestelmiin.

Seuraavassa on esitetty toimintamallin toteutuksesta ja sen arvioinnista nousseita oppeja suositusmuodossa. Näkökulmana niissä on erityisesti TTV-palvelun toimintamallista nousseet kehitystarpeet sekä myös laajemmin ulkoisten palveluntuottajien ja TE-toimiston yhteistyö työnvälitystoiminnassa.

- TTV -palvelun kokemusten pohjalta ulkoisten palveluntuottajien hyödyntämiselle on TTV-palvelun toimintamallin mukaisilla tavoilla perusteita myös jatkossa. Ulkoista toimijaa on syytä hyödyntää erityisesti niissä tilanteissa, joissa ulkoinen palveluntuottaja voi tuoda selvää lisäarvoa työnvälitystoiminnan kokonaisuuteen.
- Jatkossa on syytä hyödyntää TTV-palvelun toimintamallista saadut opit. Erityisen tärkeitä oppeja ovat mm. hyvät käytännöt TE-toimiston ja palveluntuottajan yhteistyön järjestämisestä.
- Toimintamalli on syytä suunnitella sellaiseksi, että palveluntuottajalla on sen omiin vahvuuksiin perustuva tarkkaan määritelty rooli ja palveluntuottajia hyödynnetään tarkkaan rajatun asiakasryhmän palveluissa.
- Asiakasohjauksessa tulisi tehdä selkeitä valintoja laadittujen kriteerien mukaan ja ohjata niitä asiakkaita tehostettuun palveluun, joille siitä on selkeintä hyötyä. Samalla palveluun ohjattava asiakasvolyymi on syytä olla riittävän suuri, jotta siitä syntyy skaalaetuja palvelutuotannossa ja laajempia hyötyjä. Tärkeää on myös, että palvelusta voidaan ohjata asiakkaita takaisin TE-toimiston palveluiden piiriin, mikäli palvelutarpeen kartoituksessa ulkoista palvelua ei arvioida asiakkaalle osuvaksi.

- Tulosperusteista palkkiomallia on syytä hyödyntää myös jatkossa ulkoisessa palvelutuotannossa. Malli on syytä räätälöidä erikseen erilaisiin hankintoihin, mutta TTV-palvelun palkkiomallin sisältö ja toteutustapa toimivat hyvänä esimerkkinä jatkoa ajatellen.
- Asiakasseurannan ja työllistymisen todentamisen tietojärjestelmät vaativat kehittämistä. Eri-tyisesti yleisille työmarkkinoille työllistämisen todentaminen vaatii uusia ratkaisuja nykyisen URA-järjestelmän hyödyntämisen rinnalle. Tämä vaatii nykyisten järjestelmien kehittämistä sekä todennäköisesti eri viranomaisten (mm. verottajan rekisterit) tietojärjestelmien ristiin hyödyntämistä.
- Asiakastietoihin ja seurantaan liittyvää tietojen vaihtoa on syytä sujuvoittaa viranomaisten ja palvelutuottajan välillä tarkoituksenmukaisilta osin, tietosuoja- ja tietoturva-vaatimukset huomioiden. Palvelutuottajan ja julkisen työnvälityksen välille on syytä kehittää yhteisiä ja yhteisesti hyödynnettäviä asiakastietojärjestelmiä. Tämä vaatii myös osaamisen kehittämistä tarkoituksenmukaisilta osin, jotta mm. palveluhankinnoissa kyetään muotoilemaan palveluja lainsäädännön vaatimukset huomioiden.
- Toimintamallin tavoitteet, tehtävät ja vastuut sekä toimintatavat on oltava selkeitä ja toimintamallin on syytä olla riittävän suoraviivainen.
- Toimintamallin kehittäminen toiminta-aikana ja riittävä joustavuus kehittämiseen on tärkeää varmistaa.
- Keskeinen tekijä toimintamallin toimivuudessa on eri osapuolten ymmärrys ja keskinäinen luottamus sekä sitoutuminen toimintamallin toteuttamiseen. Siihen, että toimintamallin koetaan eri osapuolten yhteiseksi asiaksi, on syytä panostaa toiminnan alussa.

Oppeja arvioinnista jatkoa ajatellen

Arvioinnissa hyödynnettiin työhallinnon tilastojärjestelmän aineistoja. Aineistojen käyttö osoitti, että tavoiteltu kaltaistukseen ja verrokkiryhmien varanto- ja virtatietoihin liittyvä analyysi on mahdollista toteuttaa näillä aineistoilla, mutta niiden käyttöön liittyy haasteita. Lähtökohtana keskeistä on, että tarkasteltavaan toimenpiteeseen ohjatut asiakkaat/asiakasryhmät pystytään erottamaan muusta asiakaskunnasta. Toimenpiteeseen osallistumisesta tulisi löytyä myös tieto palvelun aloittamisesta sekä sen päättämisestä. Lisäksi tärkeää on, että asiakkaiden taustatiedoista pystytään tunnistamaan historia-tieto. Henkilötason URA-aineistossa tämä ei esimerkiksi kaikkien taustatietojen osalta ole mahdollista. Työhallinnon tilastojärjestelmästä pystyttiin näitä tietoja käyttämään. Haasteena näiden aineistojen käytössä on kuitenkin mm. varanto- ja virtatietoihin liittyvät epävarmuudet ja niiden vaatimat tarkistukset, tiedon kokoamisen monimutkaisuus usean eri raportin kautta sekä tiedon kokoamisen raskaus.

Vertailuasetelmaan perustuva arviointi on noussut yhä tärkeämmäksi keinoksi arvioida toiminnan sekä erilaisten uusien toimintamallien ja kokeilujen tms. erillisvaikutuksia. Omat kokemuksemme TTV:stä osoittavat, että toimivan vertailuasetelman rakentaminen on haasteellista etenkin, jos valikoituminen ei ole satunnaista tai toisaalta, jos sille ei ole selkeitä kriteereitä. Lisäksi kaltaistaminen on vaikeaa tilanteessa, jossa todellista palveluihin päätymistä ohjaavat pitkälti muut seikat kuin rekisteriin merkittävät tunnetut ominaisuudet. TTV-palvelun tapauksessa ilmeinen kriteeri on ollut tehostetun palvelun tarve, jota on URA-tietojen perusteella vaikea tunnistaa ja kontrolloida kaltaistettaessa kohde- ja verrokkiryhmiä. Mikäli jatkossa toteutetaan (esim. vuoden 2020 alussa käynnistyvät kuntakokeilut) vertailuasetelmaan perustuvia arviointeja työllisyysvaikutuksista, on arviointien lähtökohtana syytä tunnistaa URA-tietojen käytön mahdollisuudet ja riskit vertailuasetelmia luotaessa.

LIITTEET

