LAAVA

Laatua ja vaikuttavuutta

TULOS- JA VAIKUTTAVUUS-PERUSTEISTEN HANKINTOJEN RAKENNUSPALIKAT -KÄSIKIRJA

Olli Oosi, Owal Group Oy

Euroopan unioni
Euroopan sosiaalirahasto

Vipuvoimaa EU:lta 2014–2020

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Sisällys

1. Alkusanat **3**

OSA 1: Johdon tiivistelmä: Laadukkaiden tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen kehittämiseen tarvitaan johdon näkemystä ja sitoutumista ja käytännön työkaluja **4**

Mistä tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen hankinnassa on kysymys? 5
Onko tulos- ja vaikuttavuusperusteisista malleista hyötyä? 5
Miten hankitaan hyvä tulos- tai vaikuttavuusperusteinen työllisyyspalvelu? 7
Mitä tarvitaan jatkossa tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mallien kehittämisessä 9

OSA 2: Miten etenen tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen hankinnassa? **10**

1. Johdanto **11**

2. Tulosten, vaikutusten ja vaikuttavuuden määrittämisen eri vaihtoehtoja **12**
2.1. Tulos, vaikutus vai vaikuttavuus? 12
2.2. Suunnittelu lähtee tavoitteista: tulosten ja vaikutusten maksuperusteiden tulee kytkeytyä palvelun tavoitteisiin 15
2.3. Budjetti- tai määrärahalähtöinen hinnoittelu ajatustyökaluna 16
2.4. Haasteiden tiedostaminen ja ratkaisujen etsiminen 17
Hyötylähtöinen hinnoittelu 18
2.5. Kaupallinen malli lähtökohtana tulosten suunnittelussa 18
2.5.1. Palvelun oikean kohderyhmän tunnistaminen ja tarpeen määrittäminen 18
2.5.2. Asiakasmäärä ja asiakasohjaus 21
2.5.3. Mikä on oikea hintataso: Paljonko on liikaa, paljonko on liian vähän? 22

3. Ideoita tulosten ja vaikutusten hinnoitteluun työllisyyspalveluissa **25**
3.1. Lähtökohtia tulosten ja vaikutusten suunnitteluun 25
3.2. Asiakaskohtaiset tulokset 28
3.3. Pitkä häntä, työssä pysyminen ja kustannussäästöt? 30
3.4. Tulosperusteisuus eri asiakasryhmissä ja palveluissa 34
3.4.1. Tulosperusteisuus eri asiakasryhmissä 34
3.4.2. Tulosperusteisuus eri palveluissa 37
3.5. Kannustimet 39
3.5.1. Vertailuryhmät – vaikuttavuus vertailutietona 39
3.5.2. Ryhmäkohtaiset tulokset 40
3.5.3. Asiakasryhmittäinen hinnoittelu 42
3.5.4. Asiakkaiden näkemykset ja asiakaskokemus 44
3.6. Muut kannustimet 48

4. Laadulliset mittarit – asiakasmuutoksen mittaaminen ja muutoksesta palkitseminen **52**
4.1. Mitä laadullisilla mittareilla tai muutoksilla tarkoitamme? 52
4.2. Miten etenen asiakasmuutos- ja asiakaskokemusmittareiden laatimisessa? 57

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisuuden kehittäminen tulevaisuudessa **60**

Kirjalliset viittaukset **62**

ISBN 978-952-398-182-9 (PDF)
URN URN:ISBN:978-952-398-182-9

1. Alkusanat

Oletko ajatellut tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen toteutusta? Oletko jo tehnyt niitä, mutta haluat saada lisätietoja tai kuulla muiden kokemuksia? Kaipaatko ideoita oman ajattelusi tueksi?

Tämä käsikirja on Laava-hankkeen tuotos. Se vetää yhteen tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen kokemuksia Suomessa usean vuoden ajalta. Tavoitteena on hahmottaa tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen rakennuspalikoita; asioita, joita voi ajatuksellisesti olla hyvä huomioida. Lisäksi se tarjoaa esimerkkejä erilaisista tulospalkkiomalleista ja niihin liittyvistä ajattelutavoista.

Käsikirjan yhteenveto ja esimerkit perustuvat asiantuntijahaastatteluihin, hankkeen työpajoihin (3) sekä kirjoittajan toteuttamaan koontiin eri puolilla toteutetuista palkkiomalleista. Se ei ole kaikenkattava erilaisten mallien kirjasto, vaan koonti erilaisista esimerkeistä tulos- ja vaikuttavuusperusteissa hankinnoissa ja niihin liittyvistä näkökulmista.

Keski-Suomen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eli ELY-keskuksen ESR-rahoitteisessa (Euroopan sosiaalirahasto) Laava-hankkeessa kehitetään vaikuttavuus- ja tulosperusteisia Työ- ja elinkeinotoimiston (TE) palveluhankintoja. Kehittämisteemat liittyvät vaikuttavuuden arviointiin TE-/työllisyyspalveluissa, tulosperusteisten hankintamallien kehittämiseen sekä vaikuttavuustiedon parempaan hyödyntämiseen raportoinnissa ja päätöksenteossa. Hankkeessa kehitetään myös uusia työllisyyttä edistäviä TE-palveluita yhdessä työllisyyden kuntakokeilujen, TE-asiantuntijoiden ja asiakkaiden kanssa.

Käsikirja on laadittu tilanteessa, jossa työpoliittinen palvelujärjestelmä on monien murrosten keskellä ja muutosten kohteena. Käsikirjassa katsotaan sekä menneeseen että tulevaan. Tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen toteuttaminen suomalaisessa työllisyys- ja elinkeinopalvelujen järjestelmässä on ollut 2010-luvulta lähtien vaikeaa, sillä käytännöt ja työkalut niiden toteuttamiseen ovat olleet puutteelliset. Näistä kokemuksista voidaan hyötyä tulevaisuudessakin. Käsikirjan laadinnassa on hyödynnetty neljää verkkotyöpajaa, hankinta-asiantuntijoiden yksilöhaastatteluja ja hankinta-asiantuntijoiden kehittämispäivien aineistoa. Käsikirja ei ole tutkimus tai selvitys vaan näkemyksellinen yhteenveto erilaisista kehittämiskuluista.

Käsikirjan osa 1 on johdon tiivistelmä. Se on suunnattu erityisesti johdolle ja teemasta yleisesti kiinnostuneille. Käsikirjan osa 2 on suunnattu hankintoja suunnitteleville tai toteuttaville, ja se kuvaa erilaisia lähestymistapoja tulospalkkiomalleihin.

OSA 1:
Johdon tiivistelmä: Laadukkaiden tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen kehittämiseen tarvitaan johdon näkemystä ja sitoutumista ja käytännön työkaluja

Tulos- ja vaikuttavuusperusteinen palvelujen hankinta on luonteva osa työllisyyspalveluja. Se tarvitsee tuekseen vahvaa johtamista ja käytännön työkaluja. Tämä johdon tiivistelmä on Laava-hankkeen tuottama viesti työllisyyspalvelujen ohjaajille ja johdolle nyt ja tulevaisuudessa.

Mistä tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen hankinnassa on kysymys?

Tulos- ja vaikuttavuusperusteinen hankinta on kehittynyt Suomessa noin kymmenen vuoden ajan. Sitä on kehitetty valtion TE-palvelujen ja kuntien työllisyyspalvelujen hankinnoissa erilaisten kokeilujen ja pilottien kautta. Aiemmissa arvioinneissa on tunnistettu, että tulos- ja vaikuttavuusperusteisuus on vain yksi osa hyvin suunniteltua ja johdettua markkinalähtöisten palveluiden käyttöä. Tällä johdon tiivistelmällä haluamme nostaa esiin viestejä työllisyyspalvelujen johtaville ja ohjaaville tahoille siitä, millaisia asioita tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa ja palkkiomallien suunnittelussa tulisi ottaa huomioon.

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla hankinnoilla on vahva kytkös myös Hankinta-Suomi-strategiaan ja vastuullisten hankintojen kehittämiseen. Perusajatuksena on, että ei makseta vain suoritteista (päivistä, tunneista, tapahtumista) vaan todellisista tuloksista ja vaikutuksista (työstä, osaamisesta, edellytysten vahvistumisesta). Tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla palveluilla tarkoitetaan tässä erilaisia palveluita, joissa osa maksuista määrittyy hankkijan määrittämien tavoiteltujen tulosten tai vaikutusten perusteella. Tulos- ja vaikuttavuusperusteet ovat kuitenkin usein vain osa palveluntuottajalle maksettavan kompensaation perusteista. Niihin sisältyy usein myös muita maksuja, kuten suorite- tai raportointimaksuja.

Onko tulos- ja vaikuttavuusperusteisista malleista hyötyä?

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisista palveluista ei ole tehty taloustieteellistä vertailevaa tutkimusta. Toisaalta tällainen vertailu ei olisi kovin mielekästä, sillä siinä vertailtaisiin keskenään suoriteperusteista hankintaa ja tulosperusteista hankintaa. Laadullisesta tutkimuksesta sekä hankkijoiden ja palveluntuottajien kokemuksista ja tutkimuksesta voidaan kuitenkin tunnistaa useita hyötyjä.

Hyöty 1: Samalla rahalla saavutetaan enemmän ja parhaassa tapauksessa nopeammin

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa palveluissa hankkija siirtää riskiä palveluntuottajalle. Palveluntuottajat ovat pääsääntöisesti olleet kiinnostuneita tulosperusteisista palveluista. Niissä palveluissa, joissa suoriteperusteisuus on korvattu tulosperusteisuudella, on huomattu, että määrärahaa yhtä asiakasta kohden kuluu vähemmän silloin, kun maksetaan työllisyyteen tai sen edistymiseen liittyvistä tuloksista.

Tulosperusteisuuteen sisältyy ajatus siitä, että ihmiset työllistyisivät nopeammin. Näitä hyötyjä ei ole vielä pystytty todentamaan, ja tietoa eri kokeiluista tarvitaan lisää. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tulosperusteisuus on nopeuttanut erilaisia siirtymiä kokeilluissa palveluissa.

Hyöty 2: Erilaisia, uusia ja innovatiivisia tapoja toimia

Parhaimmillaan tulosperusteiset hankinnat voivat avata palveluntuottajille mahdollisuuksia kehittää uudentyyppisiä ratkaisuja tai toimintatapoja. Tämä edellyttää, ettei palvelujen sisältöjä ja reunaehtoja ole määritelty liian yksityiskohtaisesti. Mallien edellytyksenä on, että tulospalkkiomalli tulisi olla mitattavissa ja että tuottajalla tulisi oikeasti olla mahdollisuus vaikuttaa palkkiomalleihin.

”Uusia innovatiivisia tapoja toteuttaa palvelu voi syntyä, kun sitä ei määritellä valmiiksi.” (Palveluntuottajan näkökulma)

Hyöty 3: Yksilöllisempää ja asiakaslähtöisempää palvelua

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla työllisyyspalveluilla on selvitysten mukaan saavutettu yksilöllisempää ja asiakaslähtöisempää palvelua. Palvelun asiakaslähtöinen toteutuminen on aina kiinni toteuttavan henkilöstön kyvykkyyksistä ja persoonasta, mutta mikäli tulos- ja vaikuttavuusperusteiset palvelut tarjoavat palveluntuottajille riittävän väljät toimintamahdollisuudet, he voivat paremmin soveltaa palvelun toteutusta yksilön ja asiakkaan tilanteisiin. Epämuodollisuus ja vertaisuus ovat elementtejä, joita tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa palveluissa on helpompi toteuttaa.

Hyöty 4: Tulos- ja vaikuttavuusperusteiden ajatteleminen auttaa palvelujen suunnittelussa ja kohdentamisessa mutta edellyttää vahvaa näkemystä palvelun hyödyntämisestä ja asiakkaiden ohjaamisesta palveluun

Tulos- ja vaikuttavuusperusteiden miettiminen tekee tilaajan arvottamat tavoitteet näkyviksi. Hyvin suunnitellulla palvelulla ei voi olla muita tavoitteita kuin ne, joista palveluntuottajille maksetaan. Maksuperusteiden harkinta tulee aina suhteuttaa kohderyhmään ja toimintaympäristöön. Tällöin tulosperusteet auttavat usein myös palvelun kilpailutuksen suunnittelussa (kohderyhmän määrittelyssä ja kohderyhmän tarpeiden ymmärtämisessä). Asiakasohjauksen määrittely ja miettiminen on keskeinen osa tulosperusteisuutta.

”Tulospalkkiomalli on hankkijalle erinomainen keino ohjata hankinnan toimintaa tuloksen suuntaan. Yksityiset palveluntuottajat (ainakin menestyksekkäästi toimivat) ovat lähtökohtaisesti hyvin ketteriä kehittämään palveluiden tuottamista sellaiseen suuntaan, jossa ne tuotetaan tehokkaasti ja tulosorientoituneesti. Miten nämä teho ja tulos mitataan, riippuu julkisissa hankkeissa vain ja ainoastaan hankkeen muotoilusta, ja sen tilaaja pystyy tekemään äärettömän tehokkaasti tulosperusteisella mallilla.” (Palveluntuottajan näkökulma)

”Asiakasohjaus on keskiössä palvelun onnistumisen kannalta. Ilman asiakkaita (ja systemaattista, suunniteltua, kohdennettua, sitoutettua asiakasohjausta) ei ole palvelua.” (Palveluntuottajan näkökulma)

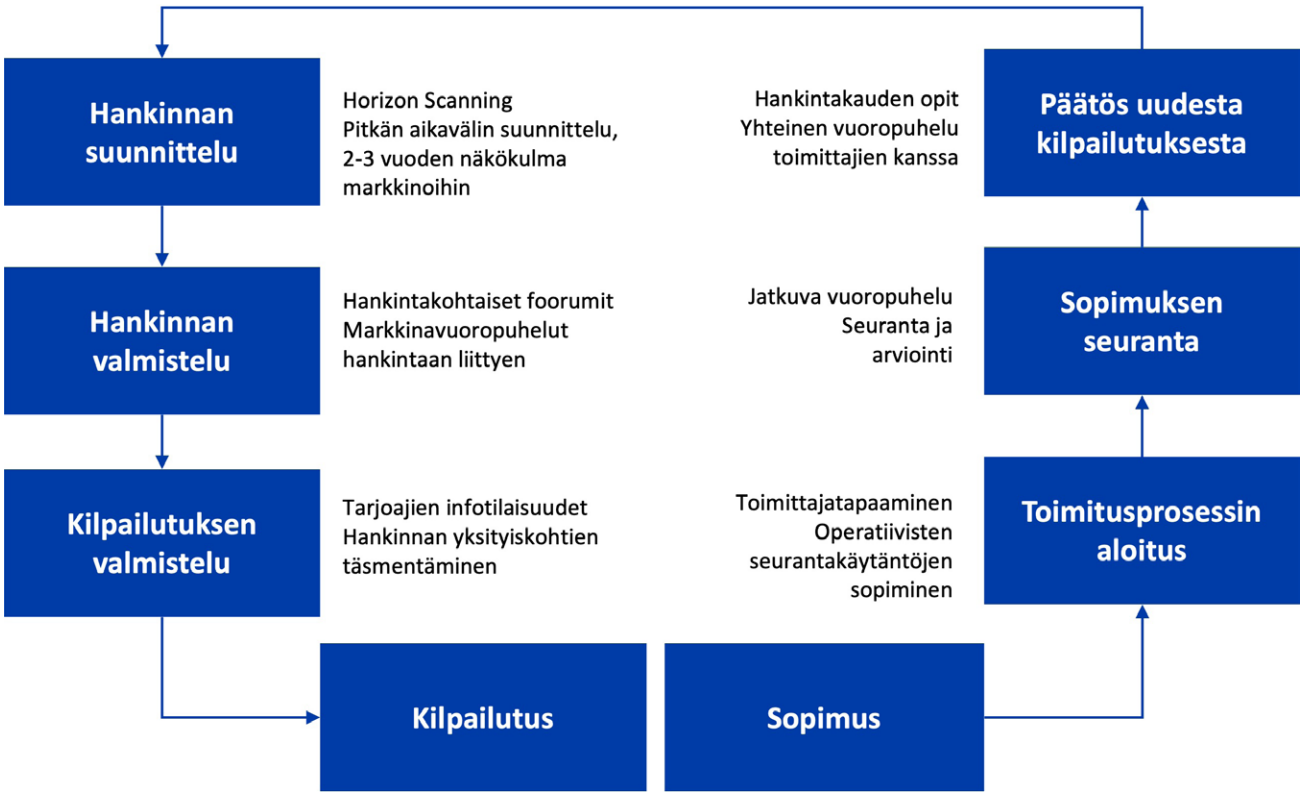
Uusi avaus: Laadulliset tulosperusteet tai asiakkaan kehitys mittarina – Suomi edelläkävijänä

Usein tulos- ja vaikuttavuusperusteisuus sidotaan työllisyyspalveluissa tavalla tai toisella työhön. Tämä on ymmärrettävää, mutta usein palvelut ovat sellaisia, että ne rakentavat asiakkaille palvelupolkuja työtä kohti. Tämä on nostanut esiin tarpeen kehittää sellaisia palkkioperusteita, joissa palkitaan asiakkaan muutoksesta palvelun aikana. Osalle tämä on vaikuttavuutta. Näin onkin silloin, kun tämä muutos on tavoitteena. Erilaisia mittareita on kokeiltu, ja kokemustietoa tarvitaan edelleen lisää erityisesti siitä, millaisia laadullisia tuloksia tulosperusteisilla hankinnoilla saavutetaan.

Miten hankitaan hyvä tulos- tai vaikuttavuusperusteinen työllisyyspalvelu?

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen erinomaisen suunnittelun lähtökohtana ovat samat hyvän hankinnan periaatteet kuin ylipäätään onnistuneissa hankinnoissa.

Markkinavuoropuhelu vakiintuneena käytäntönä
Vuoropuhelu markkinoiden kanssa on keskeinen osa palkkiomallien laadintaa ja vaikuttaa tällä hetkellä palvelujen ja maksuperusteiden suunnitteluun. Hyvän markkinavuoropuhelun prosessi on hahmotettu **kuvassa 1**.



Kuva 1. Hyvän hankintaprosessin vaiheet

Hankintayksiköllä tulee olla selkeä ja yhteneväinen näkemys palvelun tavoitteista
Ilman selkeää näkemystä palvelun tavoitteista ei voida tehdä onnistunutta tulos- ja vaikuttavuusperusteista mallia. Näistä tavoitteista keskusteleminen markkinavuoropuhelussa palveluntuottajien kanssa auttaa. Ei ole yhtä oikeaa tapaa maksaa tuloksista, vaikutuksista tai pitkän tähtäimen vaikuttavuudesta. Ne ovat aina sidoksissa palvelun tavoitteeseen.

”Hankinnassa on tärkeää huomioida työllisyyden suhdanteet ja asiakaskohderyhmät, joille palvelua kohdennetaan. Tavoitteet ja palkkiomallit tulee asettaa nuo huomioiden, markkinapuhelun avulla kumppanuuden hengessä markkinoiden kanssa rakentaen.” (Palveluntuottajan näkökulma)

Laatua ja tulosperusteisuutta voi yhdistää
Tulos- ja vaikuttavuusperusteisia hankintoja ajatellaan usein virheellisesti ”pelkkänä mustana laatikkona”, jossa palveluntuottajalle jää täysin vapaat kädet palvelun toteuttamiseen. Tämä pitää harvoin paikkansa, sillä mustat laatikot ovat usein vähintään harmaita. Tämä tarkoittaa, että eri palveluiden toteutukselle on määritelty erilaisia seurattavia minimikriteerejä osaamisesta tai toteutustavasta. Nyrkkisääntönä voidaan pitää, että mitä enemmän vaatimuksia määritellään, sitä pienempi painoarvo kannattaa hankinnassa olla tulosperusteisilla maksuilla.

Palkkioperusteita voi lähestyä hyöty- tai arvolähtöisesti
Palkkiomallien laadintaa voi lähestyä yhteiskunnallisen hyödyn näkökulmasta. Tällöin kysymyksenä on, millaisia yhteiskunnallisia hyötyjä tietylle kohderyhmälle voidaan saavuttaa ja mikä on näiden hyötyjen taloudellinen arvo. Tähän liittyvänä esimerkkinä on taloudellisen hyödyn mallinnus osatyökykyisillä.[1] Vaikuttavuusinvestointeihin liittyvät rahoitusmekanismit (SIB eli Social Impact Bond -malli [2]) tarjoavat lisäksi erilaisia pidemmälle aikajänteelle soveltuvia palkkiomalleja työllisyyspalveluihin.

Toinen näkökulma on lähestyä asiaa arvolähtöisesti käytössä olevien investointipanostusten kautta. Tällöin tarkasteluun otetaan käytössä olevat taloudelliset resurssit ja kohderyhmän määrä. Keskeinen kysymys on, miten haluttuja tavoitteita edistetään parhaimmin käytössä olevalla rahamäärällä ja kohderyhmän määrällä. Tämä lähestymistapa soveltuu parhaiten silloin, kun käytössä on rajallisesti resursseja. Tärkeää on varmistaa palkkiomallin taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys niin tilaajan, palveluntuottajien kuin asiakkaiden näkökulmasta. Tähän liittyviä työkaluja on kuvattu enemmän osassa 2.

1 Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen - yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus – yhteenvetoa: https://tem.fi/

2 Esimerkiksi https://tyosib.fi/

Mitä tarvitaan jatkossa tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mallien kehittämisessä

Työllisyyspalvelujen ohjauksessa ja johtamisessa tulee olla näkemys tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mallien hyödyntämisestä
Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut näkemystä tai näkökulmia tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mallien hyödyntämiseen tai kehittämiseen. Tällä hetkellä näitä malleja ei hyödynnetä järjestelmällisesti. Erilaisten lähestymistapojen suunnittelu ja testaaminen jää palvelujärjestelmässä yksittäisten asiantuntijoiden varaan. Palkkioiden sisällöistä ja luonteesta riippuen lähestymistapa soveltuu hyvin monenlaisiin hankintoihin, ja sen kokonaispotentiaali on vielä hyödyntämättä.

Palveluita järjestävien tahojen johdolla tulee olla selkeä näkemys tulos- ja vaikuttavuusperusteisten mallien soveltamisesta osana organisaation strategiaa ja palvelurepertuaaria. Se ei ole hopealuoti kaikkiin hankintoihin, mutta sillekin on paikkansa.

”Työ- ja elinkeinoministeriön määräys/ohjeistus lienee ollut se voima, jonka vuoksi tulosperustetta on kokeiltu isommin, toki tuloksista on maksettu pieniä bonuksia eri palveluissa. Miksi ei hyödynnetty järjestelmällisesti: seuranta on haastavaa, tulosten todentaminen on välillä haastavaa (kellä todistustaakka?), järjestelmät eivät tue yksittäisen palvelun seurantaa, ja palkkiomalleissa pitäisi olla oikeudenmukainen suuntaan ja toiseen.” (Hankkijan näkökulma)

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen seuranta on haasteellista, ja siihen tarvitaan työkaluja ja apuvälineitä.

Työllisyys- ja elinkeinopalveluissa ei käytännössä ole järjestelmiä, joilla tulos- ja vaikuttavuusperusteisia hankintoja ja niiden eri tuloksia voitaisiin seurata. Kukin selviytyy omilla taidoillaan. Seurantaa on eri hankinnoissa tehty eri tavoin työsopimuksen toimittamisen vaatimuksesta aina luottamusperiaatteeseen asti. Työsopimuksen toimittamisen vaatimus on erittäin hankala, mutta luottamusperiaate puolestaan on riskipitoinen, sillä maksatuksessa luotetaan vain palveluntuottajan ilmoitukseen. Yhtenäisiä tietojärjestelmiä ja tietoteknisiä ratkaisuja tarvitaan, mikäli tämän tyyppisiä hankintoja halutaan kokeilla enemmän.

OSA 2:
Miten etenen tulos- ja vaikuttavuusperusteisten palvelujen hankinnassa?

1. Johdanto

Tämä käsikirja vetää yhteen tulos- ja vaikuttavuusperusteisen ostamisen kokemuksia ja oppeja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta sekä osin kuntakentältä vuonna 2023. Käsikirja on laadittu siirtymähetkellä, jolloin työllisyyspalveluihin liittyvää hankintaa ollaan siirtämässä valtion vastuulta kuntien järjestämisvastuulle. Käsikirjan tavoitteena on tarjota erilaisia näkökulmia niille, jotka harkitsevat, suunnittelevat tai toteuttavat tulos- ja vaikutusperusteisia hankintoja.

Käsikirjassa on lukuisia esimerkkejä käytännössä toteutetuista hankinnoista. Esimerkit ovat aina tilanne- ja kohderyhmäsidonnaisia. Yhtä ainoaa ratkaisua tai oikeaa lähestymistapaa ei ole, vaan tulos- ja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin liittyy aina useita erilaisia (arvo)valintoja, jotka ohjaavat suunnittelua.

Tulos- ja vaikuttavuusperusteinen hankinta lähtee aina palvelutarpeen tunnistamisesta tai sen kartoittamisesta. Tärkeää on myös erilaisten mallien ja valintojen jatkuva kehittäminen sekä erilaisten käsitysten ja valintojen esiintuominen ja keskustelu niistä markkinan kanssa. Asiakkaiden kuuntelu ja palveluntuottajien kanssa vuoropuhelu auttavat myös varmasti.

Käsikirjassa puhutaan palveluista yleisesti ja annetaan esimerkkejä käsikirjan laatimishetkellä 2023 voimassa olevaan lainsäädäntöön pohjautuvista palveluista sekä niihin kuulumattomista kokeiluista tai kuntien toteuttamista muista hankinnoista. Tavoitteena on puhua erilaisista kannustinperiaatteista palveluriippumattomasti, ylipäätään erilaisiin työnvälitystä tukeviin tai työllistymistä edistäviin palveluihin soveltaen.

Käsikirja on suunnattu hankintoja johtaville tai toteuttaville. Sen perusajatuksena on yksinkertaisuus. Tulos- ja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin liittyy paljon erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Tämä käsikirja lähtee liikkeelle ajatuksesta ”Excelillä pärjäät”. Tarvittaessa voidaan siirtyä monimutkaisempiin malleihin ja toteutustapoihin. Tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa kuten muussakin hankinnassa on yhtä paljon kyse markkinan tuntemisesta ja ymmärtämisestä sekä toimittajasuhteiden hallinnasta kuin itse maksatusmallista.

Tausta-ajatukset tähän osaan ovat:

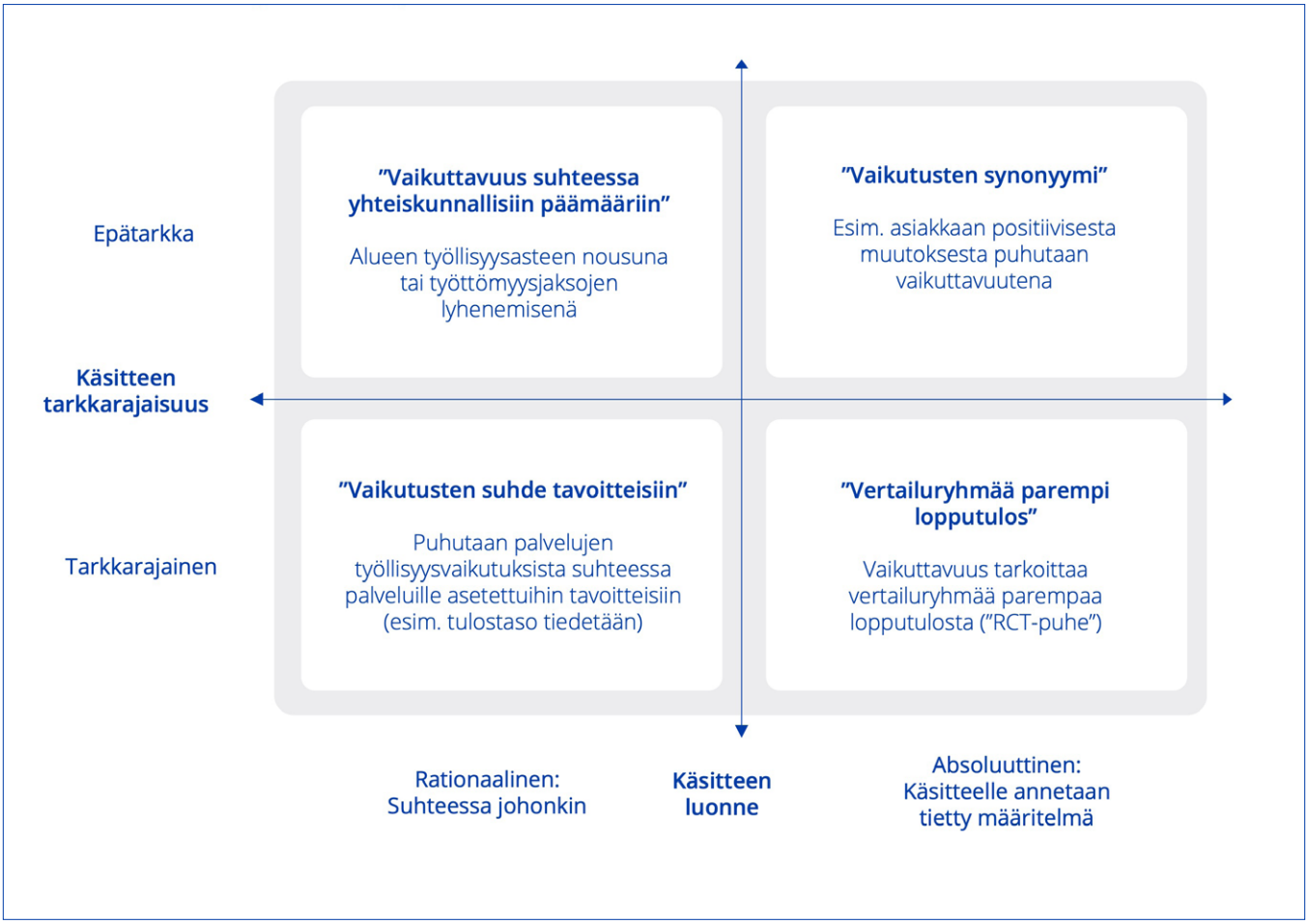
1. Suunnittele ja johda tulos- ja vaikuttavuusperusteisia hankintoja ja niiden kokonaisuutta omana projektinaan
2. Varmista, että malleihin liittyy kaupallinen malli tai ansaintalogiikka
3. Seuraa ja kehitä omaa ajatteluasi tulos- ja vaikuttavuusperusteisista hankinnoista. Tee hankintayksiköllesi ja palveluntuottajille näkyviksi ratkaisut, joihin olet päätynyt, ja opit, joita olet saanut.

Lähtökohtana on, että käytännössä pärjäät aika pitkälle loogisella ajattelulla, Excelillä ja erilaisilla kyselytyökaluilla.

2. Tulosten, vaikutusten ja vaikuttavuuden määrittämisen eri vaihtoehtoja

2.1. Tulos, vaikutus vai vaikuttavuus?

Mikä on tulos, vaikutus tai vaikuttavuus? Näillä käsitteillä ei ole yhtenäistä määritelmää, vaan niitä käytetään Suomessakin eri tavoin. Erityisesti vaikuttavuuden käsite voidaan ymmärtää kahdella tavalla: syntyneiden vaikutusten suhteena tavoitteisiin tai ”pidemmän aikavälin vaikutuksina”. Toisaalta joillekuille vaikuttavuuden käsite on varsin täsmällinen; se merkitsee, että palvelu saavuttaa vertailuryhmää paremman lopputuloksen, kun taas toisessa koulukunnassa joku voi mieltää vaikuttavuudeksi yksilön osaamisen kehittymisen. Näitä erilaisia vaikuttavuuden käsitteen ymmärtämistapoja on esitetty alla olevassa kuvassa (**kuva 2**). Eri koulutus- ja tutkimustraditiot selittävät erilaisia käsitteitä.



Kuva 2. Vaikuttavuuden käsitteen eri tulkinnat

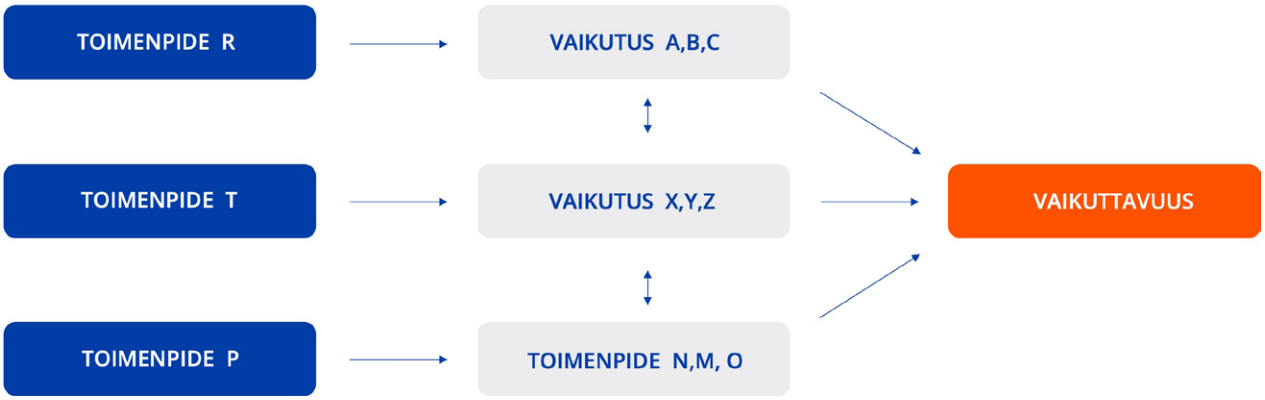
Jotkut ajattelevat, että käsitteiden monitulkintaisuus on ongelma ja että meidän tulisi päästä jossain tapauksessa samankaltaiseen käsitteen käyttöön. Tässä oppaassa ajatellaan, että näin ei tule tapahtumaan, vaan erilaisista taustoista tulevat ihmiset sanoittavat tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä käsitteitä eri tavoilla.

Edellä kuvatun monitulkintaisuuden vuoksi ja toiston välttämiseksi tässä oppaassa puhutaan yleensä laajasti ottaen tulosperusteisista hankinnoista (englanniksi outcome-based models) kattokäsitteenä erilaisille hankinnoille. Tämän oppaan ajatus vaikuttavuudesta liittyy saavutettujen vaikutusten suhteeseen jollekin toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja päämääriin. Tätä on kuvattu **kuvassa 3**.

Miten tahansa vaikuttavuus sitten mielletäänkin ja mitä hyvänsä käsitettä siitä käytetään, taustalla on jonkinlainen loogisen mallintamisen tapa. Tämä tarkoittaa panosten, tuotosten, tulosten ja vaikutusten tai vaikuttavuuden ketjun hahmottamista osana palvelua. Tällöin keskeinen kysymys on, että mitkä ovat ne tulokset, vaikutukset tai vaikuttavuudet, joista halutaan maksaa, ja minkä verran.

Kuva 3. Vaikuttavuuden käsitteen eri tulkinnat

Kuvassa 4 kuvataan tämän oppaan käsitystä suorite- ja tulosperusteisten hankintojen osalta. Käytännössä lähes kaikissa tulosperusteisissa hankinnoissa ostetaan samalla myös suoritteita. Mitä tarkemmin suoritteita määritellään tai mitä enemmän niitä on, sitä enemmän painoarvoa ne saavat käytännön mallin suunnittelussa.



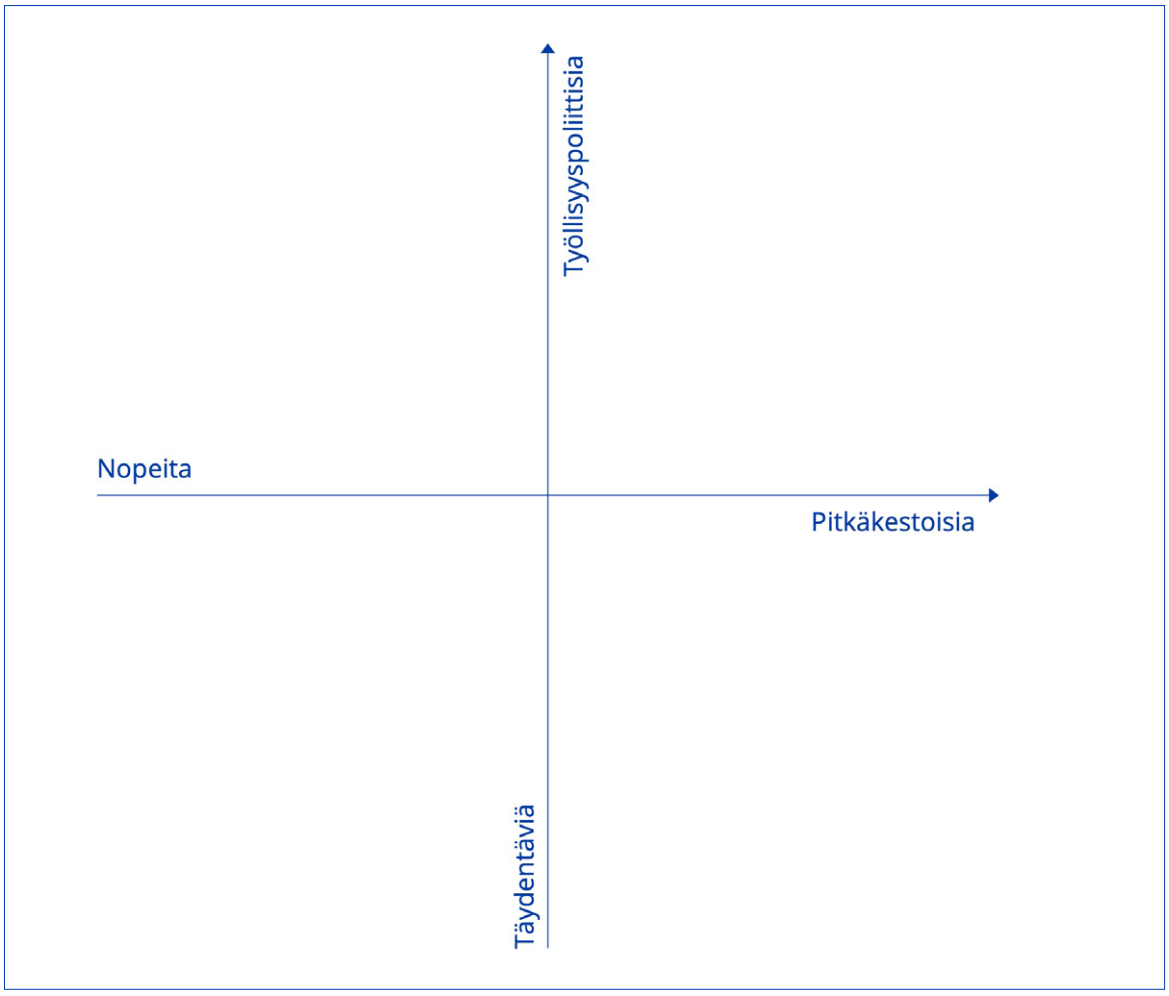
Kuva 4. Tulos- ja toimintaperusteisten hankintamallien erot

2.2. Suunnittelu lähtee tavoitteista: tulosten ja vaikutusten maksuperusteiden tulee kytkeytyä palvelun tavoitteisiin

Palvelun tavoitteiden määrittely on tärkeää, ja tulos- ja vaikuttavuusperusteinen hankinta voi itse asiassa usein helpottaa tätä pohdintaa. Tavoiteltujen tulosten konkretisointi euromääräisiksi helpottaa keskustelua hankittavan palvelun tavoitteista.

Laki julkisista työllisyys- ja yrityspalveluista määrittää keskeisten palveluiden tavoitteita yleisellä tasolla. Käytännössä työllisyyspalveluita hankitaan hyvin erilaisille kohderyhmille ja erilaisin tavoittein. Aika ajoin palvelun tavoitteet ja tulospalkkiomallit eivät ole täysin yhteneväiset. Tavoitteita pyritään ohjaamaan hankinnan ja sopimushallinnan muilla osa-alueilla kuin palkkiomallilla. Tämä on luonnollista, sillä palkkiomallit ovat riippuvaisia siitä, millaisia seurannan työkaluja hankkijoilla on käytössä.

Työllisyyspalveluiden palkkiomallien laadinnassa helpottaa lähtökohtainen keskustelu siitä, tavoitellaanko palvelussa työllistämistuloksia vai onko työllistymisen lisäksi muita oleellisia näkökulmia. Näitä voivat olla esimerkiksi työllistymisen esteiden poistuminen, toimintakyvyn kehittyminen, osaamisen kehittämispalveluihin ohjautuminen tai osaamisen kehittyminen. Toinen usein esitettävä kysymys on, onko kohderyhmä ja toteutettavan palvelun kesto sellainen, että se mahdollistaa suhteellisen nopeiden työllistymisen tulosten saavuttamisen, vai haetaanko pitkäkestoisia työllistymistuloksia. Mikäli kyseessä on ensimmäinen, voidaan työllistymistä pitää tuloksena; mikäli puolestaan jälkimmäinen, on kyse ennemmin työssä pysymisestä ja siihen liittyvistä palkkioista. **Kuvan 5** mukaisella nelikentällä päästään pohdinnassa helposti alkuun.



Kuva 5. Valintakenttä tavoitteille työllisyyspalveluissa – kaikkea ei kannata laittaa samaan palkkiomalliin!

2.3. Budjetti- tai määrärahalähtöinen hinnoittelu ajatustyökaluna

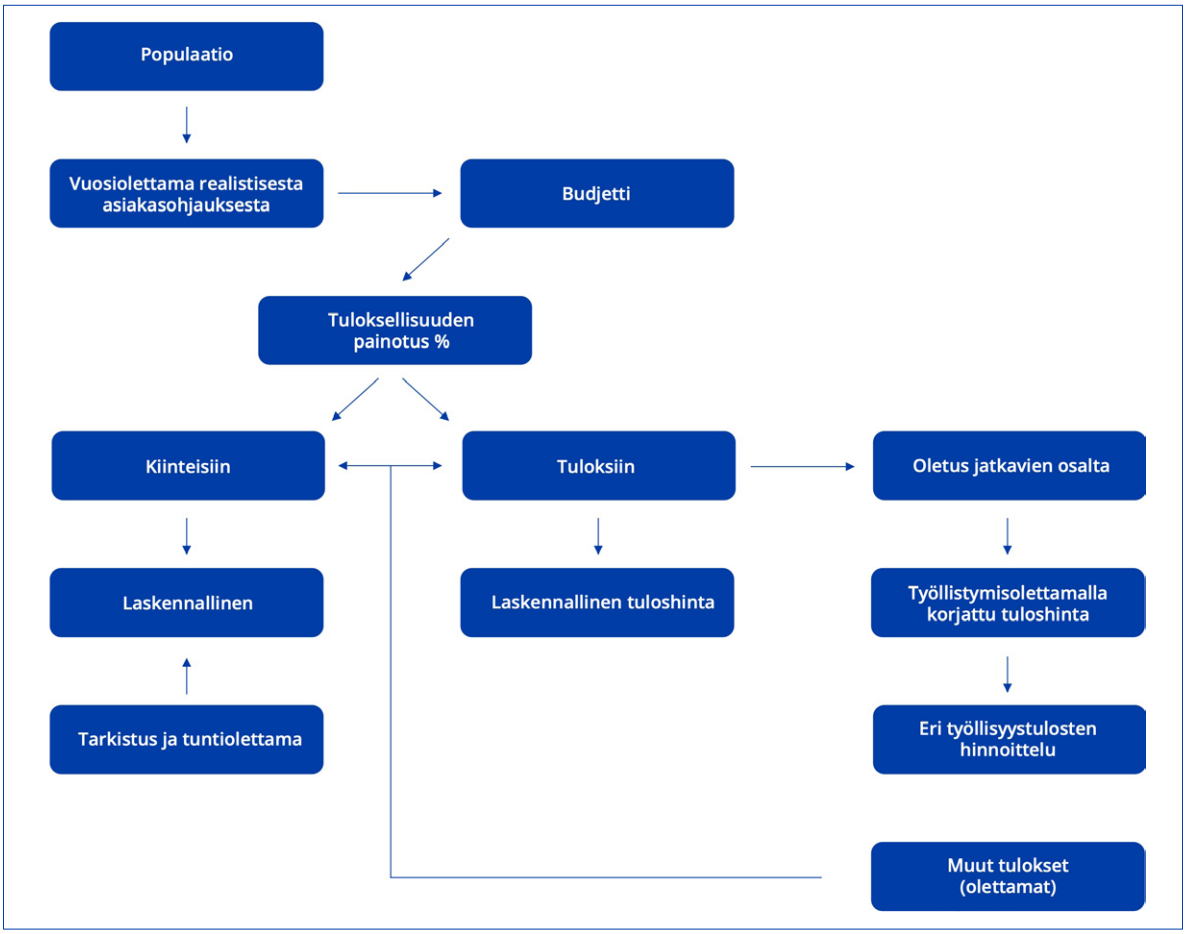
Tulospalkkiomallien hinnoittelua voi lähestyä kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta.

Määrärahalähtöinen hinnoittelu on useimmin käytettävä lähestymistapa. Tämä johtuu siitä, että tulosperusteisissa hankinnoissa käytettävät määrärahat usein määrittävät hankinnan kokoa. Toinen määrittävä tekijä on kohderyhmän tai asiakkaiden määrä. Jälkimmäiseen liittyy useita asiakkaiden palvelutarpeisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Budjettilähtöisen hinnoittelun tyypillisiä periaatteita ovat:

”Prosenttimalli”: Tällä tarkoitetaan, että asiakasta kohden käytössä oleva budjetti jaetaan usein prosentteina kiinteisiin tai liikkuviin osiin. Tällöin kiinteisiin varataan ne, jotka liittyvät suoritteiden hankintaan tai erilaisten kustannusten korvaamiseen. Liikkuviin tai ”tuloksiin” varataan puolestaan osa budjetista. Kysymyksenä voi tällöin esittää, millaisen painoarvon malli antaa tuloksille ja minkälaisia vaatimuksia on palvelun toteutustavasta ja sisällöstä eli suoritteista tai kiinteistä maksuista. Nyrkkisääntönä voi pitää, että mitä enemmän vaatimuksia palvelujen tuottajille esitetään heitä velvoittavista tehtävistä, sitä suuremman osan maksuista täytyy olla kiinteitä tai vaadittuihin suoritteisiin liittyviä.

Määrärahalähtöisen hinnoittelun logiikkaa voidaan hahmottaa **kuvan 6** esimerkillä.

Vinkki:
- Tuota hankinnalle laskennallinen asiakasbudjetti liikkuvien maksujen / kompensaation osalta
- Tämän pohjalta budjettia voi ajatuksellisesti allokoida prosenttiperusteisesti suhteessa siihen, kuinka keskeisenä pidät asiakaskokemusta



Kuva 6. Määrärahalähtöisen hinnoittelun logiikka

Hankkijoiden näkökulmasta osa on kokenut ajattelun ”perusrahoituksen” ja ”tulososan” kautta helpoksi tavaksi lähestyä hankintaa.

”Hyviä kokemuksia on ollut, kun (matalaa) perusrahoitusta on täydennetty selkeästi mitattavalla tulosmittarilla (esimerkiksi työllistyminen). Toistaiseksi työllistymisen tarkistaminen on jäänyt omaksi tehtäväksi, koska tietoon järjestelmässä ei voi aina luottaa, jos/kun edellyttää asiakkaan omaa päivitystä.”

”Suoritemaksu asiakkuuden aloittamisesta, selkeä ja läpinäkyvä porrasteinen palkkio eri tuloksista sekä mahdollinen bonus kokonaisuudesta (kannustin hoitaa koko paketti kasaan) tuntuivat oikeudenmukaisilta ja noudattivat aikaisempien tulosperusteisten palveluiden oppeja.”

Haasteina puolestaan näyttäytyvät vaikuttavuuden mittarin asettaminen (toisin sanoen mikä on se muutos, jota tavoitellaan) ja palkkiotason arviointi. Näkemykset vaihtelevat siitä, mikä on paljon ja mikä vähän. Tähän palataan vielä erikseen.

”Meillä oli mielestäni hyvät palkkiot hyvästä tuloksesta, mutta maksimipalkkiot per asiakkuus oli rajoitettu tiettyyn summaan (sisälsi suoritemaksun ja kaikki tulokset).” (Hankkijan kokemuksia)

”Isot palkkiot pilkottiin meillä kahtia, joista loppuosa maksettiin 3 kuukauden seurannan jälkeen (pysyikö tuloksessa). Kauheaa seurannallisesti, kun järjestelmät ovat mitä ovat.” (Hankkijan kokemuksia)

2.4. Haasteiden tiedostaminen ja ratkaisujen etsiminen

Prosenttimalli toimii hankkijan näkökulmasta arvokeskustelun lähtökohtana. Lähestymistapana se on karkea mutta herättää parhaimmillaan keskustelua siitä, kuinka suuren osan hankinnan budjetista tulisi kohdistua tuloksiin ja kuinka suuren osan suoritteisiin. Riskinä on, että kiinteisiin kustannuksiin varatut resurssit eivät kata kaikkia palvelun toteutuksesta aiheutuvia kustannuksia. Tämän vuoksi prosenttimallin ajattelussa täytyy tehdä realistista analyysiä myös palveluissa mahdollisesti vaadituista suoritteista.

Määrärahalähtöisen lähestymistavan haasteena on myös, että erilaisten palvelujen asiakas- tai osallistumiskohtaisista kustannuksista on vain vähän tietoa. Tällöin sopivan hintatason määrittämisen tulisi perustua markkinavuoropuheluun tai markkinoiden kanssa käytävään keskusteluun. Samanaikaisesti palveluntuottajat usein toivovat, että hankkijat määrittävät käytössä olevat hinnat. Kaikki tämä edellyttää yhteistä keskustelua palveluntuottajien ja hankkijoiden välillä.

Toinen haaste on, että aina ei tiedetä erilaisten palvelujen tuloksellisuutta. Tällöin oletukset siitä, kuinka moni asiakkaista tulee saavuttamaan erilaisia tuloksia, voivat olla osittain vääriä. Yleensä kaikki asiakkaat eivät työllisyyspalveluissa saavuta kaikkia tuloksia, joten määrärahalähtöisellä prosenttiperiaatteella tehtyä hinnoittelua voidaan tarvittaessa ylibudjetoida, toisin sanoen varata yksilöä kohti enemmän määrärahaa kuin laskennallisessa budjetissa on varattu. Tätä ylibudjetointia voi ajatuksellisesti hyödyntää joko asiakaskohtaisen kokonaishinnassa tai tulososassa.

Hyötylähtöinen hinnoittelu

Hyötylähtöinen ajattelu lähtee arvon laskemisesta. Arvo voidaan laskea esimerkiksi siitä, mitä pitkittynyt työttömyys maksaisi yhteiskunnalle kuukausitasolla tai mitä nuorten työttömyyden ehkäisy kustantaisi tulevaisuuden elinkaarikustannuksena.

Hankkijat ovat kaivanneet ohjeistusta tällaisten mitoitusten suunnitteluun. Palkkioiden mahdollinen liiallinen suuruus on ongelma. Jos palkkiot puolestaan jäävät liian pieniksi, ne eivät motivoi palveluntuottajia panostamaan palveluihin. Tyypillisesti palkkiomalleja on pyritty porrastamaan yksittäisten palkkioiden sisällä.

Hyötylähtöisessä hinnoittelussa ei kiinnitetä huomiota käytössä oleviin määrärahoihin vaan tarkastellaan ainoastaan asiakkaan työllistymisen tai muun tuloksen kautta syntyvää yhteiskunnallista tai taloudellista hyötyä. Tarkastelua voi kohdentaa suoriin hyötyihin (esimerkiksi työn kautta syntyvään verokertymään) tai pidemmällä aikaperspektiivillä välillisiin hyötyihin (sosiaaliturvamenojen tai mielenterveyspalvelujen kysynnän vähenemiseen). Lähestymistapaa on sovellettu esimerkiksi osatyökykyisten työllistämisen kohdalla.

Oleellista tässä on lähteä tunnistamaan, millaisia yhteiskunnallisia hyötyjä eri kohderyhmistä syntyy. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa näitä hyötyjä on usein tarkasteltu yhteiskunnalle syntyvinä suorina hyötyinä, mutta työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa osatyökykyisten hyödyn mallinnuksessa on tarkasteltu pidemmän aikajänteen hyötyjä. Haasteina ovat mallinnusten monimutkaisuus ja vastaavanlainen epätarkkuus kuin edellä kuvatussa prosenttilähtöisessä ajatustavassa. Lisäksi haasteena suorien hyötyjen osalta on, että useimmilla aloilla palkkataso määrittää verokertymää, mikä heijastuu eri aloilla tapahtuvaan työllistymisen hinnoitteluun.

Hyötylähtöinen hinnoittelu luo parhaimmillaan hankkijalle asiakasymmärrystä kohderyhmästä ja sen hyödyistä. Hyötylähtöinen hinnoittelu ja mallinnus luovat myös hyvän lähtökohdan keskusteluun erilaisista tuloshinnoista, ja parhaimmillaan tämä keskustelu helpottaa määrärahalähtöistä hinnoittelua.

2.5. Kaupallinen malli lähtökohtana tulosten suunnittelussa

Kaupallinen malli voi olla hyvä ajatustyökalu palkkiomallien suunnitteluun. Kaupallisella mallilla tarkoitetaan palvelun ajattelua siten, että se on sekä kaupallisesti kannattava palveluntuottajalle että yhteiskunnallisesti kannattava palvelun hankkijalle. Kaupallisen mallin ytimessä on asioita, jotka eivät liity suoraan palvelun tulospalkkiomalliin mutta ovat sen toimivuuden kannalta oleellisia. Niitä ovat:

- palvelun kohderyhmän tunnistaminen
- asiakasohjauksen systemaattinen organisointi ja asiakasohjaus tai -mitoitusolettaman käyttö (asiakasmäärätavoite)
- minimikapasiteetin käyttö osana hankintaa.

2.5.1. Palvelun oikean kohderyhmän tunnistaminen ja tarpeen määrittäminen

Työllisyyspalveluiden haasteina ovat usein palvelun kohderyhmän määrittäminen ja palvelujen tarpeen oikea tunnistaminen. Taustalla on, että asiakkaiden tarpeita tai tosiasiallisia tilanteita ei tunneta kovin tarkasti. Asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnin keinot ovat eri vuosina vaihdelleet, ja arviointia toteutetaan Suomessa eri tavoin. Myös henkilöstön vaihtuvuus vaikuttaa arviointiin. Tämän vuoksi monet tulosperusteiset hankinnat ovat itsessään sisältäneet asiakkaiden tarpeiden kartoittamista.

Tulosperusteisissa palveluissa samoin kuin useissa muissa työllisyyspalveluissa asiakasmäärät jäävät ajoittain odotettua pienemmiksi silloin, kun palvelut eivät ole velvoittavia. Velvoittavuudella viitataan siihen, että osallistumattomuus johtaisi jonkinlaisiin työttömyysturvan menetyksiin. Riittävien asiakasmäärien takaaminen ei-velvoittaviin palveluihin edellyttää palvelujen aktiivista markkinointia ja viestintää. Asiakkaiden on joskus vaikeaa tehdä valinta palvelujen ylitarjonnassa, tai palvelut eivät kiinnosta asiakkaita niin paljon kuin me ajattelemme niiden kiinnostavan heitä. Tämä käy hyvin ilmi esimerkiksi asiakkaille suunnatuista tutkimuksista.

Huomio: Mitä asiakkaat uskovat tarvitsevansa?

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa ostopalveluissa asiakkaan tarpeen ymmärtäminen on yksi keskeisistä menestystekijöistä. Palvelujen tuottamisen näkökulmasta kyse on onnistuneesta asiakasohjauksesta. Palvelujen tilaajien näkökulmasta kyse on usein myös asiakasymmärryksen lisäämisestä itse palvelujärjestelmässä. Koska tulos- ja vaikuttavuusperusteinen hankinta vaatii enemmän aikaa suunnitteluun, tulee tässä suunnitteluvaiheessa perehdyttyä asiakkaiden tilanteisiin usein kattavammin. Näin hankinta tuottaa itsessään asiakasymmärrystä.

Tutkimusten, selvitysten ja arviointien valossa työnhakijoiden keskeisin toive työllistymisen tueksi on saada työnantajakontakteja työmarkkinoille. Kuitenkin vielä tätäkin yleisemmin työnhakijat ovat tukimuodoista kysyttäessä vastanneet, etteivät he kaipaa mitään tukea työllistymiseen, sillä he uskovat voivansa työllistyä itsenäisesti.

Havainto toistuu useissa työnhakijan toiveita sivuavissa selvityksissä, kuten Muutosturvan toimintamallin arvioinnissa (2022), Kumppanuuspilottien kehittävässä arvioinnissa (2021) ja Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimuksessa (2017).

Selvitys/selvityksessä toteutetun kyselyn vastaajamäärä valittujen näkökulmien kysymyksissä (n)	Työnantajan näkemys			
	Ei tarvetta tuelle työnhaussa, työnhakija uskoo työllistyvänsä itsenäisesti	Keskeinen tukimuoto: palveluntarjoajan asiantuntemus tai työnantajakontaktit	Keskeinen työllistymiseen vaikuttanut tekijä: oma aktiivisuus	Keskeinen työllistymisen apukeino: osaamisen päivittäminen ja kehittäminen
Muutosturvan toimintamallin arviointi (2022) (n=365–537)	x	x	x	x
Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi (2021) (n=330–3889)	x	x	x	x
Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus (2017) (n=74–422)	x	x	x	x

Asiakkaiden tai kohderyhmien osuvuus puolestaan on usein kiistakapula, johon eri palveluissa törmätään.

Tähän mennessä toteutetuille tulosperusteisille palveluille on ollut ominaista, että niihin on sisältynyt jonkinlainen palvelukartoituksen elementti. Joissakin palveluissa asiakkaat eivät ole välttämättä jatkaneet mukana tämän kartoitusosan jälkeen. Osittain tätä selittää, että TE-palveluissa asiakastarpeet on tunnettu verrattain huonosti.

”Kohderyhmä tulee tunnistaa tarkoin (mukaan lukien kohderyhmän mukaisten asiakkaiden löytyminen ja palveluun ohjaaminen), ja palkkio tulee suhtauttaa kohderyhmään. Esimerkiksi pitkäaikaistyötön tai korkeasti koulutettu asiakas yleensä tarvitsee kohdennetumpaa, joskus moniammatillista tukea, mikä tarkoittaa keskivertoa enemmän asiantuntijatyötä. Sen tulisi näkyä tulospalkkion suuruudessa (porrastetussakin mallissa).” (Palveluntuottajan näkökulmia asiakasryhmittelyyn)

Asiakasosallisuus palvelujen kohdentamisen lähtökohtana

Asiakasosallisuus on keskeinen osa työllisyyspalveluita ja mitä tahansa palveluita. Valtiovarainministeriö on asettanut Vaikuttavat julkiset hankinnat- toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi 2019–2023) laatimaan kansallisen julkisten hankintojen strategian, lisäämään julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittämään hankintojen vaikuttavuutta. Toimenpideohjelmassa nostetaan esiin asiakasosallisuuden huomioiminen nykyistä paremmin julkisissa hankintaprosesseissa, ja aiheeseen liittyen yhteistyössä Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) kanssa on julkaistu opas Asiakasosallisuuden huomioiminen julkisissa hankinnoissa. Asiakasosallisuuden keinojen kehittäminen on edellytys toimiville palveluille loppuasiakkaan näkökulmasta. Asiakasosallisuudella tarkoitetaan asiakkaiden osallistumista ja vaikuttamista hankintaan. Asiakkaat voivat osallistua hankinnan ideointiin, suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja arviointiin.

Asiakasosallisuus on osa vaikuttavuuden varmistamista hankinnoissa. Vaikuttavuus kuvaa sitä, saadaanko hankinnalla aikaan tavoiteltuja myönteisiä yhteiskunnallisia muutoksia tai hyötyjä. Vaikuttavuus syntyy useista vaikutuksista, jotka koostuvat hankinnan toimenpiteiden ja niihin kohdistettujen panosten seurauksena syntyvistä konkreettisista muutoksista. Kun asiakkaat/palveluiden käyttäjät otetaan mukaan palveluiden suunnitteluun, saadaan tietoa heidän tarpeistaan ja luodaan tarpeen mukaisia toimenpiteitä. Asiakasosallistamiseen liittyy olennaisena osana asiakaskokemuksen mittaaminen. Asiakkaat osallistuvat usein palvelun kehittämiseen ja ideointiin suunnitteluvaiheessa, mutta asiakkaiden ääni tulee saada kuuluviin myös palvelun aikana sekä palvelun päättymisen jälkeen. Asiakaskokemuksen mittaamisella palvelun aikana voidaan vaikuttaa reaaliaikaisesti palvelun toimenpiteisiin ja näin saada palvelusta entistä vaikuttavampi oikeilla toimenpiteillä. (JHNY, Asiakasosallisuuden huomioiminen julkisissa hankinnoissa)

Laava-hankkeessa tavoitteena on kehittää asiakaslähtöisiä palveluita ja osallistaa asiakkaita palveluiden suunnitteluun, jotta palvelut vastaisivat vielä paremmin kohderyhmän tarpeita ja saataisiin aikaiseksi entistä vaikuttavampia palveluita. Kaikissa hankkeen palvelupiloteissa osallistetaan asiakkaita koko hankintaprosessin ajan eri tavoin. Esimerkkeinä osallistamistavoista ovat kehittäjäasiakkaiden kautta asiakastarpeiden selvittäminen palveluiden suunnitteluvaiheessa, asiakaskokemuksen mittaaminen palvelun toteutusaikana ja asiakasmuutoksen mittaaminen palvelun päättyessä.

2.5.2. Asiakasmäärä ja asiakasohjaus

Palvelujen asiakasmäärän arviointi on oleellinen osa onnistunutta tulos- ja vaikuttavuusperusteista palvelua. Usein palvelulle tulee tehdä asiakasmääräolettama. Käytännössä asiakkaita harvoin saadaan ohjattua palveluun niin paljon kuin alun perin ajatellaan. Palvelut kiinnostavat asiakkaita vähemmän kuin me ajattelemme, tai asiakkaiden tavoittaminen ja palveluun saaminen on vaihtelevaa. Eri aikoina palvelujen velvoittavuus työttömyysturvan näkökulmasta on vaihdellut, mikä on osaltaan hankaloittanut tulosperusteisten palvelujen toteutusta.

Keskeistä on kuitenkin arvioida palvelun asiakasvolyymi ja asiakasmäärätavoite ja käydä niistä avointa keskustelua osana hankintaa. Palveluntuottajien näkökulmasta tämä on näkynyt esimerkiksi seuraavasti:

- ”Palvelun asiakasvolyymin arviointi ja asiakasmäärätavoitteen esille tuonti ja huomiointi sopimuksissa on tärkeää.”
- ”Asiakasmitoitus kohdalleen palveluissa – se heijastuu myöhemmin kiinteiden tulospalkkioiden maksuosuuteen.”
- ”Asiakasmäärätavoitteen tulisi heijastua sopimukseen nykyistä paremmin. Jos siitä jäädään, niin sillä tulisi olla vaikutus hinnoitteluun.”

Asiakasohjaustavoitteen tulisi heijastua sopimuksiin siten, että jos asiakasohjaustavoitteesta jäädään, tulisi se huomioida joko hintatasoissa tai laskennallisesti. Tähän asiaan palataan, kun käsitellään budjetointia.

Asiakasohjaukseen ja palvelujen markkinointiin käytettävä aika tulee mieltää osaksi palvelun kokonaisinvestointia. Usein tämä on ”asiakasomistajan” (eli oppaan laadintahetkellä TE-toimiston tai Kuntakokeilun) tekemää työtä.

Hyviä esimerkkejä asiakasohjauksesta:

- palvelut, joissa tilaajalle on määritetty kuukausikohtaiset tavoitteet ohjattavista asiakasmääristä, ovat toimineet hyvin: Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa oli jokaiselle palveluun nimetylle asiantuntijalle/ohjaajalle asetettu asiakasmäärätavoite, jota esihenkilöt seurasivat. Nuoria löytyi palveluun asetetun aikataulun mukaisesti, ja koko organisaatio oli selvästi sitoutunut asiakasohjauksen hoitamiseen.
- kohderyhmän tunnistamisessa pitäisi ehdottomasti jatkossa käyttää palveluntuottajien osaamista. Tällä hetkellä viranomaispuolella on todella vaihtuvaa väkeä ja paljon uusia tulokkaita.
- infojen toteutus velvoittavana: Nuoret töihin ja nuoret kohti työtä -pilotissa palveluntarjoajat järjestivät velvoittavia infotilaisuuksia, joissa asiakkaille esiteltiin palveluita, ja nuoret saivat esittelyjen perusteella itse valita omaan tilanteeseensa parhaiten sopivan palvelun.
- hyvä käytäntö olisi myös, että asiakasohjausta tekeville henkilöille ”jyvitettäisiin” kiintiönä tietty määrä ohjattavia asiakkaita sovitun mittaista ajanjaksoa kohden.

Sinänsä Laava-hankkeen työpajoissa nousi usein esiin, että olisi hyvä, jos palveluita kohdennettaisiin mahdollisimman suurelle massalle sopiviksi, sillä usein haasteena ovat sirpaleiset ja päällekkäiset palvelut ja ohjaushaasteet, mikäli asiakas kuuluu moneen eri kohderyhmään tai kohderyhmä on liian spesifi. Mikäli palvelu kohdennettaisiin suuremmalle joukolle, palveluntuottaja voisi tehdä räätälöintiä palvelujen sisällä. Tämän hetken lainsäädäntö taipuu tähän hieman heikosti.

Asiakasohjauksen haasteita on useita. Keskeistä on kuitenkin, että asiakasohjaus on palvelun järjestäjän ja asiakasomistajan vastuulla. Palveluntuottajien on vaikea itse tavoittaa asiakkaita.

”Palvelun kohderyhmän tavoittaminen (asiakashankinta) puhtaasti palveluntuottajan omin voimin (infotilaisuudet, verkostotapahtumat jne.) osoittautui erittäin haasteelliseksi. Kohderyhmän tavoittaminen olisi edellyttänyt paikallista toimijaa, jolla on jo verkostot ja asiakkaista tieto, tai systemaattisempaa ohjausta toimistoilta. Tämän vuoksi tavoiteltua kohderyhmää ei oikein saatu kasaan.” (Hankkijan näkökulma)

”Palveluntuottajan oma kokemus: palveluntuottajan on hyvin hankala tavoittaa potentiaalisia asiakkaita, koska pääsyä järjestelmiin ei ole. Näin ollen palveluun ohjauksen tulisi tapahtua tilaajan työnä, jota palveluntuottaja tukee markkinoinnin keinoin. Ei riitä, että markkinoimme palvelua työnhakijoille tai kerromme siitä heille, vaan tärkeää on myös tavoittaa viestillä palveluohjausta tekevät henkilöt.” (Palveluntuottajan näkökulma)

2.5.3. Mikä on oikea hintataso: Paljonko on liikaa, paljonko on liian vähän?

Tulospalkkiomalleissa erilaisista suoritteista ja tuloksista maksamisen yksi ongelma on oikean hintatason määrittyminen. Tämä kytkeytyy myös määrärahalähtöisen hinnoittelun logiikkaan ja riippuu siitä, millaisia määrärahoja hankkijoilla on milloinkin käytössä. Oli järjestämisen vastuutaho kuka tahansa, hankintaan on usein käytössä tietty rahoituksellinen viitekehys tai varaus, jonka kautta hankinnan muotoilua on myös lähestyttävä.

Hinnat voidaan määrittää tilaajan puolelta, tai ne voidaan määrittää markkinalähtöisesti, jolloin hinta on myös osa hankinnan kriteeriä. Palveluntuottajilla on vaihtelevia näkemyksiä siitä, miten hintojen tulisi muotoutua. Tässä käsikirjassa ei mennä hankintaan ja hankinnan kriteereihin, mutta tyypillisesti tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa ostajalla on jonkinlainen käsitys hintatasoista, ja palkkiomallit määräytyvät sen kautta. Tässä käsikirjassa esitetään useita esimerkkejä erilaisista hintatasoista, joita erityyppisissä työllisyyspalveluissa on käytetty.

Yksi tapa tarkastella asiaa on katsoa sitä, millaisia kustannuksia Suomessa on historiallisesti ollut käytössä työllisyyspalveluissa. Tässä tarkastelussa voidaan hyödyntää Eurostatin tilastotietoja, joiden kautta voidaan tunnistaa erilaisten lakisääteisten palveluiden keskimääräisiä osallistumiskustannuksia.

Pellervon taloustutkimuksen ja Owal Group Oy:n tutkimuksessa aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuudesta (Busk ynnä muut 2022) laskettiin aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen osallistumiskustannuksia Eurostatille ilmoitettaviin kustannuksiin nähden. Laskelmissa huomioitiin osallistujamäärät ja palveluiden erilaiset kestot. Matalimmat osallistumiskustannukset viime vuosina olivat valmennuksissa ja työkokeilussa, kummassakin noin 2 000 euroa. Korkeimmat osallistumiskustannukset olivat palkkatuessa kunnalle (14 700 euroa vuonna 2019), työvoimakoulutuksessa (8 700 euroa) ja palkkatuessa yksityiselle (8 100 euroa). Osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai starttirahaan maksaa keskimäärin 6 000 euroa.

Keskimääräisinä laskennallisina kustannuksina voi helposti käyttää esimerkiksi vuoden 2019 (ennen koronaa) osallistumiskustannustietoja. Ajatuksellisesti nämä kertovat, millaisia nykyisen lain mukaisia osallistumiskustannuksia on kertynyt ja millaisella tasolla määrärahasuunnittelu voi olla. Jatkossa tämä antaa myös suuntaa sille, miten määrärahoja voidaan kunnissa ajatella budjetoitavan erilaisiin palveluihin.

Taulukko 1. Nykyisten työllisyyspalvelujen kustannusesimerkkejä

Palvelu	Keskimääräiset osallistumiskustannukset (v. 2019)
Valmennukset	2 000 euroa
Työkokeilu	2 000 euroa
Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella	6 000 euroa
Starttiraha	6 000 euroa
Palkkatuki yksityiselle sektorille	8 100 euroa
Työvoimakoulutus	8 700 euroa
Palkkatuki kunnalle	14 000 euroa

Tutkimuksessa arvioitiin myös eri palveluiden vaikutuksia osallistujien työllisyyteen, tuloihin ja tulonsiirtoihin 0–10 vuotta palvelun aloittamisen jälkeen (Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen rekisteriaineistot). Arvioinnit kohdistuivat vuosina 2005–2017 alkaneille palveluille. Suurimmat työllisyys- ja tulovaikutukset arvioitiin yksityisen sektorin palkkatuelle, oppisopimuskoulutukselle, työvoimakoulutukselle, omaehtoiselle opiskelulle työttömyysetuudella ja starttirahalle. Koulutuspalveluihin liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia, eli niiden myönteiset vaikutukset ilmenevät useamman vuoden viiveellä. (Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen rekisteriaineistot)

Työelämävalmennuksella ja työkokeilulla havaittiin olevan pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta tuloihin positiivinen vaikutus havaittiin vain työelämävalmennuksella.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös palvelujen kustannushyötyä kolmesta eri näkökulmasta:

- *Osallistujan näkökulmassa* verrataan, miten paljon henkilöllä on tulonmenetyksiä palveluun osallistumisen aikana ja miten paljon hänelle on kertynyt käytettävissä olevia tuloja palveluun osallistumisen jälkeen.
- *Julkisen talouden näkökulmassa* hyödyt koituvat parantuneen työllisyyden ja palkkatason nousun myötä kasvaneista verotuloista ja vähenevistä maksetuista etuuksista. Kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä aiheutuvia osallistumiskustannuksia.
- *Yhteiskunnan näkökulmassa* suurin hyöty työvoimapalveluiden tarjonnasta on, että henkilö lisää tuottavuuttaan työllistymällä. Tuottavuutta kuvastavat työnantajalle aiheutuvat työvoiman kokonaiskustannukset, jotka pitävät sisällään työntekijälle maksetun bruttopalkan (työtulot) sekä työnantajamaksut. Kustannukset ovat palveluiden järjestämisestä koituvia osallistumiskustannuksia.

Kaikista kolmesta näkökulmasta katsottuna **kustannustehokkaimpia palveluita ovat oppisopimuskoulutus ja palkkatuki yksityiselle sektorille**. Näiden palveluiden hyödyt ylittävät kustannukset laskentatavasta (näkökulmasta) riippumatta. Vastaavasti **kustannustehottomimpia palveluita ovat omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työelämävalmennus**. Palvelut eivät useimmiten tavoittele suoraa tai nopeaa työllistymistä työmarkkinoille. Laskelmissa ei ole voitu huomioida palveluiden mahdollisia pehmeitä vaikutuksia. (Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen rekisteriaineistot).

Työvoimakoulutuksen, starttirahan ja kuntasektorin palkkatuen tulokset riippuvat valitusta näkökulmasta eli laskentatavasta (voivat olla positiivisia tai negatiivisia). Näiden kolmen palvelun kustannushyödyt siis riippuvat siitä, mitä kolmesta näkökulmasta painotetaan.

Näihin kustannuksiin ei kuitenkaan sisälly asiakasohjaukseen tai palveluohjaukseen käytettyä työaikaa. Tällaisen ohjauksen organisointi onkin yksi onnistuneiden palveluiden keskeisistä piirteistä.

Case: Työnvälityksen tulosperusteinen pilotti Lapissa – kokemuksia liian kapeasta hintatasosta

Lapin ELY-keskus toteutti vuosina 2016–17 työnvälityksen tulosperusteisen pilottihankinnan. Hankinnan arvo oli 100 000 euroa vuositasolla. Hankinnassa maksettiin seuraavista tuloksista:

- kiinteä raportointimaksu (alkukartoitus + loppuraportti) / 200 euroa
- toistaiseksi voimassa oleva työsopimus / 100 prosenttia / 500 euroa
- 6 kuukauden määräaikainen työsopimus / 80 prosenttia / 400 euroa
- 3 kuukauden määräaikainen työsopimus / 60 prosenttia / 300 euroa
- yrittäjäksi ryhtyminen (yrityksen rekisteröinti ja toteuttamiskelpoisen liiketoimintasuunnitelman laatiminen) / 60 prosenttia / 300 euroa

Palkkiomalli oli periaatteessa toimiva, mutta arviomme mukaan palveluntuottaja oli tässä tapauksessa tarjonnut palvelun liian alhaiseen hintaan. Tarjouspyyntömenettelynä oli neuvottelumenettely, ja toisella kierroksella hinnalla oli tarjouspyyntövaiheessa liian suuri painoarvo, jolloin se vaikutti merkittävästi pisteytykseen. Tarjoajien hinnat vaihtelivat 500–1990 euron välillä.

Asiakkaiden palaute palvelusta oli kriittistä. Mielestämme palveluntuottaja ei sitoutunut riittävästi palvelun toteuttamiseen, mikä voi osittain johtua liian alhaisesta hinnasta. Tämän vuoksi ohjaus palveluun oli varauksellista myös TE-toimiston näkökulmasta. Arviomme mukaan olisi ollut hyödyllistä ottaa hankintaan mukaan useampi kuin yksi toimija. Alun perin oltiinkin kahden toimijan kannalla, mutta edellinen hankintalaki ei mahdollistanut sopimusta kuin yhden tai vähintään kolmen toimijan kanssa. Kolme toimijaa katsottiin kuitenkin kyseiseen palveluun suhteutettuna liian suureksi määräksi.

Case: Back to Business -pilotti Pirkanmaalla

Pirkanmaan ELY-keskus toteutti vuosina 2016–17 korkeakoulutetuille kohdennetun työnvälityksen tulosperusteisen Back to Business -pilottihankinnan. Hankinnan arvo oli 100 000 euroa (sisältää arvonlisäveron). Hankinnassa maksettiin seuraavista tuloksista:

- työllistyminen toistaiseksi voimassa olevaan tai yli 12 kuukauden kestävään työsuhteeseen (yli 18 tuntia / viikko) / 100 prosenttia asiakaskohtaisesta tulosperusteisesta enimmäishinnasta
- työllistyminen yli 3 kuukauden voimassa olevaan määräaikaiseen työsuhteeseen (yli 18 tuntia / viikko) / 80 prosenttia asiakaskohtaisesta tulosperusteisesta enimmäishinnasta6 kuukauden määräaikainen työsopimus / 80 prosenttia / 400 euroa
- yrityksen perustaminen / 50 prosenttia asiakaskohtaisesta tulosperusteisesta enimmäishinnasta
- loppuraportointi / kiinteä 200 euroa.

Työsuhteiksi laskettiin myös vuokratyösuhteet.

Hankinnan kohderyhmänä oli korkeasti koulutetut asiakkaat, ja palvelun kesto oli yhteensä 5 kuukautta (4+1). Palveluntuottajat toivoivat jonkin verran pidempää seurantajaksoa rekrytointiprosessien ja yrityksen perustamisen pitkän keston takia. Vaikka asiakasmäärät olivat kohtuullisia (yhteensä 729 tilausta), palveluntuottajat toivoivat pilottihankintoihin tätä suurempia asiakasmääriä, sillä se mahdollistaisi innovaatioiden testaamisen kannattavalla tavalla. Kiinnostus palveluntarjoamiseen oli kuitenkin kokonaisuudessaan hyvä kilpailutusvaiheessa, mutta tulospalkkioiden taso (tulosperusteinen osuus maksimissaan 2 000 euroa) koettiin melko alhaiseksi. Tämä korostui etenkin neuvottelumenettelyn alkuvaiheessa, jolloin osa potentiaalisista palveluntuottajista jättäytyi pois hankkeesta hinnoittelun takia.

Pilotin kokemusten mukaan tässä pilotissa käytetty kriteeristö oli kohtuullisen toimiva kyseiselle kohderyhmälle. Erityisesti itsensä työllistämiseen liittyviä palkkiokriteerejä olisi kuitenkin syytä jatkossa kehittää.

3. Ideoita tulosten ja vaikutusten hinnoitteluun työllisyyspalveluissa

3.1. Lähtökohtia tulosten ja vaikutusten suunnitteluun

Tulokset ja vaikutukset tulisi suhteuttaa aina palvelun tavoitteisiin. Tavoitteenasettelun tulisi olla myös realistinen eli heijastella asiakaskuntaa ja sen tarpeita. Tämän vuoksi on tärkeää määritellä ja tunnistaa palvelun kohderyhmä suunnitteluvaiheessa. Suurimmassa osassa työllisyyspalveluiden toteuttamista tulosperusteisista hankinnoista on ollut jonkinlainen asiakkaiden tarpeita kartoittava elementti tai alkukartoitus, jonka jälkeen asiakkaita on usein ohjattu myös muualle kuin itse palveluun.

Tuloksien ja vaikutusten hahmottamisessa tulee säilyttää tasapaino. Toisaalta tulosten ja vaikutusten määrittelyssä tulee palkita kaikista tavoitelluista tuloksista. Usein tavoitteita on paljon. Tämä johtaa mallien monimutkaisuuteen. Sopimushallinnan ja palveluntuotannon näkökulmasta malleissa olisi mielekästä pitäytyä riittävän yksinkertaisissa tavoitteenasetteluissa.

Tulosten hankinnan osalta suurin rajoittava tekijä on aikaulottuvuus. Ne hankkijat, joiden määrärahat on sidottu tiettyyn vuosibudjetointiin, voivat usein hankkia lyhytkestoisempia palveluita. Pidemmällä aikajänteellä maksettavista, vaikuttavuuteen liittyvistä maksuista (vaikuttavuus ymmärrettynä ajallisesti pitkän aikavälin vaikutuksina) on toki muutamia esimerkkejä.

Tulosten ja vaikutusten erilaisia vaihtoehtoja kuvataan seuraavan valikon avulla. Ajatuksena on, että valikosta valitaan muutamia vaihtoehtoja. Valikko soveltuu paremmin määrärahalähtöiseen hinnoitteluun, ja hyötylähtöistä hinnoittelua on hyödyllistä ajatella sen sisällä. Kaikkia alla kuvattuja elementtejä ei kannata sisällyttää samaan palkkiomalliin, vaan kannattaa valita niistä jokin tai joitakin. Eri elementeillä voi olla suuri tai pienempi painoarvo. Seuraavassa keskitytään tulosmaksuihin (liikkuvat) sekä erilaisiin tapoihin hahmottaa ja hienosäätää näitä maksuja (kannustimet).

Suoritteidenkin innovatiivinen määrittely on tulosperusteisissa hankkeissa yhtä tärkeää, vaikka siihen ei kiinnitetä niin paljon huomiota. Usein niihin liittyy erilaisia osaamisen tai palvelutarpeen kartoittamisen ratkaisuja.

Kuva 7. Tulospalkkiomallien eri elementit

Case: Helsingin kaupunki – räätälöity valmennuspalvelu – suoritteiden yhteiskehittely innovatiivisella hankinnalla

Helsingin kaupunki toteutti tulosperusteisen räätälöidyn valmennuspalvelun. Hankinnan arvioitu kokonaisarvo oli noin 2,5 miljoonaa euroa (kolme vuotta, sisältäen kahden lisävuoden option). Hankinnassa tilaaja sitoutui siihen, että molemmilla palveluun valittavilla palveluntuottajilla oli palvelussa vähintään 60 asiakasta kuukaudessa eli yhteensä 120 asiakasta. Jos asiakasmäärä alittui, palveluntuottaja pystyi laskuttamaan suoriteperusteisen kuukausihinnan puuttuvista asiakkaista. Tämä toimi asiakasmäärän lupauksena. Jos asiakasmäärä oli vähintään 60 / palveluntuottaja, tilaaja maksoi suoriteperusteiseen hintaan sidotun asiakaskohtaisen hinnan (311,70 euroa).

Suoritteiden osalta tilaaja maksoi asiakkaan kanssa palvelussa tehtävästä perustyöstä 100 prosentin kuukausihinnan, mikäli asiakkaiden suoritteiden keskiarvo (asiakkaat yhteensä jaettuna suoritteilla yhteensä) oli kuukaudessa vähintään 2,5. Palvelun enimmäiskesto oli vuoden. Palkkiomallin pohdinnassa havaittiin, että kannattaa panostaa myös suoritteisiin siten, että niistä saadaan kohtuullinen korvaus. Näin varmistetaan palveluntuottajan suora sitoutuminen palveluun.

Suoritteen osalta joka kuukausi maksettiin suoriterahoituksen 100 prosentin osuus (18 700 euroa) 60 asiakkaasta. Neljännesvuosittain (maalis-, kesä-, syys- ja joulukuussa) tarkistettiin, onko suoritteiden keskiarvo toteutunut, ja toteutumaton osa vähennettiin. Suoritteet määriteltiin yhdessä hankinnan aikana. Tässä kuvauksessa ei tarkoituksellisesti eritellä suoritteita, sillä huomiomme on hankinnan tavassa ja perusajatuksessa.

Hankinnassa oli merkittävä yhteiskehittämisen elementti. Tilaaja ja palveluntuottajat sitoutuivat palvelun yhteiskehittämiseen sopimuskaudella erityisesti suoritteiden osalta. Kehitysvaiheessa yhdessä luotuja ja päätettyjä suoriterahoituksen suoritteita eli työllistymisen välietappeja tarkasteltiin säännöllisesti neljä kertaa vuodessa. Yhteisen keskustelun ja analyysin pohjalta suoritteisiin voitiin tehdä tarvittavia muutoksia. Myös uudet suoritteet olivat mahdollisia sopimuskauden aikana. Samassa yhteydessä käytiin läpi asiakasmäärät ja työllistymisen tulokset.

Tilaajan ja palveluntuottajien nimeämät yhdyshenkilöt tapasivat useita kertoja kuukaudessa, jotta mahdollisiin ongelmakohtiin esimerkiksi asiakasohjauksessa, viestinnässä tai palvelun sisällössä voitiin reagoida ennakoivasti ja näin taata yhteistyön sujuvuus.

Palveluntuottajien näkökulmasta ei ole yhtä oikeaa tapaa toteuttaa tulos- ja vaikutusperusteisia malleja, vaan ansaintalogiikka riippuu aina kohderyhmästä ja palvelusta. Alla olevassa taulukossa on nostettu esiin palveluntuottajien näkemyksiä sellaisista kannustinteemoista, jotka ovat jääneet käytännön hankinnoissa vähälle huomiolle. Näistä näkökulmista löytyy kuitenkin joitakin esimerkkejä.

Taulukko 2. Esimerkkejä palveluntuottajien kokemuksista

Tulos	Palveluntuottajien ajatuksia toimivista malleista
Työssä pysyminen	Pohjois-Karjalan Ovi opintoihin -työvoimakoulutus, jossa maksettiin bonuspalkkiota 500 euroa asiakkaan pysymisestä vähintään 3 kuukautta Ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen (VALMA) tai tutkinnon osaan johtavassa koulutuksessa. Työssä pysyminen olisi hyvä peruste palkkiolle myös siksi, että yleensä työsuhteen alussa, esimerkiksi ensimmäisen kuukauden aikana, tulee herkästi väärinkäsityksiä työnantajan ja uuden työntekijän välille.
Työ	Jyväskylän työllisyyspalvelujen ”Työnhaun tehotreeni” (kiinteät tuntipalkkiot), jossa otettiin huomioon myös osa-aikaiset työsuhteet. Työllistymisen tavoite voi vaatia tarkennuksia siihen, millaiseen työhön työllistyminen katsotaan riittäväksi (esimerkiksi riittääkö palkkatukityö tai työ kolmannella sektorilla). Joidenkuiden mielestä olisi hyvä olla sellaisia tulospalkkioita, joissa huomioitaisiin myös työllistyminen osa-aikaisiin työsuhteisiin. Monissa malleissa lyhyemmän ajan työllistymisestä ei saa usein palkkiota, vaikka siitä olisi relevanttia maksaa, sillä se vaatii palveluntuottajilta panostusta ja sillä voi olla positiivisia vaikutuksia asiakkaan myöhemmälle työllistymiselle.
Osaamisen kehittyminen	Työnkuvan muokkaaminen ja täydennyskoulutukset täsmätyökykyisille. Esimerkiksi sotealalla on työpaikkoja, joita voi hoitaa muullakin kuin sote-alan koulutuksella, mutta samaan aikaan on sotealan koulutuksen saaneita täsmätyökykyisiä henkilöitä, jotka eivät voi tehdä koulutustaan vastaavaa työtä.
Palveluihin ohjautuminen	Lapin ELY-keskuksen Kohti oppisopimusta -pilotti. Kyvyillä ja valmiuksilla töihin -palvelu. Palveluntuottajan aktiivisuutta palveluihin ohjaamisessa voitaisiin mitata koko asiakasjoukosta prosentteina, ja siitä prosenttiluvusta voisi olla portaittain tulosperusteinen palkkio (esimerkiksi 30 prosenttia asiakkaista on ohjattu samaan aikaan muihin palveluihin).
Asiakkaan muutos palvelun aikana (jollakin mittarilla ja millä)	Muutoksen aikaansaaminen tuloksena voi olla hyvä tavoite esimerkiksi osatyökykyisille tai heikosti työllistyville kohderyhmille, koska sillä voidaan onnistua suuntaamaan asiakkaan tilannetta työnhakuun tai urasuunnitteluun tai se voi olla tärkeä vaihe myöhemmälle työllistymiselle. Mittareita voivat olla esimerkiksi osaamisen tai todistusten hankkiminen ja pääsykokeisiin valmistautuminen. Muutoksesta saatava tulospalkkio toimisi parhaiten yhdistettynä kiinteään aloituspalkkioon tai tuntilaskutukseen. Hyvä käytäntö olisi, että tavoite määritellään yhdessä asiakkaan kanssa ja lopussa katsotaan, miten tavoite on toteutunut.
Muut tulokset	NPS-mittari tai vastaava suosittelijamittari yhdistettynä ”kovempaan mittariin” (1–5).

3.2. Asiakaskohtaiset tulokset

Mistä maksetaan?
Työllisyyspolitiikassa työllistyminen on keskeinen tavoite. Hankkijoiden ja palveluntuottajien mielestä työ tulee nähdä ensisijaisena tuloksena. Palveluntuottajien mielestä sen tulisi kattaa myös kaikki työn muodot. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille, osa-aikainen työ, lyhyet määräaikaiset työsuhteet ja vuokratyö näkyvät kaikki nykyisissä malleissa keskeisinä tuloksina. Suurin rajanveto liittyy siihen, katsooko hankkija lyhytkestoisen työn tai nollatuntisopimukset hyväksyttäviksi työllistymistuloksiksi omassa ansaintamallin suunnittelussaan.

Vaihteluväli maksujen osalta eri tuloksissa on käsikirjan laadinnan hetkellä ollut 900–14 000 euroa, mitä on pidetty palveluntuottajien ja hankkijoiden toimesta liian suurena. Valmentajan intensiivisen ajankäytön ja saavutettavien yhteiskunnallisten hyötyjen tulee heijastua palkkiotasoihin.

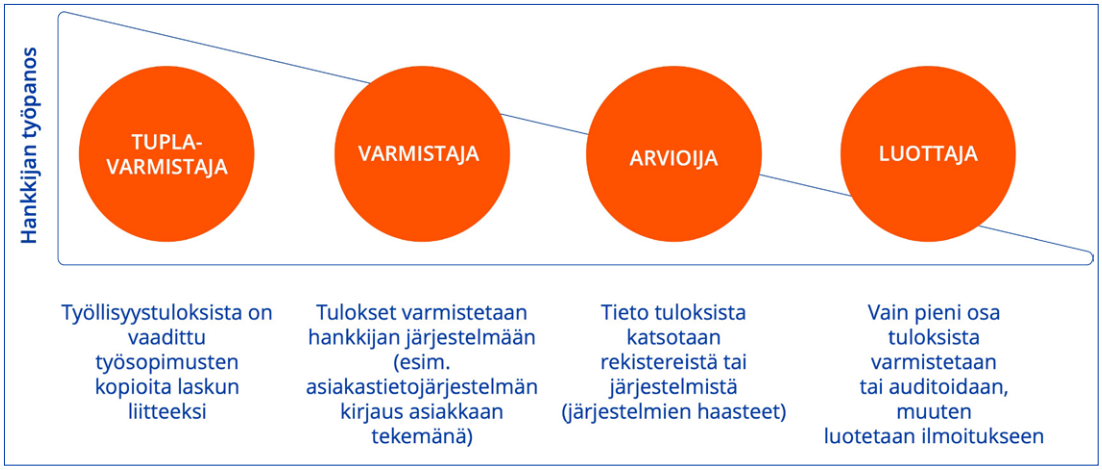
Usein on huomautettu, että tulosten ja vaikutusten maksusyklin tulisi olla nykyistä pidempi siten, että tuloksissa voidaan maksaa jatkossa työssä pysymisestä:

- Tulosten todentaminen ilman tulorekisteriä on vaikeaa. Tilaajille työnhaun päättäminen URA-rekisteristä on helpoin seurata vaikkakin epäluotettava. Luottamusperiaate eli palveluntuottajan oma ilmoitus ja tulosten auditointi olisi toinen vaihtoehto.
- Mikä tahansa todennettu työsuhde pitäisi olla palkkioiden piirissä. Tällä hetkellä useita asiakkaiden näkökulmasta hyviä työllistämistuloksia jää nykyisten palkkiomallien ulkopuolelle.
- Saatu työpaikka on tulos, vaikka se loppuisikin nopeasti. Tällöin valmennettava voisi palata takaisin valmennukseen käymään työsuhdetta läpi valmentajan kanssa. Nykyisin palvelu ”loppuu välittömästi”, mutta palvelun jatkumista ”työllistymisen jälkeen” tiettyyn määräaikaan saakka tulisi vahvistaa.

Asiakaskohtaiset tulosmaksut ovat olleet tyypillisin lähestymistapa. Tämä on johtunut osittain siitä, että tulosten seuranta on hankalaa, ja siitä, että tilaajalla ei ole käytössä riittäviä seurantavälineitä tai pääsyä tulorekisteritietoihin.

Haasteina ostajien ja palveluntuottajien mielestä näyttäytyvät nykyisissä palveluissa usein sekä ryhmien koon määrittämisen vaikeus että yksilökohtaisten tulosten raportoinnin työläys. Raportointi on usein kotikutoista tai manuaalista. Pahimmillaan yhtä asiakasta tai tulosta kohden tuotetaan 2–3 sivun Word-dokumentti. Tämä ei tee tulosperusteisesta hankinnasta skaalautuvaa suuria palveluita ajatellen.

Tulosten todentamisen eri ajattelutavat
Osa ostajista on vaatinut tulosten verifioimista esimerkiksi työsopimuksella. Osa on puolestaan ajatellut, että tulosten validoinniksi riittää asiakkaan asiakastietojärjestelmään tekemä muutos. Kolmas vaihtoehto on ollut luottaa palveluntuottajan ilmoitukseen. Seuraavat neljä ajatusmallia elävät tällä hetkellä tulos- ja vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa. **(kuva 8)**



Kuva 8. Tilaajan orientaatiot tulosten valvontaan

Case: Helsingin kaupunki – Asiakasohjausolettama ja luottamusloikka

Helsingin kaupunki toteutti vuosina 2022–23 hotelli- ja ravintola-alan ja kaupan alojen työvoiman kohtaannon työnvälityspalvelua tulosperusteisesti. Palveluun liittynyt palkkiomalli koostui sen laatimiseen liittyneistä periaatteista sekä varsinaisesta palkkiosta ja palkkioiden todentamiseen liittyvistä ratkaisuista. Seuraavat periaatteet helpottivat palkkiomallin laadintaa.

- Asiakasohjauksen systemaattisuus: Asiakasohjausta toteutettiin tilaajan puolelta systemaattisesti turvaten tietty asiakasmäärä palveluntuottajille.

- Yksinkertaisuus: Palkkiomalli laadittiin siten, että se oli sekä tilaajalle että palveluntuottajalle mahdollisimman yksinkertainen ja mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa aiheuttava. Kyseessä oli kompromissi, joka pohjautui markkinavuoropuhelussa sekä tämän jälkeen kahdenkeskisissä keskusteluissa saatuun palautteeseen ja tämän palautteen sovittamiseen tilaajan käytössä oleviin reunaehtoihin.

- Luottamusperiaate: Palveluntuottajat pystyivät tulouttamaan tulosmaksunsa yhden kerran palvelun aikana per asiakas. Tämän jälkeen asiakas ohjautui takaisin tilaajalle. Tilaaja auditoi satunnaisnäytteen sellaisten asiakkaiden tuloksista, joiden työnhaku oli voimassa tietyn seurantajakson jälkeen. Tämä on kuvattu myöhemmin kohdassa ”Tuloksellisuusmaksujen tulouttaminen ja seuranta”.

- Arvio asiakasmäärästä: Palvelukuvauksessa kohderyhmiä kuvaavat henkilömäärät olivat suuntaa antavia, ja infotilaisuuksiin kutsuttavien asiakkaiden kuukausikohtainen määrä tarkistettiin palvelun alkaessa ennen asiakasohjauksen aloittamista. Kyseisen palvelun asiakasmäärän arvioitiin olevan yhteensä 1 500 asiakasta vuodessa. Hankintaan kohdistetut määrärahat pyrittiin käyttämään täysimääräisinä, jolloin asiakasmäärä saattoi olla mainittua suurempi.

- Asiakaskatto: Asiakaskatolla tarkoitettiin maksimiasiakasmäärää, jonka palveluntuottaja saattoi ottaa valmennuspalveluun. Asiakkaat oli ohjattu palveluun kolmen kuukauden jaksolla (eli laskutusjaksoittain).

Palvelu koostui kartoitusjaksosta, jonka jälkeen palveluntuottaja sai valita työnvälityspalveluun jatkavat työnhakijat. Kartoitusjakson tietoja hyödynnettiin muiden palvelujen suunnittelussa kyseiselle kohderyhmälle.

Minimikapasiteetti oli määritelty seuraavasti: Tilaaja sitoutui maksamaan kartoitusmaksun tuhannesta asiakkaasta vuodessa eli 500 asiakkaan osalta palveluntuottajaa kohden. Mikäli asiakasohjaus jäi tästä määrästä, maksettiin palveluntuottajalle vuoden lopussa toteutuneen asiakasohjausmäärän ja tämän maksimimäärän erotus. Vuodella tarkoitettiin tässä yhteydessä kahtatoista kuukautta sopimuksen allekirjoittamisesta.

Asiakaskatto oli määritelty palvelussa seuraavasti: Kartoitusjakson jälkeen palveluntuottaja saattoi valita enintään 60 prosenttia hänelle ohjatuista asiakkaista (kolmen kuukauden laskutusjakson aikana) henkilökohtaiseen työnvälityspalveluun.

Palvelussa oli neljä kolmen kuukauden laskutusjaksoa. Laskutus tapahtui kolmen kuukauden välein. Palvelussa määriteltiin useita asioita laskutusjaksojen pohjalta. Tilaaja tarkisti yhden kerran kalenterivuodessa satunnaisotannalla rekistereistään työnhaun voimassaolotiedot 10–15 prosentilta satunnaisesti valitulla laskutusjaksolla ilmoitetuista asiakkaista yksi kuukausi palvelun päättymisen jälkeen. Mikäli tässä otannassa tietty määrä työssäolotietojen muutoksia ei vastannut raportoitua työllistämistulosta, niistä velvoitettiin sanktio. Satunnaisnäyte kohdennettiin työllisyystuloksiin. Seuranta kohdennettiin URA-rekisterissä oleviin, eikä se edellyttänyt asiakkaan suostumusta. Tilaaja saattoi varmistaa URA-merkintöjen tiedot asiakkaalta puhelimitse. Tilaaja pidätti oikeuden tehdä seurantaa useamman jakson aikana samana kalenterivuonna.

3.3. Pitkä häntä, työssä pysyminen ja kustannussäästöt?

Kaikilla hankintayksiköillä tai työvoimaviranomaisilla ei ole pääsyä tulorekisteritietoihin Suomessa. Tämän vuoksi sellainen ajattelu, jossa maksettaisiin työhön pääsemisen ja sen aloittamisen sijasta jostain pidemmän aikavälin vaikutuksesta, esimerkiksi työssä pysymisestä tai sen kautta kertyvistä yhteiskunnallisista säästöistä, on ollut Suomessa vähäistä. Kokeiluja on tehty SIB-hankkeissa ja eräiden kaupunkien toimenpiteinä.

Suomessa on toteutettu kaksi SIB-kokeilua: Koto-SIB ja Työ-SIB. Niistä kummassakin palkkiot maksettiin palveluntuottajalle rahastosta, jossa oli mukana yksityinen sijoittaja ja työ- ja elinkeinoministeriö. Koska yksittäiset hankkijat tuskin ovat suoraan rakentamassa omaa alueellista SIB-toimintamallia, ei tässä käsikirjassa käydä yksityiskohtaisesti läpi mallin rakennetta tai palkkiomallia vaan nostetaan esiin oppeja.

SIB-kokeilut kiinnittivät paljon huomiota kohderyhmään ja kohderyhmän määrittämiseen. Ne toivat omalta osaltaan näkyväksi sen kohderyhmän, jolle palvelua oli suunnattu. Koto-SIBissä tämä näkyi esimerkiksi asiakkaiden tilanteen ja tarpeen ymmärtämisenä, työ-SIBissä palkkiomallin tarkkana asiakasryhmittelynä. Työ-SIBin asiakasryhmiä oli kaikkiaan 27, joista jokaiselle segmentille oli määritelty painokerroin ja laskettu oletettu työllistymistulos (eli baseline). Painokertoimet vaikuttivat sitten varsinaisen hinnan muodostumiseen. Palkkiomalli koostui siis painokertoimesta ja pohjaluvusta. Tiedot saatiin verottajalta kerran vuodessa, ja verotietoja verrattiin baselineen. Kokeilujen aikana huomattiin, että palkkiomallin määritykseen oli otettu mukaan muuttujia, joita on nykyisin hankala tunnistaa. Tällainen on esimerkiksi palkkatuen erottaminen maksetuista palkoista tulorekisteritietoja hyödynnettäessä. Toinen haaste liittyi opiskelijoiden määrään, sillä palkkiosummaan piti tehdä korotuksia siltä ajalta, jonka opiskelijat olivat palveluissa, ja nämä korotukset olivat hyvin yksityiskohtaisia. Keskeinen oppi molemmista hankkeista on, että palkkiomalleja laatimassa tulee olla mukana ne tahot, jotka tuntevat käytössä olevat tietojärjestelmät ja niistä ulos saatavat tiedot – tällöin säästytään merkittävältä määrältä hallinnollista taakkaa!

Ajatuksellisesti voidaan sanoa, että mikäli hankkijalla on tulevaisuudessa parempi pääsy tulorekisteritietoihin, näistä lähestymistavoista voi olla hyötyä. Kansainvälisesti tämä ei ole ollut mitenkään tavatonta, ja ajatus on Isossa-Britanniassa ja Australiassa arkipäivää.

Suomessa tätä ajatusta on yritetty toteuttaa eräissä kuntien työllisyyspalvelujen hankinnoissa. Tämän käsikirjan laatimishetkellä niissä on törmätty samantyyppisiin seurannan haasteisiin ja siihen, ettei kunnilla ole pääsyä tulorekisteriin.

Käsikirjan laadintahetkellä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella eli KEHA-keskuksella on käynnistymässä projekti, joka koskee tulorekisteritiedon hyödyntämistä. Tämä alaprojekti pitää sisällään yleisten vaikutusperusteisten mittareiden uudistamisen osana työ- ja elinkeinohallinnon seurantaa sekä palvelukohtaisten tulos- ja vaikutusseurantojen uudistamisen työ- ja elinkeinoministeriön käyttöön. Kehitystyössä pitkän aikavälin tavoitteena on hyödyntää tulorekisteritietoja seurannan pohjana ja suhteuttaa palvelujen vaikuttavuutta verrokkiryhmiin. Käsikirjan laadintahetkellä alustava mittaritieto on olemassa.

Tulorekisteritiedon hyödyntämisessä rivitason tietoon pääsy on määritelty tulevaisuudessakin työ- ja elinkeinoministeriölle ja KEHA-keskukselle, mutta muuta tietoa on jatkossa saatavilla Työ- ja elinkeinoministeriön datahuoneessa. Samanaikaisesti KEHA kehittää voimakkaasti raportointimallejaan, jolloin voi olla, että tulevaisuudessa niitä voidaan hyödyntää suoraan myös tulosperusteisen hankinnan osalta silloin, kun palvelut ovat JTYPL-lain mukaisia.

Tuleville järjestäjille ei tule suoraan käyttöoikeutta tulorekisteritietoihin seuranta- ja arviointitarkoituksessa. Tällöin vaihtoehdoksi jää operoida jatkossa erilaisilla tutkimuslupaprosesseilla ja etsiä tätä kautta pitkää häntää kuvaavia soveltuvia palkkiomalleja.

Case: Kuntien laajat vaikuttavuusperusteiset hankinnat ja seurannan haasteet

Useat kaupungit ovat hankkineet erilaisia laajoja vaikuttavuusperusteisia palveluita. Vantaan kaupungin kokeilu on yksi ensimmäisistä kokonaishankinnoista. Käsikirjan laatimishetkellä vastaavia hankintoja on toteutettu Lahdessa, Turussa ja Tampereella.

Vantaan hankinnassa kohderyhmänä kokeilussa olivat 100–299 päivää työttöminä työnhakijoina olleet nuoret ja vieraskieliset, aikuiset kotoutumisajan ylittäneet asiakkaat ja nuoret alle 25-vuotiaat, joilla on oikeus työmarkkinatukeen. Kaikkiaan palveluntarjoaja tarjoaa palvelua 750 kohderyhmäläiselle. Otanta kohderyhmään tehtiin porrastetusti.

Vantaan projektissa lähtökohtana oli muodostaa vertailuryhmä palveluntuottajan ja kunnan asiakkaista ja maksaa siitä, kuinka paljon työmarkkinatukimaksuja kokonaisuutena on vähemmän palveluntuottajan listalla kuin verrokkiryhmään kuuluvalla. Tämä on toteutunut säästö, josta 80 prosenttia maksetaan palveluntuottajalle.

Tavoitteena oli pyytää KEHAsta boksiajolla tiedot asiakkaista, jotka olivat olleet poikkileikkausajankohtana palveluntuottajien kutsutut-projektissa tai palveluntuottajan verrokkiryhmät-projekteissa. Tämän jälkeen tarkasteltiin etuustietoa projekteittain siten, että katsottiin, kuinka monta työmarkkinatuen saajaa on kussakin ryhmässä tietyllä ajanjaksolla, tai läpikäytiin henkilötunnukset projekteittain.

Käytännössä projekti törmäsi käsikirjan laadintahetkellä haasteisiin, sillä sen enempää Kansaneläkelaitoksesta (Kela) kuin Findatasta ei ole saatu tietoja vertailuryhmän työmarkkinatuen maksuista. Näin on siitä huolimatta, että projektissa ei ole kysytty kenenkään henkilötietoja vaan henkilöryhmän (eli vertailuryhmän) saamien maksujen kokonaisloppusummaa. Kiertotienä on käytetty sitä, että kunta on lähettänyt nimilistat Kelaan ja Findataan ryhmittäin, minkä jälkeen on kysytty, kummasta ryhmästä on maksettu enemmän ja minkä verran (eli laskenta on tapahtunut siellä päässä). Asiaan ei ole kuitenkaan saatu selvyyttä käsikirjan laadintahetkellä.

Case: Pirkanmaan hankinta, jossa työssä pysyminen näkökulmana

Sopimuksen kohteena oli tuottaa työllistymispalveluja TE-toimiston palveluntuottajan palvelujen piiriin ohjaamille asiakkaille. Palvelussa toteutettiin TE-palveluja, jotka on määritelty tarkemmin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetuissa laissa ja asetuksissa. Palvelun kohderyhmänä olivat Pirkanmaan alueen/TE-toimiston heikommassa työmarkkina-asemassa olevat työnhakija-asiakkaat. Tällä ryhmällä tarkoitettiin asiakkaita, joiden työttömyys oli pitkittynyt tai joiden kohdalla uhka työttömyyden pitkittymiseen oli todennäköinen. Määrittely ei perustunut ainoastaan työttömyyden kestoon vaan myös asiakkaan tilanteen ja palvelutarpeen laajempaan arviointiin suhteessa työllistymismahdollisuuksiin.

Sopimuskauden aikana ostajan tai TE-toimiston palvelujen tarve tai sisältö saattoi muuttua esimerkiksi ostajan tai TE-toimiston organisaation, tehtävien ja yhteiskunnan palvelujen kehittymisen tai lainsäädännön muutoksien myötä. Jos palvelujen tarve tai volyymi muuttui sopimuskauden aikana olennaisesti, ostajan tuli ilmoittaa siitä palveluntuottajalle.

Palvelun asiakasmäärä ja käytössä ollut määräraha määriteltiin kuukausittain erillisellä tilausliitteellä, jossa ELY-keskus vahvisti palveluun ohjatun asiakasmäärän ja käytössä olleet määrärahat palveluntuottajille. Palvelun hinta sisälsi asiakaskohtaiset aloitusmaksut, asiakasbudjetin, tulospalkkiot, ohjaus- ja ryhmäpäivien hinnat sekä toteutuneet lupakortti- ja tutkintomaksut erikseen laskutettavina. Tarkemmin määriteltynä tuloksista maksettiin seuraavasti:

- Aloitusmaksu: 100 euroa (ilman arvonlisä-veroa) / asiakas
- Asiakasbudjetti: enintään 2 000 euroa (ilman arvonlisäveroa) / asiakas
- Tulospalkkiot:
  a) työssä pysyminen tai yrittäjyys (3 kuukauden jälkeen) 400 euroa (ilman arvonlisäveroa) / asiakas
  b) ammatillisen koulutuksen aloittaminen (työvoimakoulutus, omaehtoinen) 200 euroa (ilman arvonlisäveroa) / asiakas
- Ohjaustunnin hinta 49 euroa (ilman arvonlisäveroa)
- Ryhmäpäivän hinta 450 euroa (ilman arvonlisäveroa)
- Lupakortit ja tutkintomaksut 50 000 euroa (ilman arvonlisäveroa)

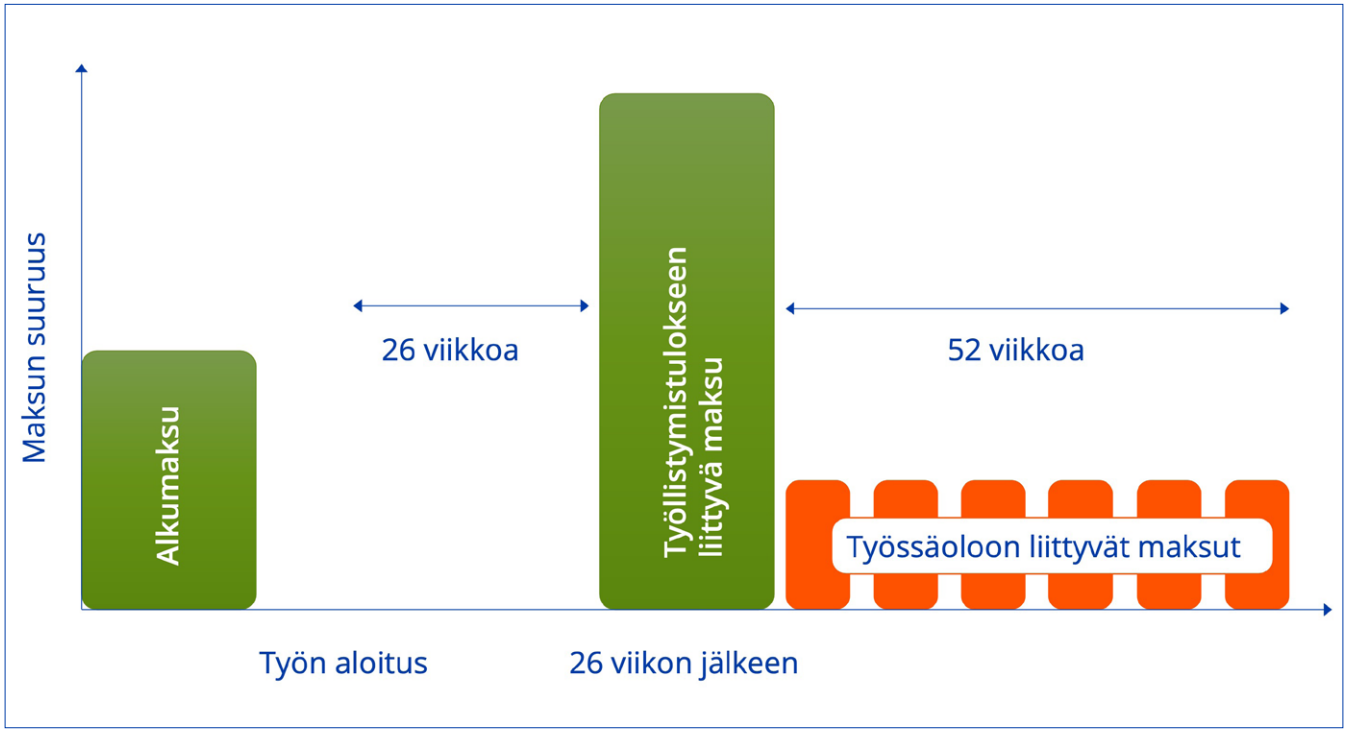
Kansainvälisesti Iso-Britannia ja Australia ovat ohjanneet työssä pysymiseen. Eräissä arvioissa on esitetty, että työssä pysymisestä on maksettu noin 30–50 prosenttia kaikista ohjelman toteutukseen liittyvistä maksuista. Poikkeuksen muodostavat muutamat saksalaiset puhtaasti tulosperusteiset ohjelmat, joissa palveluntuottajat operoivat täydellä riskillä.

Case: Ison-Britannian työohjelma – Work Programme

Tyypillisin ja helpoimmin hahmottuva esimerkki on Ison-Britannian työohjelma.

Kyseinen ohjelma käynnistettiin vuonna 2011 korvaamaan aikaisemmat useille eri kohderyhmille suunnitellut erillisohjelmat ja kesti aina vuoteen 2017 asti. Ohjelmassa työvoimaviranomainen lähetti ohjelmaan käytännössä kaikki 6–12 kuukautta työttömänä olleet (asiakkaan etuudesta riippuen). Työllistymisestä ja työssäolosta maksaminen oli keskeinen osa hankinnan logiikkaa. Ohjelman alkuaikana oli lisäksi käytössä aloitusmaksu ja hieman isommat kokonaismaksutasot, jotka poistuivat porrastetusti ohjelman aikana. Tätä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä ”pitkän hännän” esimerkeistä, joka on tutkimusten valossa ollut myös toimiva. Maksumallin perusajatus on esitetty **kuvassa 9**.

Keskeistä tässä on ”pitkän hännän” ajattelu ja palveluntuottajien ohjaaminen asiakkaiden tukemiseen työelämään ja työssä pysymiseen. Tässä tapauksessa tiedot saatiin verifioitua tulorekisteristä (katso myös Oosi 2014). Ohjelmassa ja sen tuloksissa itsessään oli useita haasteita, kuten korkeat kustannukset, tavoiteltua alhaisempi osallistumisaste ja ohjelmaan osallistuneiden palkkojen alhainen taso. Malli sai sekä kannatusta että kritiikkiä, ja sen vaikutuksia ohjelman tehokkuuteen ja osallistujien hyvinvointiin on arvioitu eri tavoin. Hankinnassa ja palkkiomallissa keskeistä kuitenkin oli ajattelutavan muutos sekä tilaajan että palveluntuottajakentän toiminnassa.



Kuva 9. Ison-Britannian Work Programmen palkkiomalli

3.4. Tulosperusteisuus eri asiakasryhmissä ja palveluissa

3.4.1. Tulosperusteisuus eri asiakasryhmissä

Millainen tulosperusteinen hankinta olisi hyvä missäkin asiakasryhmässä? Tästä näkökulmasta on varsin vähän tutkimustietoa. Kokemuksia toki löytyy sekä Suomesta että kansainvälisesti. **Taulukossa 3** on kuvattu palveluntuottajien työpajoissa ja haastatteluissa esiin nostamia näkökulmia siitä, millaiset palkkiomallit olisivat heidän näkökulmastaan hyödyllisiä eri kohderyhmille.

Taulukko 3. Palveluntuottajien kokemuksia palkkiomalleista eri kohderyhmissä

Kohderyhmä	Ideaali tulos- ja vaikuttavuusperusteinen malli
Osatyökykyiset ja yli 50-vuotiaat, joilla ei välttämättä ole ajanmukaista koulutusta	Osa- tai täsmätyökykyisten asiakasryhmä on hyvin spesifi asiakaskohderyhmä, joka vaatii ammattitaitoa palveluntuottajilta. Ideaali tulos- ja vaikuttavuusperusteinen malli osa- ja täsmätyökykyisille olisi joustava ja kohderyhmän tarpeet huomioiva malli, johon sisältyisi esimerkiksi verkostotyötä. Bonuspalkkiot töihin pääsemisestä ja työssä pysymisestä olisivat hyvä lisä kiinteän maksatuksen päälle, mutta pääpaino tulisi olla kiinteässä maksatuksessa, jotta asiantuntijaresursseja voitaisiin käyttää monimuotoisesti, joustavasti ja kohdennetusti räätälöimään palvelut asiakkaan tarpeiden mukaisiksi. Tämänkaltaisella mallilla voitaisiin parhaiten saavuttaa tavoitellut tulokset.
Yli 50-vuotiaat, joilla ei välttämättä ole ajanmukaista koulutusta / joille tarvitaan osaamispäivitystä	Yli 50-vuotiaiden kohderyhmälle ideaaliksi ehdotettiin samaa mallia kuin osatyökykyisille, sillä kohderyhmän sisällä on usein piilevää täsmätyökykyisyyttä tai muita erityispiirteitä tai -tarpeita, jotka vaativat kohdennettuja asiantuntijaresursseja.
Nuoret, alle 29-vuotiaat	Nuorille ideaali tulos- ja vaikuttavuusperusteinen malli voisi työpajaan osallistuneiden mielestä olla nuorten tarpeisiin räätälöityjä palveluja sisältävä, tuntiperusteinen ja bonuksia sisältävä palkkiomalli, joka ei rajaudu pelkästään työllistymispalveluihin. Muun muassa Nuoret töihin -pilotin malli on todettu toimivaksi jo tutkinnon suorittaneille, ja samaa mallia voitaisiin hyödyntää myös tutkinnottomille. Varsinkin tutkinnottomille nuorille voisi soveltua GAS- (Goal Attainment Scaling) ja NPS-mittareihin (Net Promoter Score) perustuva tulospalkkio, joka kattaisi kolmasosan kokonaispalkkiosta. Tätä ehdotettiin ideaaliksi nuorten tulosperusteiselle mallille. Malli voisi sisältää myös henkilökohtaisesti räätälöityjä valmennustavoitteita, joiden avulla mitattaisiin siirtymistä kohti työmarkkinoita. Kohti opintosopimusta -pilotissa käytettiin tuntiperusteista maksatusjärjestelmää ja erilaisia bonuksia siirtymisestä kohti koulutusta tai työtä. Nuorilla saattaa olla haasteita sitoutumisessa palveluihin tai koulutukseen, joten palveluiden sisältöjä ei tulisi rajata pelkästään työllistymispalveluihin. Sen sijaan nuoret voitaisiin sitouttaa työllistymis- tai koulutuspoluille muun toiminnan kautta (esimerkiksi harrastustoiminta tai hyvinvoinnin tukeminen), ja työllisyys- ja koulutuspolkua voitaisiin työstää vasta, kun nuori kykenee sitoutumaan siihen.

Kohderyhmä	Ideaali tulos- ja vaikuttavuusperusteinen malli
Maahanmuuttajataustaiset	Maahanmuuttajataustaisille ideaalin tulos- tai vaikuttavuusperusteisen mallin tulisi olla selkeä prosessi, jolla arvioidaan kohderyhmän osaamistaso. Tällainen prosessi auttaisi suuntaamaan tarvittavaa tukea ja koulutusta oikein. Palvelun tulisi olla mahdollisimman yksilöllinen, eli jokaiselle maahanmuuttajataustaiselle olisi hyvä laatia yksilöllinen suunnitelma, jossa määritellään tavoitellut taidot ja koulutus. Lisäksi tulisi olla tarjolla monipuolista asiantuntijatukea ja koulutusta, jolla kohderyhmä saa tarvitsemansa tuen. Tuki voisi sisältää esimerkiksi koulutusta, mentorointia, työpajoja tai ammattisanastoon keskittyviä lyhyitä kielikoulutuksia. Lisäksi maahanmuuttajille tulisi tarjota pitkäkestoista tukea, jotta kohderyhmän jäsenet saavat tarvitsemansa tuen myös työn ylläpitämiseen. Niille kohderyhmille, joiden osaamistaso on epäselvä, tulosperusteisuus ei välttämättä ole lainkaan kannattava, sillä kohderyhmä voi vaatia hyvin monipuolista asiantuntijatukea.
Pitkäaikaistyöttömät (2+ vuotta työttömänä tai muita haasteita)	Pitkäaikaistyöttömille ehdotettiin käytettäväksi pieniä tulospalkkioita välitavoitteiden saavuttamisesta, kuten työ- tai koulutuskokeilusta, ja suurempia palkkioita pitkäkestoisemmista tuloksista, kuten koulutuksen aloittamisesta tai työllistymisestä yli kolmen kuukauden ajaksi. Tärkeä välietappi voisi olla myös terveydenhuoltoon ohjautuminen. Kohderyhmässä on paljon työkyvyn haasteita, joten ensimmäinen askel on saada asiakkaalle riittävästi tietoa tarjolla olevista palveluista. Tämän jälkeen tärkeintä on saada asiakas hakeutumaan palveluiden piiriin. Tulospalkkio voisi perustua esimerkiksi GAS-menetelmään ja NPS-mittareihin, joiden avulla asiakkaan siirtymistä kohti työmarkkinoita voidaan tarkastella asiakkaan henkilökohtaisten tavoitteiden pohjalta yhdessä valmentajan kanssa.

Case: Nuorten tulosperusteisten hankintojen ostopalvelututkimus

Nuorten työllistämistä tukevia tulosperusteisia pilottihankintoja toteutettiin vuosien 2018–19 aikana yhteensä 14 ELY-keskuksessa. Niiden tavoitteena oli tukea nuorten työllistymistä, yrittäjyyttä ja voimaantumista sekä tukea kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista. Hankintojen palkkioperuste perustui 300 euron raportointimaksuun ja pilottikohtaisiin tulosperusteisiin.

Raportointimaksun maksamisen edellytyksenä oli, että asiakkaan kanssa oli päivitetty työllistymissuunnitelma, asiakkaalle oli lähetetty linkki asiakaspalautteeseen ja asiakkaasta oli tehty loppuraportti Webropol-järjestelmän kautta. Raportointimaksu oli asiakaskohtainen, ja sen saattoi laskuttaa kustakin asiakkaasta vain kerran. Tulospalkkiot oli porrastettu perustuen tuloksiin, jotka oli saavutettu 6 kuukauden palvelun ja 3 kuukauden seurantajakson aikana. Tulospalkkio laskutettiin palvelun päättyessä, kun loppuraportti asiakkaasta oli tehty. Laskutus perustui palveluntuottajan ilmoittamaan ja TE-toimiston tarkistamaan tietoon tuloksista. Laskun liitteenä tuli olla tulospalkkio- ja raportointimaksulomake, johon palveluntuottaja eritteli esimerkiksi työllistyneen asiakkaan työhön ja työnantajaan liittyvät tiedot. Epäselvissä tilanteissa tuloksista pyydettiin lisäselvitystä.

Palveluntuottajia pyydettiin asiakaskohtaisissa päättöpalautteissa arvioimaan syitä palvelun tuloksettomuudelle sellaisissa tapauksissa, joissa palvelun lopputuloksena oli muu kuin asiakkaan työllistyminen. Usein syynä oli asiakkaan selkeä tulevaisuudensuunnitelma, kuten odotus opiskelupaikan saamisesta tai lupaus työpaikasta, joka alkaa vasta palvelun päätyttyä. Joissakin tapauksissa asiakkaat olivat työsuhteissa, joissa tulospalkkiokriteerit eivät täyttyneet. Tällaisia olivat esimerkiksi nollatuntisopimukset asiakkaan haluamalla alalla. Muita syitä olivat esimerkiksi nuoren terveydentilaan liittyvät syyt. Nuorten kohdalla oli yleistä myös motivaation puute, näköalattomuus tai heikko sitoutuminen palvelun toimiin. Monissa vastauksissa kuvattiin tilannetta, jossa nuorella oli jo suoritettuna koulutus, mutta sitä vastaavaa työtä ei ollut alueella löydettävissä. Myös työkokemuksen puute nostettiin monissa tapauksissa esiin tulosta heikentäneenä tekijänä, mikä korostui etenkin Nuoret kohti työtä! -osakokonaisuudessa.

Palvelun tuloksellisuus ja palveluntuottajalle annettu palaute eivät olleet täysin linjassa keskenään. Tulosperusteisissa palkkiomalleissa niin laskujen asiatarkastuksen kuin tuloksellisuuden seurannan tulisi olla mahdollisimman keskitettyä, jotta vältyttäisiin moninaisilta tulkinnoilta.

Case: Koto-koulutus Uusimaalla

Uudenmaan ELY-keskus toteutti vuosina 2016–19 opiskelijoille suunnatun työnvälityksen tulosperusteisen pilottihankinnan. Hankinnassa maksettiin seuraavista tuloksista:

- Bonus opiskelijan työllistymisestä kokopäivätyöhön, joka oli kestoltaan vähintään 6 kuukautta. Bonuksen suuruus oli 800 euroa (+ arvonlisävero) / ehdot täyttävä opiskelija.
- Bonus ammatillisiin opintoihin pääsystä joko koulutuksen aikana tai viimeistään 3 kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Koulutuksen tuli edesauttaa työllistymistä tai opiskelupaikan saantia. Asiakkaan taustakoulutus suhteutettiin siihen, miltä alalta bonusta maksettiin. Bonuksen suuruus oli 800 euroa (+ arvonlisävero) / ehdot täyttävä opiskelija.
- Jo tutkinnon suorittaneiden tai ammatillista osaamista täydentäviin opintoihin siirtyvien osalta bonus oli 600 euroa (+ arvonlisävero) / ehdot täyttävä opiskelija.
- Mikäli opiskelija sekä työllistyi että sai opiskelupaikan bonuksen maksamisen ehdot täyttävällä tavalla, maksettiin bonus vain toisesta ratkaisusta.

Nuorten erilaiset tulos- ja vaikuttavuusperusteiset kokeilut ovat olleet yksi suurimmista ryhmistä. Nuoret ovat kohderyhmänä erilaisissa tulosperusteisissa valmennushankinnoissa. Lisäksi kohderyhmälle on ollut omia laajoja ohjelmallisia kokonaisuuksiaan.

3.4.2. Tulosperusteisuus eri palveluissa

Mihin palveluihin tulosperusteinen hankinta sopii ja mihin ei? Tähän ei ole yksiselitteistä vastausta. Kansainvälisesti sitä on sovellettu hyvin monenlaisiin eri palveluihin. Suomessa käsikirjan laadintahetkellä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ELY-keskusten hankkimista palveluista valmennukset, työvoimapoliittiset koulutukset ja erilaiset kokeiluhankinnat ovat sisältäneet tulosperusteisia elementtejä. Näistä kokeiluihin ja valmennuksiin on helpointa soveltaa tulosperusteisuutta. Lisäksi kunnat ovat hankkineet erilaisia työllisyyspalveluita ja kuntoutuksellisia palveluita tulosperusteisesti.

Työvoimapoliittisessa koulutuksessa tulosperusteisuutta on kokeiltu jonkin verran muttei kovinkaan paljon. Tämä selittyy paitsi sillä, että työvoimapoliittinen koulutus on usein kilpailutettu vahvasti oppilastyöpäivän hintaa painottaen, myös sillä, että kohtuullinen osa koulutuksesta on yhteishankintakoulutusta, jolloin työelämä on mukana koulutuksen rahoittamisessa. Lisäksi työvoimapoliittisten koulutusten toteuttaminen vaatii usein kustannusintensiivisempiä rakenteita.

Kotoutumiskoulutuksissa on ollut kokeiluja, joissa tulosperusteisuuden pieni bonus on kytketty kielitaidon kehittymiseen tai työllistymiseen. Tehtyjen haastattelujen perusteella niitä ei kuitenkaan ole koettu erityisen toimiviksi, sillä kyse on vahvasti kielenoppimiseen liittyvistä henkilökohtaisista taidoista. Tulosperusteisuus ei ole helposti yhdistettävissä kotoutumiskoulutuksen kaltaisen tarkasti määritellyn koulutuksen hankintaan. Hankintojen kehittämisen vaihtoehdoiksi on aiemmin tunnistettu esimerkiksi ryhmäkohtaisia maksuperusteita, asiakastyytyväisyyden kannustinmekanismeja (esimerkiksi reklamaatioihin sidottu bonus), markkinaosuuden ohjaamista parempia tuloksia saavuttaville tai ulkoisen auditoinnin mukaan ottamista ja tämän pohjalta tapahtuvaa maksamista (katso Owal Group 2018).

Työvoimapoliittisiin koulutuksiin liittyvissä kokeiluissa tuloksellisuuden painoarvo on kytketty työllistymiseen (esimerkiksi kolme kuukautta koulutuksen jälkeen), mutta sen osuus kokonaisuudessa on painoarvoltaan pieni (esimerkiksi 10–15 prosenttia yhtä opiskelijaa kohden käytössä olevasta budjetista). Käsikirjan haastatteluissa OPAL-palautteen kaltaisia palautteita ei pidetä kovinkaan toimivina tulosperusteisuuden näkökulmina vaan ennemmin työllistymistä koulutusta vastaavaan työhön. Jatkossa myös erilaiset osaamisen kehittymistä kuvaavat mittarit (esimerkiksi kokemus osaamisen kehittymisestä tietyillä aloilla ennen ja jälkeen koulutuksen) voisivat olla mahdollisia. Tämä edellyttää mittarin systemaattista käyttöä. Asiakasmuutosmittareihin palataan tässä oppaassa vielä myöhemmin.

Case: Jatkotyöllistymismahdollisuuksien etsiminen palkkatuetussa työssä yhdistyksissä tai säätiöissä oleville ja olleille Pohjois-Savossa

Pohjois-Savon ELY-keskus toteutti vuosina 2015–16 jatkotyöllistymismahdollisuuksien tulosperusteisen pilottihankinnan. Hankinnan arvo oli kokonaisuudessaan 420 000 euroa. Hinta kilpailutettiin osana hankintakokonaisuutta, jossa määriteltiin ennalta, että palkkio muodostui kiinteästä osasta (22 prosenttia) ja tulosperusteisesta osasta (enintään 78 prosenttia).

- Kiinteä osa (22 prosenttia) maksettiin seuraavin periaattein ja kriteerein:
  a) aloitusmaksu 323 euroa (17 prosenttia), jonka edellytyksenä oli asiakaskohtainen aloitusraportointi
  b) loppumaksu 95 euroa (5 prosenttia), jonka edellytyksenä oli asiakaskohtainen loppuraportointi

- Tulosperusteinen palkkio (enintään 78 prosenttia) maksettiin seuraavilla kriteereillä ja periaatteilla:
  a) Henkilöasiakas työllistyy toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen ilman palkkatukea. Mukaan lasketaan työllistyminen kaikille työnantajille. Palkkio on 1 482 euroa (täysimääräinen palkkio)
  b) Asiakas työllistyy vähintään 6 kuukautta kestävään työsuhteeseen yritykseen (voidaan maksaa palkkatukea). Palkkio on 1 185,60 euroa (80 prosenttia)
  c) Asiakas työllistyy määräaikaiseen työsuhteeseen (kesto vähintään 3 kuukautta) ilman palkkatukea. Mukaan lasketaan työllistyminen kaikille työnantajille. Palkkio on 889,20 euroa (60 prosenttia)
  d) Työsuhteelta edellytetään lisäksi, että työaika on vähintään 18 tuntia / viikko
  e) Työllistymistuloksena hyväksytään myös vuokratyösuhde. Kyseessä ei tällöin kuitenkaan voi olla sellainen vuokratyösuhde, jossa palveluntuottaja vuokraa asiakkaita palveluntuottajan, palveluntuottajan konsernin tai tämän vastaavia palveluja tuottavan alihankkijan palvelukseen
  f) Tulosperusteisen palkkiokriteerin täyttyessä maksettiin lisäksi erilliskorvauksena työllistymisen kannalta oleellisiksi osoittautuneet osaamispassit toteutuneiden kustannusten mukaan.

Palveluun osallistui yhteensä 81 asiakasta, joista 11 (13,6 prosenttia) työllistyi tulosperusteisen palkkion ehdot täyttävällä tavalla. Tämän lisäksi 11 henkilöä työllistyi, mutta työllistymiset eivät oikeuttaneet tulospalkkioon. Kahdeksan henkilön kohdalla palvelu johti opiskelupolulle.

Palveluntuottajan mukaan tulospalkkion myöntämisessä tulisi huomioida monipuolisemmin erilaiset positiiviset etenemistavat työllisyys- tai opiskelupoluille. Palkkiomallissa olisi hyvä huomioida esimerkiksi nykyajalle ominaiset keikkaluonteiset ja epätyypilliset työsuhteet ja opiskelumuodot. Hankinnassa palvelun tuloksen tuli toteutua 3 kuukauden ajanjaksolla, mikä koettiin liian lyhyeksi kyseisen kohderyhmän kohdalla. Palkkiomalli olisi toimivampi esimerkiksi 3 + 1 -mallina tai 3 + 3 -mallina, jossa olisi tiivis valmennusjakso ja sen jälkeen seurantajakso, jonka aikana toteutuvat tulokset luettaisiin tulospalkkion maksamisperusteeksi. Palveluun ohjautumisessa on myös tärkeää oikea-aikaisuus, johon voidaan vaikuttaa kiinnittämällä huomiota palveluun ohjaamiseen. Tästä huolimatta väärin ohjauksia tapahtuu, sillä monesti palvelun sopivuus tulee esille vasta toiminnan myötä. Kaikkien tahojen kannalta parempaan lopputulokseen voitaisiin päästä jakamalla palvelu moduuleihin, joiden käytöstä päätettäisiin alkukartoituksen jälkeen.

Pilotti toi hyviä oppeja tulosperusteisen hankinnan toteuttamisesta. Näin toteutettuna palkkiomalli vaikuttaa kuitenkin palveluntuottajalle liian haasteelliselta ja jopa epäoikeudenmukaiselta huomioitaessa kohderyhmän haasteellisuus.

3.5. Kannustimet

Seuraavassa alaluvun alaluvussa käsitellään erilaisia kannustimia. Näissäkin on hyvä ajatella, että yhteen hankintaan ei yritetä sisällyttää kaikkia kannustimia, vaan mietitään, mitkä kannustimista toimivat oman hankinnan täydentäjinä.

3.5.1. Vertailuryhmät – vaikuttavuus vertailutietona

Osalle ihmisistä vaikuttavuus käsitteenä tarkoittaa eroa vertailuryhmään, ei suhteessa tavoitteisiin. Toiveena on tällöin vertailuasetelman luominen hankkeeseen.

Vertailuryhmiä voidaan muodostaa eri tavoin ja usean eri osatekijän kautta. Tosiasiallisia satunnaistettuja vertailuryhmiä on Suomessa työllisyyspalveluissa toteutettu toistaiseksi suhteellisen vähän. Eräitä kokeiluja on tehty sekä Koto-SIBissä että Työllisyys-SIBissä. Vertailuryhmiä voidaan muodostaa myös synteettisen kontrollin menetelmällä, mutta nämä ovat tilastollisesti varsin monimutkaisia ja vaativat panostuksia. Vertailua on sovellettu myös yleiseen vertailuun eri palveluiden välillä tai työllistymistuloksen osalta työttömyyden yleiseen virtaan tai SIB-malleissa tunnistamalla palvelun osallistujalle verrokki.

Hankkijoiden näkökulmasta on tärkeää, että palkkiomalleihin sisältyy jonkinlainen suorituskyvyn vertailu. Vertailuasetelma voidaan rakentaa myös palveluntuottajien välille sellaisissa palveluissa, joissa palveluntuottajia on enemmän. Tällöin vertailukriteereitä voivat olla esimerkiksi tuloksen saavuttamisen nopeus tai parempi suorituskyky kuin toisella. Vertailukriteeri voi liittyä myös tietyn palveluun ohjatun kohderyhmän tuloksellisuuden kokonaisvaltaiseen edistämiseen (ja tämän vertailuun johonkin oletukseen nähden).

Vertailuasetelmien käytännön kokemukset ovat usein olleet haastavia. Vertailuasetelmien laatimiseen liittyy eettisiä kysymyksiä asiakasohjauksessa. Samalla ajatellaan, että vertailuasetelmia olisi tärkeää saada osaksi erilaisia palveluita. Haasteeksi vertailuryhmissä on koettu, että palveluihin valikoituu samanlainen ryhmä kuin vertailuryhmään. Vertailuryhmiä on pyritty ajoittain kiertämään esimerkiksi kaltaistamisella. Kaltaistaminen onkin hyvä menetelmä mutta vaatii hankkijalta erityisosaamista tai ulkopuolisen asiantuntemuksen hankintaa työn tueksi.

Eurooppalaisissa esimerkeissä vertailuryhmä on vaikuttanut korkeintaan bonukseen tai markkinaosuuden jakamiseen (Iso-Britannia). Erilaisia vertailuasetelmia on hyödynnetty kohderyhmäkohtaisissa palveluissa tai ohjelmissa Yhdysvalloissa, Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa sekä jonkin verran Australiassa.

Uudessa-Seelannissa maan Työllisyyspalvelut-ohjelman tulospalkkiomalli perustuu asiakkaiden työllistymistuloksiin verrattuna vertailuryhmään. Ohjelman palveluntuottajat saavat palkkioita vain, jos heidän asiakkaansa työllistyvät paremmin kuin vertailuryhmä. Tämä kannustaa palveluntuottajia tekemään kaikkensa auttaakseen asiakkaitaan löytämään töitä. Tulospalkkiomalli on jaettu kolmeen tasoon, joista kunkin tavoitteet ovat erilaiset. Ensimmäinen taso edellyttää, että palveluntuottajien asiakkaat työllistyvät 5 prosenttia paremmin kuin vertailuryhmä. Toinen taso edellyttää 10 prosentin parannusta, kun taas kolmannessa tasossa edellytetään 15 prosentin parannusta. Mitä korkeammalle tasolle palveluntuottaja yltää, sitä suurempi palkkio sille maksetaan. (MBIE 2014).

Vertailuryhmistä oppina voidaan nostaa, että vertailuryhmät on kansainvälisesti muodostettu vertaamalla joko toimijoiden keskinäistä tehokkuutta (mikäli voivat itse vaikuttaa asiakashankintaan) tai palveluntuottajan tuloksellisuutta vertailuryhmään, joka ei ole ollut palvelun piirissä. Jälkimmäisessä vertailuryhmän muodostamisessa otetaan huomioon asiakkaiden taustatekijöitä, kuten ikä, sukupuoli, koulutustaso, aiempi työkokemus, työttömyyden kesto ja muita vastaavia tekijöitä. Asiakkaat jaetaan ryhmiin näiden taustatekijöiden perusteella, ja palveluntuottajan asiakkaista muodostetaan vertailuryhmä, joka vastaa mahdollisimman hyvin kyseistä palveluntuottajaa koskevaa asiakasprofiilia.

3.5.2. Ryhmäkohtaiset tulokset

Ryhmäkohtaisia tulospalkkioita on sovellettu Suomessa suhteellisen vähän. Tällä tarkoitetaan sitä, että useissa palveluissa asiakkaita ohjataan palveluun ryhmänä tai ryhmämuotoisuus kuuluu oleellisena elementtinä palveluun. Näin on vaikkapa valmennuksissa. Ainakin ura- ja työnhakuvalmennuksissa ryhmäkohtaisia palkkioita on pidetty toimivina konsepteina. Joissakin tilanteissa, jos tietty ryhmä ei ole saavuttanut tiettyä tulostasoa, ei tulospalkkiota ole maksettu. Niissä ryhmäkohtaisen tuloksen painoarvo on perinteisesti ollut varsin pieni.

Case: Uudenmaan ELY-keskuksen nuorten tulosperusteinen työnvälityspilotti

Uudenmaan ELY-keskus toteutti tulosperusteisen nuorten työnvälityksen pilottihankinnan. Hankinnan tuloskriteerit vaihtelivat työttömien ja ei-työttömien asiakasryhmissä. Työttömien asiakasryhmissä palvelulla tavoiteltiin muun muassa nuoren työllistymistä kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti avoimille työmarkkinoille, palkkatuettua työllistymistä yritykseen, kunnalle tai kolmannelle sektorille, yrittäjyyttä starttirahan tai työttömyysetuuden tukemana, kouluttautumista (työvoimakoulutus, tutkinto-opiskelu tai omaehtoinen), opiskelua työttömyysetuudella tai työkokeiluun osallistumista. Ei-työttömien asiakasryhmässä palvelun tavoitteena oli tilanteen mukaan työn vakiinnuttaminen, kokoaikaisempi työllistyminen, avoimille työmarkkinoille työllistyminen, koulutuksen alun tukeminen ja koulutuksessa pysyminen tai siirtyminen lähemmäksi työmarkkinoita.

Nuorten valmennuspalvelun (työhönvalmennus PT4) puitesopimuskauden asiakasmäärätavoite oli koko Uudenmaan alueella 9 640, josta sopimuskauden asiakasmäärätavoite oli 2 410. Palveluntuottajan kokonaispalkkio muodostui pääsääntöisesti seuraavista osista:

- Tuntipalkkiot:
  a) Valmennustyön tuntipalkkio: 20–50 euroa/palvelutunti palveluntuottajan tarjouksen mukaisesti. Tuntipalkkiota voitiin korottaa kielellistetyn palvelun perusteella.
  b) Uraohjauksen tuntipalkkio: valmennustyön tuntihinta kerrottuna 1,7:llä.
- Tuntipalkkion ehtona oli, että palvelutunti sisältää yksilöllistä ja reaaliaikaista vuorovaikutusta. Lisäksi tuntipalkkioon voitiin lisätä mahdollinen lähipalvelulisä.
- Tulospalkkiot, jotka rakentuivat asiakaskohtaisista tulostapahtumista:

  Tulostapahtumalla tarkoitettiin asiakkaan tilannetta palvelukuukauden lopussa. Tulostapahtumat oli määritelty tarkemmin TE-toimiston URA-asiakastietojärjestelmän merkintöjen perusteella.

  Yksittäisen asiakkaan tulostapahtuman tarkastelu tehtiin palvelukuukausien 2–6 lopussa vain työttömien asiakasryhmissä ja vain niiden asiakkaiden osalta, joiden palveluintensiteetti oli vähintään 50 prosenttia ja jotka eivät olleet tauolla. Ehdot tarkoittivat, että kriteerejä täyttämättömät tulostapahtumat hylättiin tuloksellisuuden laskennassa, millä saattoi olla merkittävä heikentävä vaikutus tulospalkkioiden muodostumiseen.
- Erityissisältöjen suoritepalkkiot ja mahdolliset palvelusakot, jotka vähennettiin kokonaispalkkiosta.

Ostaja arvioi, että palkkiomallin tulosviritteisyyden takia kokonaispalkkiosta noin 30–50 prosenttia maksettaisiin tulospalkkioina. Tämä tarkoitti, että suoritepalkkioiden tarkoituksena ei ollut kattaa kaikkia palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Case: Työn uudet muodot -valmennusohjelma Pohjanmaalla

Pohjanmaan ELY-keskus toteutti vuonna 2017 Työn uudet muodot -valmennusohjelman pilottihankinnan. Hankinnan arvo oli kokonaisuudessaan 180 000 euroa. Hankintaan kilpailutettiin kaksi valmennusryhmää ja niiden toteutushinnat, joista osa maksettiin tulosperusteisena palkkiona. Hankinnan palkkiorakenne oli seuraavanlainen:

- Ryhmä 1. Kaikki osallistuneet työnhakija-asiakkaat saivat kokonaiskestoltaan vähintään neljän työviikon palkallisen toimeksiannon kolmen kuukauden sisällä ryhmävalmennuksen päättymisestä / Palkkio 5 000 euroa.
- Ryhmä 1. 75 prosenttia osallistuneista työnhakija-asiakkaista sai kokonaiskestoltaan vähintään neljän työviikon palkallisen toimeksiannon kolmen kuukauden sisällä ryhmävalmennuksen päättymisestä / Palkkio 3 000 euroa.
- Ryhmä 1. 50 prosenttia osallistuneista työnhakija-asiakkaista sai kokonaiskestoltaan vähintään neljän työviikon palkallisen toimeksiannon kolmen kuukauden sisällä ryhmävalmennuksen päättymisestä / Palkkio 1 000 euroa.
- Ryhmä 2. Kaikki osallistuneet työnhakija-asiakkaat saivat kokonaiskestoltaan vähintään neljän työviikon palkallisen toimeksiannon kolmen kuukauden sisällä ryhmävalmennuksen päättymisestä / Palkkio 5 000 euroa.
- Ryhmä 2. 75 prosenttia osallistuneista työnhakija-asiakkaista sai kokonaiskestoltaan vähintään neljän työviikon palkallisen työsopimuksen.

Lisäksi palkkion kriteerinä oli, että työajan tuli olla keskimäärin vähintään 18 tuntia viikossa. Myös yrittäjäksi ryhtyminen laskettiin toimeksiannoksi, ja tuloksena voitiin hyväksyä myös edellä mainitut edellytykset täyttävä vuokratyösuhde, mikäli kyseessä ei ollut sellainen vuokratyösuhde, jossa palveluntuottaja vuokraa asiakkaita palveluntuottajan, palveluntuottajan konsernin tai tämän vastaavia palveluja tuottavan alihankkijan palvelukseen. Palveluntuottajan tuli raportoida tuloksista ja toimittaa palkkion perusteena olleet todistukset tilaajalle.

Palkkiorakenteella tavoiteltiin yksilötason seurannan sijaan koko ryhmän osalta kokonaisvaikuttavuuden seurantaa. Tällä pyrittiin siihen, että palveluntarjoajan tuli huomioida helpommin työllistyvien asiakkaiden lisäksi myös muut valmennusryhmän asiakkaat ja panostaa mahdollisimman monen asiakkaan tilanteeseen.

3.5.3. Asiakasryhmittäinen hinnoittelu

Asiakasryhmittäisellä hinnoittelulla ohjataan palveluntuottajaa kiinnittämään huomiota tiettyyn kohderyhmään. Asiakasryhmittäinen hinnoittelu kytkee palvelun suorite- tai tulosmaksuihin.

Asiakasryhmäkohtaista hinnoittelua voi soveltaa hyvin monenlaisten eri muuttujien mukaan: koulutustausta, maantieteellinen sijainti tai esimerkiksi erot palveluun sisältyvän palvelutarpeen kartoituksen tuloksissa. Työllisyyspalveluissa asiakasryhmittäistä hinnoittelua on hyödynnetty esimerkiksi työttömyysjakson keston, pitkäaikaistyöttömyyden riskikertoimen ja hankkijan käytössä olevien työllistymistodennäköisyyksien laskentatavan mukaan. Pitkäaikaistyöttömyyden riskikerroin ja työttömyysjakson kesto ovat tekijöitä, jotka ovat saatavilla työvoimaviranomaisen tilastojärjestelmistä kullekin henkilölle.

Pitkäaikaistyöttömyyden riskikertoimen osalta haasteena on, että vaikka sitä voi käyttää maksuperusteena, ei palveluntuottajalle saa nykytulkinnan mukaan kertoa yksittäisen asiakkaan kohdalla, kuuluuko asiakas tämän kalleimman maksuperusteen palveluun vai ei.

Palveluntuottajien mielestä asiakasryhmittäisen hinnoittelun käyttöön vaikuttaa merkittävästi myös palvelun kesto. Mikäli palvelu on pidempi, tämä vaikuttaa hinnoitteluun. Parhaiten ryhmittelyn katsotaan toimivan silloin, kun palvelun volyymi on suuri ja kohderyhmät ovat selkeitä. Pienen volyymin palveluissa asiakasryhmittäinen hinnoittelu tekee palkkiomallista liian monimutkaisen. On vaikea sanoa, mikä on soveltuva asiakasmäärä, jossa asiakasryhmittäistä hinnoittelua kannattaa käyttää. Palveluntuottajien näkökulmasta 100 asiakasta on vielä liian pieni määrä ryhmiteltäväksi erilaisiin hintaluokkiin.

Kansainvälisesti asiakasryhmittäinen hinnoittelu on usein käytössä. Se voidaan tehdä etuuden perusteella (Iso-Britannia tai Kanada) tai erilaisten palvelutarpeen arviointi- ja profilointityökalujen avulla.

Case: Tehostettu työnvälitys[1] – kokonaisvaltaisen hankinnan haasteet ja esimerkki asiakasryhmittäisestä hankinnasta

Varsinais-Suomessa toteutettiin tehostetun työnvälityspalvelun pilotti. Tehostettu työnvälityspalvelu käynnistettiin vastaamaan nopeasti kasvavaan työvoimatarpeeseen erityisesti meri- ja autoteollisuudessa. Tavoitteena palvelulla oli hankkia TE-toimiston rinnalle lisäkäsiä työnvälitykseen, erityisesti seuraaviin teemoihin liittyen:

- yhteensovittamaan työnhakijoita ja työpaikkoja
- saada työttömät työnhakijat havahtumaan alueen työmarkkinoiden mahdollisuuksiin
- tehdä TE-toimiston asiakasohjaus mahdollisimman helpoksi.

Pilotin perusajatuksena oli asiakasmäärältään iso hankinta ajankohdassa, jossa yksityiselle palveluntuottajalle oltiin siirtämässä omaa avaintoimintaa, työnvälitystä. Palvelun suunnitteluun haluttiin lisää voimaa. Hankinta toteutettiin markkinavuoropuhelun avulla ja kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Kokemuksena hankinta oli hankkijalle monivaiheinen, aikaa vievä ja työläs, vaikka neuvottelut palveluntuottajien kanssa olivatkin hedelmällisiä.

1 Sari Säipän esitys Kumppanuuspilottien loppuseminaarissa sekä Nyman & Eskelinen & Valtakari 2020.

Palvelussa lähtökohtana oli tiivis yhteistyö TE-toimiston kanssa siten, että se täydensi TE-toimiston normaalia työnvälitystä. Palveluun ohjatuille työnhakijoille voitiin tarjota tukea sopivan työn ja/tai koulutuksen löytämiseksi, ja työnantajille voitiin tarjota soveltuvia uusia työntekijöitä. Palvelun aloitti sen kolmen vuoden toiminta-aikana yhteensä noin 8 500 työnhakijaa.

Palvelumallissa työnhakija oli TE-toimiston ja palveluntuottajan yhteinen asiakas. Palveluntuottaja tarjosi ohjaus- ja valmennuspalveluja työnhakijan yksilöllisen tarpeen mukaan työnhaun tueksi. Palveluprosessi oli intensiivinen, ja minimissään tehostetussa työnvälityspalvelussa oleva asiakas kontaktoitiin yksilöllisesti kuukausittain. Palvelun aikana työnhakijoiden palveluprosessin erilaiset työttömyysturvaan, työllistymissuunnitelmien koordinointiin yms. lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät osuudet hoidettiin TE-toimistossa. Palveluntuottajalla palvelun toteuttamisesta vastasi 5–11 henkilöä. Määrä kasvoi toiminnan kehittyessä ja asiakasvolyymien kasvaessa. TE-toimistossa henkilöresursseja oli palveluun osoitettu parhaimmillaan yhteensä kuusi henkilöä. Palvelussa oli asiakkaita samanaikaisesti keskimäärin 1 500–2 500 henkilöä. Työnantajien suuntaan sekä tarjottiin aktiivisesti työnhakijoita että tuettiin työnantajien omaa työntekijöiden hakuprosessia erilaisilla palveluilla. Tehostettuun työnvälityspalveluun kuului myös markkinoinnin keinoin tuoda laajemmin valtakunnallisesti esiin Varsinais-Suomen hyvät työllistymismahdollisuudet erityisesti veturialoilla.

Palvelun tulospalkkiomallissa yleisille työmarkkinoille työllistymisestä palkkio maksettiin vain sellaisesta työllistymisestä, jossa työaika oli vähintään 80 prosenttia alan kokoaikatyöstä ja työsuhteen kesto yhdessä tai useassa työsuhteessa oli yhtäjaksoisesti vähintään 3 kuukautta. Tällä haluttiin edistää pysyvämpiä työllistymisiä lyhyiden määräaikaisuuksien sijaan.

Tulospalkkion suuruudessa huomioitiin myös TE-toimiston asiakastietojärjestelmän tuottaman pitkäaikaistyöttömyyden riskin luokitustieto palveluun ohjatulle asiakkaalle. Tulospalkkiota maksettiin profilointityökalun antaman pitkäaikaistyöttömyyden riski -luokituksen mukaan seuraavasti:

- 930 euroa / asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski oli todennäköinen.
- 651 euroa / asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski oli kohonnut.
- 465 euroa / asiakas, jonka pitkäaikaistyöttömyyden riski oli vähäinen.

Myös palkkatuetusta työsuhteesta (pois lukien kuntiin palkkatuella syntyneet työsuhteet) maksettiin palkkio, joka oli 50 prosenttia yleisille työmarkkinoille työllistymisestä maksettavasta palkkiosta kaikissa pitkäaikaistyöttömyyden riskiluokissa. Lisäksi palkkioperusteena olivat ammatilliseen työvoimakoulutukseen ohjautumiset. Niissä palkkio maksettiin, kun asiakas aloitti vähintään 10 päivää kestävän työvoimakoulutuksen. Ohjauksista palkkio oli 200 euroa. Tulosperusteisten palkkioiden lisäksi palveluntuottajalle maksettiin 50 euron palkkio jokaisesta asiakkaalle Oma asiointi -palvelussa laaditusta ja TE-toimiston hyväksymästä työllistymissuunnitelmasta. Palkkioperusteiden todentamisessa hyödynnettiin TTV-palvelun (Tehostettu työnvälityspalvelu) kohdalla TE-toimiston URA- ja QlikView-järjestelmiä. ELY-keskus rakensi yhdessä KEHA-keskuksen kanssa TTV-palvelua varten työllistymisten, työvoimakoulutusten aloittamisten ja tehtyjen suunnitelmien seurannan.

Palvelun arviointitutkimuksen tulokset osoittivat, 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 verrokkiryhmästä, osoitti nykymallin tarkastelu TE-toimiston ja ulkoisen palveluntuottajan toiminnan kokonaisuutena sen, että nykymallilla pystytään työllistämään asiakkaita tehokkaammin kuin aikaisemmalla TE-toimiston ”normaalilla” työnvälitysmallilla. Tehostettu työnvälitys toimi kuten sen oli ajateltukin toimivan: se oli tehokas niissä asiakasryhmissä, jotka olivat lähellä työmarkkinoita mutta eivät omatoimisesti työllistyneet. Tehostettua työnvälityspalvelua ei kustannustehokkuuden näkökulmasta kannata tarjota omatoimisesti työllistyville asiakkaille eikä vaikuttavuusnäkökulmasta vaikeasti työllistyville asiakkaille, joilla on ollut esimerkiksi moniammatillista tukea vaativia työllistymisen esteitä. (Nyman, Eskelinen, Valtakari 2020.)

3.5.4. Asiakkaiden näkemykset ja asiakaskokemus

Asiakkaiden näkemykset, asiakkaan palaute ja asiakaskokemus ovat yksi mahdollinen tulospalkkion elementti. Työllisyyspalveluissa sitä on hyödynnetty erilaisilla painotuksilla. Joissakin hankinnoissa se on ollut keskeinen osa hankintaa, useimmissa puolestaan pienempi kannustin. Asiakkaan muutokseen palvelussa (asiakasmuutos) palataan vielä erikseen omassa luvussaan.

Kehittämisviestinä nostetaan esiin, että varsinaisessa palkkiomallissa asiakaskokemus tulisi olla pienemmällä painoarvolla kuin muut tulokset. Pienemmällä painoarvolla asiakkaiden näkemysten ja kokemusten kerääminen on kytketty usein palkkiomalleihin pienenä lisäpalkkiona tai laadunvarmistuksena. Käänteisesti asiakaspalautetta voi lähestyä palkkiomallien ulkopuolella reklamaatioiden kautta.

Palveluntuottajien näkemysten mukaan laadulliset mittarit toimivat asiakaskohderyhmän mukaan valittuina. Myös asiakaskokemus toimii mittarina. Käytännön palautteena on esitetty, että asiakastyytyväisyyskysymykset on hyvä rakentaa markkinavuoropuhelun aikana. Monet palveluntuottajat korostavatkin, että palveluissa tulisi jollakin tavalla kannustaa hyvien asiakastyytyväisyystulosten aikaansaamiseen.

Asiakkaan ymmärrys asiakaskokemuksen arvostuksen merkityksestä voi olla psykologinen kannuste sekä asiakkaalle että henkilöstölle. Yleisesti tämän hetken ostajien palautteen mukaan näiden tulosten painoarvon tulisi kuitenkin olla suhteellisen pieni.

Entä sitten tilaaja-asiakkaan tai palveluihin asiakkaita ohjaavan henkilöstön näkökulma? Palveluissa on usein kysytty, voisiko asiakasnäkemyksen tai asiakaskokemuksen lisäksi tähän ottaa mitattavaksi osa-alueeksi tilaajan ja palveluntuottajan välisen yhteistyön/kehittämisorientaation tai vaikkapa tilaaja-asiakkaan tai asiakasohjaajien palautteen palvelusta.

Edellä esitettyihin ehdotuksiin palveluntuottajat ovat kuitenkin suhtautuneet varauksella. Nykyisissä palveluissa on ollut hyviä kokemuksia silloin, kun asiakkaalla tarkoitetaan valmennettavaa/asiakasta, joka osallistuu palveluun. Sen sijaan tapauksissa, joissa on tarkoitettu tilaaja-asiakasta, kokemukset eivät ole olleet yhtä hyviä. Näissä tilanteissa palveluntuottaja ei ole yhteydessä jokaiseen yksittäiseen asiantuntijaan eikä näin ollen pysty varmistamaan esimerkiksi sitä, että asiantuntijalla on käsitys palvelun tavoitteista; kyse voi olla esimerkiksi asiantuntijan omasta tulkinnasta siitä, mikä palvelun tavoite on. Tämä puolestaan vaikuttaa saatuun palautteeseen.

Yleisenä huomiona on nostettu esiin, että tämä on yksi hyvä ”lisäelementti” palkkiomalleissa:

”Erinomaisen tärkeä osa tuloshinnoittelua, koska kokemus eteenpäin pääsemisestä ja oma voimaantuminen ovat yksi tärkeä palvelun tulos. Ei yksin riitä tulospalkkioksi, vaan lisämittareita lopullisesta tavoitellusta tuloksesta tarvitaan.” (Hankkijan näkökulma)

Työelämätutka ja Kykyviisari

Työelämätutka ja Kykyviisari ovat kansallisia työ- ja toimintakyvyn mittareita. Työelämätutkaan on koottu työn ja koulutuksen löytämisen kannalta tärkeitä tekijöitä, ja sen avulla käyttäjä voi itse arvioida, millaiset asiat vaikuttavat omaan työllistymiseen ja kuinka suuri merkitys niillä on. Työelämätutkaa käytetään usein keskustelun pohjana työnhakijoiden asioidessa TE-toimiston kanssa. Kykyviisari on maksuton työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä kaikille työikäisille. Sen avulla vastaaja voi selvittää omaa tilannettaan, keskeisiä vahvuuksiaan ja kehittämiskohteitaan. Sekä Työelämätutka että Kykyviisari mahdollistavat työ- ja toimintakyvyssä tapahtuneen muutoksen tarkastelun, mikäli arviointi toteutetaan useamman kerran.

Työelämätutkaa ja Kykyviisaria käytetään loppukeskusteluissa työ- ja toimintakyvyn muutoksen kartoittamiseen ja näkyväksi tekemiseen. Kelan palvelussa on käytetty myös WHOQOL-BREF-mittaria elämänlaadun arvioimiseen, ja palveluntuottajan Arvi-portaalissa on ollut mahdollista tehdä elämäntilanteen ja työ- ja toimintakyvyn alku- ja loppuarviointi ja vertailla niitä. Alku- ja loppuarviointia tehtäessä näiden mittarien avulla on mahdollista tuoda esiin muutosta, vaikka mittarit eivät kerrokaan tarkasti muutoksen syistä tai konkreettisista vaikutuksista asiakkaan toimintaan. Hyvä perusperiaate on kartoittaa siirtymien lisäksi myös muita muutoksia, joissa näistä mittareista voi olla hyötyä.

Sellaisissa asiakasmuutosta kuvaavissa mittareissa, joissa palautteen antaminen perustuu vapaaehtoisuuteen, on haasteena palautteen saaminen. Tiedossa on myös tutkittu ilmiö siitä, että vaikka palvelun työllistämistulokset ovat olleet hyviä, voi asiakastyytyväisyys olla heikompaa (esimerkiksi verrokkiin verrattuna). Työnhakijoiden palaute oli kehnompaa esimerkiksi tilanteessa, jossa he joutuivat itse tekemään (lisä)töitä (myös ”kotiläksyjä”) työllistymisensä eteen. Asiakasnäkemys on toki tärkeä, ja sitä tulee kerätä. Lisäksi tiedon pohjalta tulee kehittää toimintaa. Joskus palaute voi kuitenkin olla ristiriitaista palvelun tuloksiin ja tavoitteisiin nähden.

Case: Pirkanmaan kumppanuuspilotti ja asiakaskokemuksen johtaminen osana palvelua

Pirkanmaan ELY-keskuksen toteuttamassa kumppanuuspilotin hankinnassa toteutettiin tulosperusteinen hankinta, jossa asiakaskokemuksen johtaminen oli yksi keskeinen suunnitteluperiaate. Asiakkaan palvelutarve ohjasi palveluun heikossa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita, jotka hyötyivät pidemmistä ja moninaisemmista palveluista. Palvelupolut räätälöitiin asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan, ja tavoitteena oli löytää jokaiselle polku työmarkkinoille. Palveluun ohjattuja asiakkaita oli yhteensä 4 132 (maksimi 4 200), joista yhteensä 961 päätti palvelun. Palvelun kesto oli 12 kuukautta, ja asiakasohjaus päättyi 31.12.2020.

Palvelun aikana yhteensä 100 TE-palvelun asiantuntijaa sai asiakaskohtaamisissa käyttöönsä työkalut, joiden avulla oli mahdollista seurata omaa työtä ja itsearvioida tapaamisten onnistumista ja palveluohjausta. Työkalujen avulla he saivat myös reaaliaikaista tietoa asiakasohjauksen tilanteesta. Valmentajilla ja palveluntuottajilla oli käytössään sama työkalu asiakasprosessin etenemisen seurantaa ja asiakaskokemuksen parantamista varten. Työkalun avulla oli mahdollista seurata paremmin palvelun vaikuttavuutta ja palvelukokemusta, huomioida kehittämistarpeita ja kehittää palautteen avulla valmentajien ja palveluntuottajien toimintaa. Lisäksi työkalun avulla tehtiin kuukausittaisia ja kvartaalisia loppuarviointeja.

Yhteistyö palveluntuottajien kanssa oli sovittu etukäteen ja sisälsi palavereja, perehdyttämistä, ohjausryhmiä ja yhteisiä tiedon välityskanavia, kuten Teams-kanavan. Palveluntuottajan kanssa toimittiin myös yhteisissä tiloissa. Palveluntuottajien ja TE-toimiston sekä ELY-keskuksen vuorovaikutus toimi hyvin. Hankinnassa varmistettiin, että sekä palveluntuottajien että TE-toimiston sisäiset prosessit olivat kunnossa, ja markkinointi- ja viestintäsuunnitelmissa vastuunjaosta sovittiin etukäteen. Palvelua pyrittiin jatkuvasti kehittämään innovatiivisemmaksi ja monipuolisemmaksi.

Asiakaskokemuksen mittaaminen oli tärkeä laadun seurannan ja tiedolla johtamisen väline. Asiakaskokemuksen mittaamisen tulokset olivat hyviä: asiakkaan ja TE-asiantuntijan kohtaaminen sai asteikolla 1–5 arvosanaksi 4,23 (noin 4 000 vastausta) ja valmentajan ja asiakkaan kohtaaminen 3,95 (n. 7 000 vastausta). Palvelu sai kokonaisarvosanakseen 3,89 (noin 1 000 vastausta).

Seurannan mukaan yleisin palvelun päättymisen syy oli asiakkaan työllistyminen tai koulutuksen aloittaminen. Yhteensä 961 asiakkaasta 422 asiakasta työllistyi, 15 aloitti yritystoiminnan ja 375 aloitti koulutuksen. Asiakkaista 31 lopetti palvelun, ja 153 asiakkaan palvelu päättyi muista syistä. Asiakkaat kokivat, että palvelu oli ammattitaitoista (arvosana 4,2) ja tavoitteellista (4,0). Palvelun antamaa konkreettista apua koskevan väittämän arvosanakeskiarvo oli 3,6 ja usko oman työllistymisen vahvistumiseen 3,7. Arviot eivät juurikaan muuttuneet kvartaalien välillä. Usko oman työllistymisen vahvistumiseen arvioitiin kuitenkin viimeisellä kvartaalilla hieman aikaisempaa kriittisemmin (3,5). Eniten palvelun koettiin lisänneen motivaatiota työllistymiseen ja parantaneen itsetuntoa. Vähiten palvelun koettiin vaikuttaneen omaan osaamiseen. Lisäksi asiakkaat mainitsivat arvostaneensa sitä, että heidän tilanteestaan välitettiin. Asiakkaat myös kehuivat palvelun hyvää laatua. Palvelu sai asiakkailta kehuja pitkistä ja syvällisistä keskusteluista valmentajan kanssa. Kehuja asiakkailta saatiin myös siitä, että palveluhankinta kokosi kaikki palvelut yhden palvelun alle.

Case: Tulosperusteinen Yksinyrittäjästä työnantajaksi -pilotti Uudellamaalla

Uudenmaan ELY-keskus toteutti vuosien 2017–18 aikana yrittäjille suunnatun yrityskehittämisen pilottihankinnan. Hankintaan osallistui yhteensä 13 ELY-aluetta. Uudellamaalla hankinnan arvo oli 676 000 euroa. Tarjoukset palveluntuottajilta pyydettiin 7.8.2017 mennessä, ja hankinnasta vastasi yrityskehittämisen yksikkö. Maksu perustui tarjousten perusteella määriteltyyn asiakaskohtaiseen perushintaan sekä asiakaspalautteen perusteella maksettuun asiakaskohtaiseen palkkioon, joka oli maksimissaan 1 050 euroa. Asiakaspalautteen perusteella maksettu palkkio määriteltiin seuraavanlaisesti:

- Asiakaskokemus rekrytointipalveluiden tuntemukseen oli parantunut merkittävästi tai erittäin paljon / Palkkio maksimissaan 600 euroa.

  a) Työnantajaosaaminen oli kehittynyt merkittävästi / 70 euroa tai erittäin paljon / 150 euroa.
  b) Rekrytointipalveluiden tuntemus oli parantunut merkittävästi / 70 euroa tai erittäin paljon / 150 euroa.
  c) Halukkuus rekrytoida palkattu työntekijä oli kasvanut merkittävästi / 70 euroa tai erittäin paljon / 150 euroa.
  d) Halukkuus ostaa työtä, vuokrata työvoimaa tai käyttää alihankintaa oli kasvanut merkittävästi / 70 euroa tai erittäin paljon / 150 euroa.
- Palvelut olivat merkittävästi hyödyllisiä tai erittäin hyödyllisiä / Palkkio maksimissaan 450 euroa.

  a) Henkilökohtainen sparraus oli merkittävästi hyödyllinen / 70 euroa tai erittäin hyödyllinen / 150 euroa.
  b) Kehittämissuunnitelma oli uuden palkkatyöntekijän rekrytoimisen kannalta merkittävästi hyödyllinen / 70 euroa tai erittäin hyödyllinen / 150 euroa.
  c) Kehittämissuunnitelma oli työn teettämisen, työvoiman vuokrauksen tai alihankkijan käytön aloittamisen kannalta merkittävästi hyödyllinen / 70 euroa tai erittäin hyödyllinen / 150 euroa.

3.6. Muut kannustimet

Myös muita kannustimia voidaan käyttää työllisyyspalveluissa. Esimerkit ovat pääasiassa kansainvälisiä. Niitä ovat muiden muassa:

- kiihtyvä hinnoittelu
- työllisyyssuunnitelma tuloksellisuuden kriteerinä ja maksujen suhteuttaminen asiakkaan kykyyn
- tavoitetasomallit.

Kiihtyvällä hinnoittelulla tarkoitetaan sitä, että hinnoittelu nousee sen mukaan, kuinka hyviä tuloksia palveluntuottaja saavuttaa. Esimerkiksi vaikeimmin työllistyville ja osatyökykyisille suunnatussa Work & Health -ohjelmassa Isossa-Britanniassa (ja myös paikallisessa toteutuksessa Manchesterissa) palkkiomallissa on seuraava kiihtyvän hinnoittelun periaate: jokaista kalenterikuukauden aikana palvelussa aloittanutta kohorttia kohti maksetaan normaali tulosmaksu aina siihen saakka, kunnes kohortista 75 prosenttia on saavuttanut positiivisia tuloksia. Tämän jälkeen kaikki loput saavutetuista tuloksista maksetaan korotetulla hintatasolla, joka on 40 prosenttia normaalia hintatasoa korkeampi.

Työllisyyssuunnitelman kaltaisten henkilökohtaisten tavoitteiden käyttö ja maksujen suhteuttaminen asiakkaan tilanteeseen on keino, jolla varmistetaan, että tulokset ovat suhteessa arvioituun asiakkaan työkykyyn. Näitä järjestelmiä on sovellettu esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa, joissa on käytössä varsin systemaattinen palvelutarpeen arviointi. Esimerkiksi Alankomaissa ”Making you fit for work”- ja ”On your way to Work” -palveluissa tulosmaksut koostuvat seuraavista komponenteista (UWV 2022):

- 80 euroa / tunti tietyistä määritellyistä suoritteista ja palvelun toteuttamisesta, ja osa tästä maksusta on määritelty kiinteäksi maksuksi ja osa ehdolliseksi.
- Tietty kiinteä maksuosuus siitä, että palveluntuottaja saavuttaa minimitason tietyissä hyväksytyissä lopputulemissa (esimerkiksi ”Kohti työtä” -ohjelmassa 60 prosenttia tuntimaksuista maksetaan etukäteen ja 40 prosenttia maksetaan riittävien tulosten saavuttamisesta).
- Riittävät tulokset määritellään yksittäisen työllistämissuunnitelman kautta, eivätkä ne ole aina suoraan sidoksissa työllistymiseen (tavoitteet ovat siis yksilöllisiä).
- Täydentävä kannustin/tulosmaksut tai ”vaikutusmaksut” maksetaan kertyneistä työtunneista seuraavasti:

Taulukko 4. Alankomaiden tulospalkkiomalli työssä pysymisestä

Asiakkaan töissä olema prosenttiosuus tunneista suhteessa hänen arvioituun työllisyyskapasiteettiinsa	Työssäolon yhtäjaksoinen kesto (ottaen huomioon prosentit)	
	6 kuukautta	12 kuukautta
50–99 %	500 euroa	750 euroa
100 %	750 euroa	1 000 euroa

Näkökulmana on, että kustannukset katetaan pääasiassa kiinteillä maksuilla ja kannustinrahoituksella tuetaan erityisesti haastavassa asemassa olevien työllistymisen tukemista ja yksilöllisten palvelusuunnitelmien toteuttamista. Tilaaja on luonnollisesti mukana suunnitelmien hyväksymisessä. Hintatasot on määritelty sisäisellä laskennalla.

Tavoitetasomalleilla tarkoitetaan palkkiomalleja, joissa palveluntuottajalle maksetaan siitä, että tämä saavuttaa yksilö- tai ryhmäkohtaisten tulosten kohdalla jonkin tietyn vähimmäistason tai useita erilaisia tasoja. Useimmiten tasot voivat liittyä asiakkaiden työllistymiseen tai työssä pysymiseen ja tietyn tulotason eli palkkatason saavuttamiseen. Suomessa näitä on kokeiltu muutamia, mutta kokemustieto on vähäistä.

Kansainvälisesti suoraa tavoitetasomallia on joissakin ohjelmissa kytketty vertaisryhmään (esimerkiksi tulosmaksujen saavuttaminen riippuu siitä, kuinka paljon vertailuryhmä ylitetään) tai näkökulma on huomioitu sillä, mikä on palvelun ”oletettu tulostaso” ja maksettu palkkiota tämän ylittävältä osalta. Oletettu tulostaso on saatettu määritellä esimerkiksi trendilinjana aiemmista vastaavista palveluista tai hienosyisemmillä malleilla.

Case: Kasvupalvelujen valmistelun näkökulma tavoitetasomalliksi (2018)

Kasvupalvelu-uudistusta valmisteltaessa (2017–2019) tulosperusteisuus oli enemmän keskustelun kohteena kuin se nykyään on. Näissä tutkimuksellisesti orientoituneissa keskusteluissa yritettiin hahmottaa, mikä olisi realistinen olettama siitä, kuinka paljon eri kohderyhmistä työllistyisi joka tapauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön muistiossa todettiin, että mikäli oletetaan 15 prosentin tason toteutuvan joka tapauksessa, kaikki tämän tason ylittävät tulokset ovat olleet palveluntuottajan tuloksia, joista palveluntuottaja kannattaa palkita. Tässä suosituksessa arvioitiin, että mikäli palkkiota maksetaan tavoitetason ylityksestä, voidaan olettaa, että jokainen työllistynyt olisi muutoin ollut keskimäärin työttömänä työllistymisen ja palvelun päättymisen välisen ajan (mahdollisesti myös pidempään). Tällöin esitettiin oletusarvoisesti voitavan arvioida, että työllistyminen palveluntuottajan avulla tapahtuisi keskimäärin samassa vaiheessa kuin tähänkin asti. Säästynyt etuusmeno olisi siis palvelun päättymishetken ja keskimääräisen työttömyyden päättymishetken erotus. Käytännössä oli mahdollista, että palveluntuottajalla menisi keskimäärin pidempään tulosten saavuttamisessa, jolloin maksettaisiin ylikompensaatiota. Toisaalta työttömyys jatkuisi monen kohdalla palvelun päättymisen jälkeen, joten kompensaatio näillä oletuksilla on todennäköisesti julkisen sektorin näkökulmasta taloudellisesti kannattava. Työnvälitystilaston perusteella työttömyysjaksot olivat päättyneet keskimäärin 37 viikon kohdalla, kun työttömyys oli jatkunut 6–12 kuukautta. Näin ollen säästyvä etuusmeno olisi 15 viikon ajalta maksettava työttömyysetuus, joka oli valtion osuuden osalta noin 2 430 euroa (verottomana noin 1 910 euroa). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018.)

Esimerkkikohderyhmänä oli 6–12 kuukautta työttömänä olleet henkilöt, joiden korkein koulutusaste oli keskiasteen koulutus. Kohderyhmän sisällä palveluun tuli ohjata asiakkaita mahdollisimman sattumanvaraisesti, jolloin voitiin olettaa, että työllistymisen todennäköisyys palveluun osallistuneilla olisi suurin piirtein sama kuin ulkopuolisilla. Tämän ajateltiin tarjoavan myös tutkimusasetelman mahdollisiin tuleviin arviointeihin. Esimerkkinä käytettyjä hintoja ei pidä tulkita suosituksiksi korvauksen tasoista, vaan ne havainnollistavat mahdollista palkkiorakennetta.

- Suoritemaksut:
  - korvaus määräaikaishaastatteluista (haastattelussa laaditaan työllistymissuunnitelma) 50 euroa/haastattelu (seuranta samoin kuin TE-toimistoilla, onko ajantasainen suunnitelma -> mietittävä sopimussakot, jos ei ole tehty)
  - korvaus raportoinnista ja perehtymisestä (ei esimerkin kannalta olennainen, voidaan tarkentaa myöhemmin)
  - kiinteä korvaus asiakkaan ohjaamisesta johonkin TE-toimiston järjestämään palveluun 200 euroa / asiakas
  - kiinteä korvaus 3 000 euroa / asiakas, kun asiakas aloittaa yritystoiminnan
- Tulososa palvelun aikana työllistyneistä, kun tavoitetasoa (esimerkkitavoitetaso 15 prosenttia ohjatuista asiakkaista) ei saavuteta
  - 900 euroa / työllistynyt

- Tulososa palvelun aikana työllistyneistä, kun tavoitetaso saavutetaan:
  - 1 800 euroa / tavoitetason I (15 prosenttia) ylittävä asiakas
  - 3 000 euroa / tavoitetason II (20 prosenttia) ylittävä asiakas
  - Tulos arvioidaan kuukausittain 7 kuukauden päästä palveluun ohjaamisen kuukaudesta (esimerkiksi asiakkaita ohjattu palveluun tammikuussa -> tulokset tiedossa elokuun alussa -> tällöin käytettävissä pohjaluku, josta osuus lasketaan)
- Tulososa tuloksen nopeudesta:
  - Mikäli työllistyneiden määrästä maksetaan tulososaa, voi palveluntuottaja saada myös lisäpalkkion tuloksen saavuttamisen nopeudesta. Tätä palkkiota maksetaan vain tilanteessa, jossa tavoitetaso työllistyneiden osuudessa on ylittynyt, eli tavoitetason alituksen yhteydessä ei arvioida työllistymisen nopeutta, vaikka nopeustavoite työllistyneiden osalta saavutettaisiin.
  - Käytetään pohjajoukkona palvelun aikana työllistyneitä. Lasketaan heidän palveluun ohjaamisen ja työllistymisensä välillä kuluneen ajan keskiarvo. Mikäli keskiarvo alittaa jonkin ennalta määrätyn tavoitetason, maksetaan lisätulospalkkiota prosessin nopeudesta seuraavasti:
    - keskimääräinen työllistymisen ajankohta: alle 10 viikkoa palvelussa -> 150 euroa / työllistynyt asiakas
    - keskimääräinen työllistymisen ajankohta: alle 9 viikkoa palvelussa -> 300 euroa / työllistynyt asiakas
    - keskimääräinen työllistymisen ajankohta: alle 8 viikkoa palvelussa -> 450 euroa / työllistynyt asiakas
- Bonus työssä pysymisestä:
  - Maksetaan kuusi kuukautta työllistymisen jälkeen, mikäli henkilö on edelleen työssä.
  - 700 euroa / työllistynyt

Tätä suositusta ei ilmeisesti kuitenkaan ole käytetty käytännön hankinnoissa.

4. Laadulliset mittarit – asiakasmuutoksen mittaaminen ja muutoksesta palkitseminen

4.1. Mitä laadullisilla mittareilla tai muutoksilla tarkoitamme?

Laadullisilla mittareilla tarkoitetaan tässä erityisesti asiakasmuutosta kuvaavien mittareiden soveltamista tulospalkkioperusteissa. Näihin mittareihin liittyy kahdenlaista ajattelutapaa. Toiset painottavat erityisesti tieteellisesti validoitujen mittareiden käyttöä; sellaisten, joita löytyy esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen TOIMIA-tietokannasta (Toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin kansallinen asiantuntijaverkosto). Toiset puolestaan painottavat sitä, että pääasia ei ole mittareiden aiemmin testattu validiteetti vaan se, että hankittavassa palvelussa kertyy riittävästi dataa, jotta tuloksia voidaan analysoida.

Työllisyyspalveluissa toteutetuissa esimerkeissä on toistaiseksi vain vähän kokemuksia laadullisista mittareista. Marke-hanke on tuottanut aiemmin käsikirjan asiakasmuutoksen mittaamisesta osana TE-palveluita[1]. Käsikirjan esimerkkejä asiakkaassa tapahtuvasta muutoksesta ovat:

- sosiaalinen kuntoutuminen
- toimintakyvyn tai työkyvyn paraneminen
- osaamisen vahvistuminen.

Käsikirjassa on kuvattu viisi asiakasmuutosta kuvaavaa mittaria, joiden soveltuvuutta työllisyyspalveluihin on arvioitu käsikirjassa tarkemmin. **Taulukkoon 5** on koottu lyhyesti mittareiden käyttöä ja kokemuksia. Kompassi-palvelua ei oppaan laadintahetkellä ole enää ylläpidetty, joten se on jätetty pois.

1 Työllistymispolun asiakasmuutos ja tulosperusteinen hankinta (ely-keskus.fi)

Taulukko 5. Esimerkkejä laadullista kehitystä kuvaavista mittareista

Mittari	Kuvaus	Kokemuksia
Työelämätutka	Työelämätutka kehitettiin työ- ja elinkeinoministeriössä TE-hallinnon arviointityökaluksi vuonna 2013. Tutka on suunniteltu käytettäväksi erilaisissa ohjaustilanteissa ja tekemään ohjaustyön tulos näkyväksi. Se on kehittäjiensä mukaan ”yleistutka”, joka sopii erilaisille asiakkaille ja erilaisiin palveluihin.	Käytettäessä Tutkaa tulosmittarina on huomioitava, että muutokset asiakkaan tilanteessa voivat näkyä myös negatiivisina, eli asiakas voi arvioida tilanteen palvelun lopussa alkutilannetta huonommaksi.

Mittari	Kuvaus	Kokemuksia

Kykyviisari	Kykyviisari on työ- ja toimintakykyä laajasti kartoittava itsearviointimenetelmä työikäisille (mukaan lukien työelämän ulkopuolella olevat.)
	• Työterveyslaitoksen (TTL) kehittämä ja ylläpitämä maksuton työkalu. Käyttö yksin tai yhdessä ohjaajan/valmentajan kanssa.
	• Menetelmä:
	  • arvioi koettua työ- ja toimintakykyä, osallisuutta ja hyvinvointia
	  • tekee vahvuudet ja haasteet näkyviksi
	  • mahdollistaa muutoksen tekemisen näkyväksi työ- ja toimintakyvyssä
		Kykyviisari soveltuu käytettäväksi erityisesti palveluissa, joissa asiakkaan tilannetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja asiakas tarvitsee työllistymiseensä enemmän tukea. Sen avulla voidaan tarkastella ja saada selville esimerkiksi työllistymisen esteitä ja löytää niihin ratkaisuja. Parhaiten se toimii ryhmätason kannustimiin kytkettynä.
		Kykyviisari otetaan käyttöön kykyviisari.fi-sivuilla rekisteröitymällä käyttäjäksi. Tämän voi tehdä esimerkiksi palveluntuottaja tai ELY-keskuksen edustaja. Rekisteröitynyt käyttäjä saa Työterveyslaitokselta organisaatiotunnuksen.
		Kykyviisaria ovat käyttäneet palveluntuottajat. Mittarin luenta eri ulottuvuuksissa ei aina ole helppoa, eivätkä tiedot aina tulostu oikein, jolloin palvelun toteutuksessa kannattaa varautua käyttämään aikaa tietojen oikeellisuuden tarkistamiseen.
		Haasteena on saada palaute tai Kykyviisarin vastaus palvelun jälkeen. Eli näitä asioita voidaan mitata palvelun päättymispäivänä, mutta 2–3 palvelun jälkeen vastausten saaminen on hyvin haastavaa.

3x10D	3x10D on itsearviointikysely, jolla voidaan kartoittaa keskeisiä elämänalueita (10 kappaletta). Kutakin elämänaluetta arvioidaan asteikolla 0–10. Diakonia-ammattikorkeakoulun kehittämä ja rekisteröimä mittari.	Marke-hankkeessa tehtyjen kokeilujen mukaan (uravalmennus 25 päivää) mittari soveltuu nuorille suunnattujen TE-palveluiden tulosmittariksi erityisesti silloin, kun palvelun tavoitteet liittyvät itsetuntemuksen, resilienssin ja toiveikkuuden vahvistamiseen (psykologinen pääoma). Kunnari-uravalmennuksesta muokattiin 15 päivän mittainen verkkototeutus, jonka vaikutuksia testattiin samoilla mittareilla. Tulosten perusteella 15 päivää on liian lyhyt aika, jotta muutoksia esimerkiksi psykologisessa pääomassa olisi mahdollista tapahtua.
Työtähti	Työtähti on maksullinen työkalu, joka on Triangle Consultingin kehittämä. Suomessa lisenssinhaltija on Uusia Network. Kyseessä on arviointivälineistö, joka on käytössä sosiaalipalveluiden yhteydessä. Siitä löytyy erilaisia versioita eri kohderyhmien tarpeisiin.	Mittarin käytöstä on kokemusta sosiaalipalveluissa ja nuorten työllisyyspalveluissa. Parhaiten mittari toimii valmennuksen ja keskustelun tukena, sillä arvio muodostetaan keskustelemalla.

Case: Urakoutsi – Nuorten työhönvalmennus

Keski-Suomen ELY-keskus toteutti vuoden 2021 aikana nuorten työhönvalmennuksen tulosperusteisen pilottihankinnan. Palvelu kohdennettiin alle 30-vuotiaille työnhakijoille, jotka tarvitsevat intensiivistä henkilökohtaista tukea työllistymiseen tai siirtymiseen lähemmäksi työmarkkinoita.

Hankinnassa maksettiin sekä perusrahoitusta että bonusta asiakkaan työllistymisedellytyksissä ja työelämäsuhteessa tapahtuvasta positiivisesta muutoksesta. Palkkio muodostui seuraavanlaisesti:

- Perusrahoitus määräytyi palvelusta maksettavan tuntihinnan mukaisesti. Palkkiota voitiin maksaa enintään 2 000 euroa ja 30 tuntia/asiakas, joka laskutettiin toteutuneiden tuntien mukaan.
- Bonuksen suuruus perustui työhönvalmennuspalvelun asiakkaiden Työelämätutkan alkuvaiheen ja päätösvaiheen mittaustulosten keskiarvossa tapahtuneeseen positiiviseen muutokseen. Tulospalkkion maksimimäärä oli 3 prosenttia hankinnan kokonaisarvosta, ja tulospalkkion suuruuteen vaikutti asiakkaissa tapahtuvan muutoksen lisäksi Työelämätutkan vastausprosentti. Tulospalkkion maksimimäärän sai, kun alku- ja loppumittausten keskiarvojen välinen ero oli vähintään 0,7 ja vastausprosentti oli 100 prosenttia. Tulospalkkio määräytyi seuraavasti:
  - Koko hankinnan arvo x 3 prosenttia x minuutti (muutos/0,70); 1 x vastausprosentti.
  - Jos muutos oli 0, ei saanut bonusta
  - 0:n ja 0,7:n välissä skaalautui lineaarisesti
  - Yli 0,70:n muutos ei lisännyt bonuksen määrää, eli 3 prosenttia hankinnan arvosta oli maksimi.
- Palveluntuottajan matkakorvauksia tai muita samankaltaisia kuluja ei korvattu erikseen, vaan niiden tuli sisältyä palvelun hintaan.
- Palvelun suunnittelu, raportointi, kokoukset yms. sisältyivät palveluntuottajan valmennustyöpäivän hinnoitteluun.

Case: Kykykoutsi – Osatyökykyisille suunnattu työhönvalmennus

Keski-Suomen ELY-keskus toteutti vuosina 2022–2023 osatyökykyisille henkilöasiakkaille suunnatun yksilöllisen työhönvalmennushankinnan. Työhönvalmennus on suunnattu palvelun käyttäjien osatyökykyisille työnhakijoille, jotka tarvitsevat henkilökohtaista tukea ja valmennusta saavuttaakseen tai vakiinnuttaakseen työllistymisen tavoitteensa. Hankinnassa maksetaan sekä suoritusperusteista että tulosperusteista palkkiota seuraavanlaisesti:

- Suoritusperusteinen osuus / 70 prosenttia tarjoajan tarjouksessa ilmoittamasta valmennustuntihinnasta. Palkkio perustuu työhönvalmennukseen käytettyihin valmennustunteihin seuraavien ehtojen mukaisesti:
  - Palvelun voimassaoloaikana palvelusta yhteensä laskutettava valmennustuntihinta = tarjoajan tarjouksessa ilmoittama valmennustuntihinta x 0,7. Palveluntuottaja raportoi tuottamansa palvelutunnit (tunti on 60 minuuttia), ja valmennustuntihinta maksetaan puolen tunnin (30 minuuttia) tarkkuudella.
  - Palvelusta maksetaan enintään 2 000 valmennustuntia siten, että yhtä osallistujaa kohden voi olla enintään 40 valmennustuntia, josta enintään 30 valmennustuntia on yksilövalmennusta ja enintään 10 valmennustuntia on vapaaehtoista ryhmävalmennusta. Pienryhmävalmennuksen valmennustuntihinta oli sama kuin laskutettava yksilövalmennuksen valmennustuntihinta.
- Tulosperusteinen osuus / 30 prosenttia kokonaishinnasta, ja tämän toteuma riippuu palveluntuottajan tuloksellisuudesta ja tavoitteen saavuttamisesta: työllistymisestä ja työssä pysymisestä 60 päivää työllistymisen jälkeen tai asiakkaan työ- ja toimintakyvyssä tapahtuvasta positiivisesta muutoksesta. Muutosten toteamisen mittarina käytetään Kykyviisaria.

Case: Muutoskoutsi-palvelu yli 50-vuotiaille työnhakija-asiakkaille

Keski-Suomen ELY-keskus toteutti vuonna 2023 yli 50-vuotiaille työnhakijoille suunnatun työnvälityksen tulosperusteisen pilottihankinnan. Valmennuksia järjestetään Keski-Suomen TE-toimiston alueella siten, että noin 70 prosenttia palvelusta toteutuu Jyväskylässä ja lähikunnissa ja 30 prosenttia muissa Keski-Suomen kunnissa. Vähintään palvelun aloitus ja lopetus tulee tapahtua kasvokkain asiakkaan kotipaikkakunnalla.

Hankinnassa maksettiin sekä suoritusperusteista että tulosperusteista palkkiota seuraavanlaisesti:

- Suoritusperusteinen osuus / 60 prosenttia valmennuksen kokonaishinnasta valmennustuntilaskutuksen toteuman mukaan. Palkkion suuruus määräytyy seuraavanlaisesti:

  a) Palvelusta laskutettava valmennustuntihinta = tarjoajan tarjouksessa ilmoittama valmennustuntihinta x 0,6. Palveluntuottaja raportoi tuottamansa palvelutunnit (tunti on 60 minuuttia), ja valmennustuntihinta maksetaan puolen tunnin tarkkuudella. Pienryhmävalmennuksen tuntihinta on sama kuin laskutettava yksilövalmennuksen valmennustuntihinta.
  b) Työhönvalmennuspalvelusta maksetaan työhönvalmennukseen käytettyjen valmennustuntien mukaan palvelun voimassaoloaikana yhteensä enintään 1 500 valmennustuntia siten, että yhtä osallistujaa kohden voi olla enintään 30 valmennustuntia, josta enintään 20 valmennustuntia on yksilövalmennusta ja enintään 10 valmennustuntia on vapaaehtoista ryhmävalmennusta.
- Tulosperusteinen osuus / 40 prosenttia valmennuksen kokonaishinnasta, joka riippuu palveluntuottajan tuloksellisuudesta. Mallissa on kaksi räätälöityä mittaria, pulssi- ja muutoskysely, jotka on johdettu tämän hankinnan käyttöön käytössä olevista validoiduista mittareista.

  a) Pulssikysely: Kokemus palvelun henkilökohtaisuudesta / ryhmäkohtainen palkkio palvelussa mukana olevien mukaan. Ryhmäkohtainen palkkio maksetaan enintään yhteensä 50 asiakkaasta. Asiakkaiden kokemukset mitataan asteikolla 1–5. Palkkion suuruus määräytyy seuraavanlaisesti:
     a) Ryhmäkohtainen täysi palkkio, jos vastausten keskiarvo on vähintään 4,1
     b) Ryhmäkohtainen perustason palkkio, jos vastausten keskiarvo on vähintään 3,4
     c) Palkkiota ei makseta, jos vastausten keskiarvo on alle 3,4

  b) Muutoskysely: työllistymisen erilaisten edellytysten kehittyminen palvelussa / asiakaskohtainen palkkio kyselyyn vastanneiden mukaan. Palkkion suuruus määräytyy seuraavanlaisesti:
     a) Täysi palkkio, jos asiakkaan vastausten keskiarvo on vähintään 4,1
     b) Peruspalkkio, jos asiakkaan vastausten keskiarvo on vähintään 3,4
     c) Palkkiota ei makseta, mikäli asiakaskohtainen keskiarvo on alle 3,4

Case: Polku-palvelut

Uudenmaan ELY-keskus toteutti työnvälityksen tulosperusteisen pilottihankinnan. Hankinnassa maksettiin palkkiota viiden tulospalkkioluokan mukaisesti. Lisäksi palvelusta oli mahdollista saada asiakastyytyväisyysbonus. Hankinnassa maksettiin seuraavista tuloksista:

- Tulospalkkio asiakasta kohden, mahdollista saada vain kerran palvelun aikana. Asiakkaista, joiden työllisyysstatus on palvelun alussa TE-hallinnon URA-järjestelmän mukaan ei-työtön, ei makseta tulosperusteista palkkiota.
  a) Kokoaikaisesti työllistynyt vakituiseen tai määräaikaiseen yli kaksi viikkoa kestävään työsuhteeseen / 1 000 euroa
  b) Osa-aikaisesti työllistynyt vakituiseen tai määräaikaiseen yli 2 viikkoa kestävään työsuhteeseen, jossa säännöllinen työaika on vähintään 4 tuntia viikossa ja enintään 80 prosenttia kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta / 800 euroa
  c) Aloittanut päätoimisen yritystoiminnan / 800 euroa
  d) Aloittanut koulutuksen eli päätoimisen tutkintoon johtavan opiskelun, osatutkinnon, RekryKoulutuksen tai työvoimakoulutuksen / 500 euroa
  e) Aloittanut työkokeilun / 200 euroa
- Asiakastyytyväisyysbonus, jolla mitataan asiakkaan näkemystä oman tilanteen etenemisestä ja valmennuksen laadusta palvelun päättymisen jälkeen (asteikolla 1–5). Asiakkaan antamat vastaukset pisteytetään, ja niistä muodostetaan keskiarvo, joka kerrotaan kyseessä olevan kuukauden aikana vastanneiden asiakkaiden määrällä. Palkkion suuruus määräytyy seuraavanlaisesti:

  a) Keskiarvo yli 4,7 / 200 euroa
  b) Keskiarvo 4,3–4,69 / 150 euroa
  c) Keskiarvo 4–4,29 / 100 euroa
  d) Mikäli asiakaspalautteen keskiarvo jää alle 3,5:n, palkkiota ei makseta ja tilaaja voi vaatia palveluntuottajaa parantamaan palvelun laatua tai harkita palvelun keskeyttämistä.

Tilaaja tarkastaa tulostapahtumat kuukausittain TE-hallinnon URA-järjestelmästä. Koska URA-kirjauksissa saattaa olla viivettä, kerätään tulospalkkioluokkiin oikeuttavat aineistot vasta seuraavan kuukauden 15. päivän jälkeen, jolloin lyhytkestoiset muutokset eivät välttämättä johda tulostapahtumaan tai voivat johtaa aiheettomaan tulostapahtumaan, mikäli asiakkaan tilanne ehtii muuttua useamman kerran. Bonuksiin oikeuttavat asiakastyytyväisyyskyselyn vastaukset ja tulokset tarkistetaan kuukausittain tulostapahtumatarkastuksen yhteydessä.

Useissa kohdin asiantuntijapalvelua ja sen haastatteluja ja keskusteluja on todettu, että asiakasmuutoksen mittaus on tietyssä mielessä yksi tapa ajatella ja käsitteellistää ”vaikuttavuutta”. Tausta-ajatuksena on siirtyminen vaikuttavuusperusteisuuden suuntaan, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että TE-palvelujen tuotannossa keskitytään tekemisen määrän sijaan asiakkaassa tapahtuvan muutoksen mittaamiseen ja maksimoimiseen.

”Joskus asiakaspalautetta on haastavaa saada asiakkaalta, joka työllistyy (eli voisi antaa positiivisen palautteen). Työllistynyt fokusoituu töihin eikä enää päättyneeseen palveluun.” (Palveluntuottajan näkökulma)

4.2. Miten etenen asiakasmuutos- ja asiakaskokemusmittareiden laatimisessa?

Asiakasmuutos- ja asiakaskokemusmittareiden laadintaan pätevät samat lainalaisuudet kuin muuhun tulosperusteiseen hankintaan. Lähtökohtaisesti asiakaskokemus kannattaa olla mukana palveluissa, vaikka se ei välttämättä olisi osa varsinaista palkkiomallia. Tässä käsikirjassa ei mennä siihen.

Asiakasmuutos- ja asiakaskokemusmittareiden valintaan vaikuttavat myös käytännölliset seikat, kuten mittareiden helppokäyttöisyys tai toimivuus. Osalla mittareista on oma raportointijärjestelmä: Työelämätutka, Kykyviisari tai maksulliset järjestelmät. Erilaisten mittareiden toteutukseen on useita erilaisia kaupallisia kyselytyökaluja, ja TE-palveluissa on testattu erilaisten kotimaisten palvelujentuottajien omia sovelluksia. Teknisen toteutustavan näkökulma voi vaikuttaa toissijaiselta mutta muodostuu usein käytännön toteutustapaa määrittäväksi tekijäksi.

Voit lähestyä mittarin valintaa käytännöllisten seikkojen lisäksi oman orientaatiosi kautta. Haluatko painottaa mittareiden kehittämisessä yhteiskehittämistä, valita mittarit itse tai jopa antaa palveluntuottajan valita mittareita? Pääsääntöisesti mittarin asettamisen ja tulosten tarkistamisen on tällä hetkellä katsottu olevan hankkijan vastuulla. Kuitenkin käytännön esimerkkejä yhteiskehittämisestä löytyy vaikka ratkaisukilpailujen kautta toteutetuissa hankinnoissa.

Kuva 10. Lähestymistapoja laadullisten tulosmittarien valintaan

Meillä ei ole tietämystä erilaisten asiakasmuutosten mahdollisista yhteiskunnallisista hyödyistä tai niiden kustannustasoista. Tämän vuoksi helpoin tapa lähestyä asiaa on käyttää yksinkertaisia painotuksia ja noudattaa samaa logiikkaa kuin ylipäätään budjettisi liikkuvien osien tai tulosmaksujen osuuden tunnistamisessa esimerkiksi prosenttimallin avulla.

Keskeinen kysymys, jonka voit esittää, on se, kuinka keskeinen osa palvelua ja sen tuloksia tavoiteltu asiakasmuutos on. Tämä kysymys muodostaa arvoperusteisen/määrärahalähtöisen hinnoittelun logiikan.

Hintatason muodostamiseen liittyy muitakin näkökulmia – näitä voi ajatella myös ajatusvaiheina:

1. Kun sinulla on käytössäsi ehdotetut mittarit, muodosta käsitys maksutason suuruudesta esimerkiksi edellä kuvatulla tavalla (tai markkinaehtoisesti).
2. Suurimmat erot mittareista kannattaa poistaa (eli Outlier-analyysi). Tähän on useita eri menetelmiä, mutta ääritapaukset kannattaa joka tapauksessa sopia poistettaviksi.
3. Tämän jälkeen kannattaa sitoa mittarin maksuosuus kehitykseen:
   a. Jos oletettu kehitys on tiedossa, kannattaa maksaa sen ylittävältä osalta
   b. Jos ei ole tiedossa, kannattaa maksaa joko yksilön tai ryhmän positiivisesta muutoksesta (positiivisen kautta). Apukysymyksenä: ”Kuinka monta prosenttia ryhmästä koki positiivista muutosta palvelun aikana kysymyksissä, joissa voidaan olettaa positiivisen muutoksen johtuvan palvelusta?” (Tähän liittyvä tutkimustieto on puutteellista).

Tämän jälkeen meille jää tietoa mittareista (yksittäisistä tai useista). Se, maksetaanko jokaisesta erikseen tai useista yhdessä, riippuu täysin mittareista ja niiden tyypeistä. Nyrkkisääntönä kannattaa miettiä, mittaavatko valitut mittarit samaa asiaa tai tavoitetta.

Vinkkejä: Kysymyksiä yhteiskehittelyyn palveluntuottajien kanssa

Jos sinulla on käytössäsi joukko mittareita, voit kysyä esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

1. Millaisia kokemuksia teillä on ollut mittarien käytöstä?
2. Kannattaako kompensaatio sitoa yksittäiseen mittariin (jos kuvaa palvelun tavoitetta) vai kannattaako maksaa kokonaisuudesta useammalla mittarilla?
3. Millainen prosenttiosuus käytössä olevasta ”tulosbudjetista” tulisi sitoa mihinkin mittariin tai mittareiden kokonaisuuteen?
4. Kuinka suuri tulee yhden ihmisen positiivisen muutoksen olla, jotta siitä kannattaa maksaa? (mieti: ”oma tuntemuksesi kohdentuu 20 prosenttiin”)

Mittarin käytännön organisointiin silloin, kun sovellat jotain omaa mittaria, liittyy kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä. Tyypillisimmät asteikot ovat joko dikotomisia eli kahden ääripään asteikkoja välillä 0–10 tai Likertin asteikkoja (1–5 tai 1–7). Näissä jokaiselle numerolle on määritelty oma määrite kysymyksenasettelun mukaan (esimerkiksi ”jokseenkin samaa mieltä” tai ”erittäin paljon”). Muista mittareista esimerkkinä on kuntoutuksen puolella käytettävä GAS-asteikko[1].

Eri mittareita täsmennetään eri tavalla, ja niillä voidaan mitata useita eri asioita, esimerkiksi:

- Kehitys: alku- ja loppumittauksen välinen erotus (esimerkiksi Kykyviisari)
- Tavoitteiden saavuttaminen: vastaavuus tavoitteisiin ja sen ylitys (GAS)
- Tietyn tavoitetason saavuttaminen edellä mainituissa mittareissa
- Asiantuntija- ja kokemusarvio: asiakkaan ja ohjaajan arvio sekä arvion erotuksen kehitys

1 https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-kuntoutuspalvelut-palveluntuottajille-kuntoutuksen-mittaaminen-ja-arviointi-gas-menetelma

Tyypillisimmät palkkiot on sidottu esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- Prosenttiyksikön muutos yksilöiden positiivisissa vastauksissa (yksiköittäin / ryhmä)
- Prosenttiyksikön tai määriteltyjen prosenttiosuuksien muutos yhden yksilön kehityksessä alussa ja lopussa
- Absoluuttinen muutos mitatulla asteikolla (tämä on koettu hankalimmaksi, sillä tietämystä oikeasta tasosta ei ole)
- Edellä mainitut joko yksilönä tai ryhmänä ja yhdellä mittarilla tai kokonaisuutena (keskiarvon kautta)

Kansainvälisesti on useita erilaisia asiakasmuutoksen mittaamisen käytäntöjä. Ne ovat kuitenkin usein hyvin palvelu- tai kohderyhmäkohtaisia. Tällaisia kuuluu harvoin työllisyys- tai elinkeinopalvelujen pääasiallisiin laajoihin palvelukokonaisuuksiin. Saksassa ja Itävallassa käytetään usein bonuselementtejä esimerkiksi itseluottamuksen, minäpystyvyyden tai työmarkkinakyvykkyyden mittaamiseen erilaisissa ohjelmissa. Muutoksen painoarvot vaihtelevat hankintayksiköittäin.

Saksassa liittovaltio sekä eri osavaltiot ostavat runsaasti erilaisia tulosperusteisia palveluita. Niissä on useita erilaisia ja eri painoarvolla olevia kysymyksiä asiakasmuutoksesta. Tyypillisimmin ne on toteutettu asteikolla 1–10. Esimerkiksi tyypillinen patteristo, joka kuvaa asiakkaan itsetunnon nousua ja työllistymisedellytysten kehittymistä osana palkkiomalleja, liittyy minäpystyvyyteen seuraavasti:

Asteikolla 1–10 kuinka varma olet omista kyvyistäsi suoriutua seuraavista työnhakuun ja töihin liittyvistä tehtävistä?

- hakemuksen tai kansilehden kirjoittaminen
- työpaikkojen etsiminen
- verkostoituminen oman alan ammattilaisten kesken
- työhaastattelu
- työtoverien ja esihenkilöiden kanssa kommunikointi
- ajan hallinta töissä

Vastaavan tyyppisillä kyselyillä on myös prosessihyötyjä palveluntuottajan kanssa, mutta tilaajan tarjoamat kyselytyökalut mahdollistavat tiedon tallentumisen tilaajalle ja palkkioiden maksun positiivisen kehityksen perusteella – usein prosenttiyksikön muutosten kautta.

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisuuden kehittäminen tulevaisuudessa

Mitä tulevaisuudessa tarvittaisiin tulos- ja vaikuttavuusperusteisuuden kehittämisessä?

Käsikirjan laadintahetkellä hankintojen kehittämispäivillä koolla olleet ELY-keskusten hankintavastaavat esittivät useita terveisiä tuleville TE-palveluiden järjestäjille tai ylipäätään hankintoja tekeville. Näitä terveisiä ja näkökulmia on koottu taulukkoon 6 tämän luvun lopussa.

Aikaa ja panostusta suunnitteluun peräänkuulutettiin useissa kommenteissa. Parhaimmillaan suunnittelua tehdään asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa yhdessä. Suomessa TE-hankinnat ovat sikäli poikkeuksellisia, että hankinta-asiantuntijat ovat myös toimialan substanssin asiantuntijoita, eivät vain logistisia asiantuntijoita. Tämä edellyttää tiedon jakoa ja vaihtoa olemassa olevista kokemuksista ja hyvistä käytännöistä. Pyörää ei tarvitse keksiä uudelleen.

Erilaisia esimerkkimittareita erilaisista palveluista kaivataan, ja tämä käsikirja on pyrkinyt osaltaan vastaamaan tähän. Lisää tietoa ja tietämystä löytyy nykyisten hankkijoiden muodostamasta verkostosta.

Tulos- ja vaikuttavuusperusteisessa hankinnassa tulisi tunnistaa eri käsitteet ja erilaiset mahdollisuudet ja ulottuvuudet. Pelkkä tulosperusteisuus ei sovi kaikkiin palveluihin, eikä kaikkia maksusuoritteita ole mielekästä sitoa tulokseen. Tässä käsikirjassakin esiin nostetut esimerkit asiakasohjauksen tärkeydestä ja kaupallisen mallin miettimisestä ovat jatkossakin tärkeitä.

Tulos- ja vaikuttavuusperusteinen hankinta tulisi olla hankinnan ytimessä. Vaikuttavuuslähtöinen ajattelu on jatkossa keskeistä, ja eri näkemysten mukaan se tulisi ulottaa koskemaan myös kuntien omilta yksiköiltään tekemiä sidosyksikköhankintoja.

Johdolta odotetaan kiinnostusta hankintoihin ja tulos- ja vaikuttavuusperusteiseen ostamiseen. Tässä on tärkeä tunnistaa ja ymmärtää erilaiset tavoitteet ja tavoitellut tulokset. Toimivien seurantatyökalujen luominen jatkossa on erityisen tärkeää. Tämä voi tarkoittaa aluekohtaista tiedolla johtamista ja seurantaa tai olemassa olevien mahdollisuuksien, kuten tulosrekisteritietojen valtakunnallisen hyödyntämisen, kehittämistä.

Taulukko 6. Nykyisten hankinta-asiantuntijoiden terveiset tuleville työllisyyspalvelujen järjestäjille

Terveiset tuleville järjestäjille	
Mitä tulevien järjestäjien tulisi huomioida tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen **suunnittelussa**?	Mitä tulevien järjestäjien tulisi huomioida **johtamisessa ja seurannassa**? (Sisältäen verifioinnin jne.)?
• Mallien tulisi olla yksinkertaisia • Eri termien ymmärtäminen ja vaikutusketjujen mallintaminen: työllisyys ei ole ainoa tavoite • Sisältöosaamisen vahva kytkentä hankintaan koko hankintakaaressa • Kohderyhmien tarkka hahmottaminen ja kohderyhmien ratkaisut • Palkkiomallin taloudellinen reiluus myös palveluntuottajille • Palveluohjauksen toimivuuden huomiointi • Hankintojen suunnitteluun panostaminen ja mittareiden kehittäminen tukemaan asiakkaan tilannetta • Aiempien kokemusten huomiointi siten, että pyörää ei keksitä uudelleen • Palveluntuottajien ja asiakkaiden vahva osallistaminen suunnitteluun • Palvelun läpivienti ja hallinnointi huomioitava jo suunnittelussa • Markkinavuoropuhelun toteuttaminen on tärkeää: tarjoajien täytyy ymmärtää, miten palkkio muodostuu • Hankintatoimi hajaantuu, ja tämä edellyttää suunnittelukäytäntöjen kehittämistä • Laadullisten tulosperusteisten mittareiden kehittäminen edelleen • Toimittajasuhteen hallinta ja yritysrajapinnan osaaminen muodostuvat jatkossa entistä tärkeämmiksi • Kokeilukulttuurin tukeminen ja epäonnistumisten sallinta • Tulos- ja vaikuttavuusmekanismeja tulisi korostaa myös inhouse-hankinnoissa • Tulosperusteisten mittareiden koonti ”kartaksi” siitä, millainen mittari toimii mihinkin	• Uusien mallien pilotointi ja kokeileva kehittäminen osana hankintoja, hankintojen ja mallien suunnitteluun tulee panostaa nykyistä enemmän • Vaikuttavuuden määrittäminen hankintojen lähtökohdaksi • Tiedolla johtamisen automatisointi ja palkkiomallien automatiikan kehittäminen • Johdon kiinnostuminen hankintaprosessista ja tulosperusteisista hankinnoista • Tulosten syntymisen aikajänteen ymmärtäminen osana työllisyyspalveluja • Toimivien seurantamallien luominen • Palveluntuottajien aloitteellisuuden lisääminen tulosten ilmoittamisessa ja tähän luottamukseen liittyvien kokeilujen luominen • Suurin ongelma on lisääntyvä rakennetyöttömyys, johon tulosperusteiset kokeilut eivät ole tuoneet vastausta • Ei pelkkää sakkomaksujen ja rahojen seurantaa vaan aitoa kiinnostusta tuloksia kohtaan • Kertyneen tiedon hyödyntäminen jo toteutetuissa hankinnoissa • Tulorekisteritiedon hyödyntäminen jatkossa, mikäli se vain on mahdollista

Kirjalliset viittaukset

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola, A. (2022B) Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022.

Nyman, J., Eskelinen, J., Valtakari, M. (2020). Tehostettu työnvälitys -palvelun arviointi- ja vaikuttavuustutkimus. Varsinais-Suomen ELY-keskus. https://tyottomat.fi/wp-content/uploads/2021/02/Tehostettu-tyonvalitys-arviointiraportti-MDI-30102020.pdf

MBIE. 20140. Evaluation of the New Zealand Employment Programme.

Owal Group. 2018. Selvitys kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla. https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/20388605/Kotoselvitys_09_04_18.pdf/341dcdd8-f5e8-4eac-b667-a9043bf4a012

Pitkänen ym. 2020. Vaikuttavuus muutoksena: Kolmas puhetapa. Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston kanslia 2020

UWV (2022). Claimen bonus bij werkhervatting re-integratiediensten Naar werk en Werkfit maken [Claim bonus when resuming work reintegration services To make work and Work fit], https://www.uwv.nl/zakelijk/formulieren-documenten/claimen-bonus-bij-werkhervatting-re-integratiedienst-naar-werk.aspx

LAAVA

Laatua ja vaikuttavuutta

Euroopan unioni
Euroopan sosiaalirahasto

Vipuvoimaa EU:lta 2014–2020

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus