



Venla Kuuluvainen
VNK

PM
15.5.2023

VN/10717/2023

1/3

Viite Hyvinvointi syntyy työstä. Kirjallinen kuulemispyyntö Heikki Räisäselle
16.5. aiheesta: työvoimapalvelut, tarpeelliset ho-kirjaukset

NÄKÖKOHTIA TYÖVOIMAPALVELUJA KOSKEVIKSI HALLITUSOH- JELMAKIRJAUKSIKSI

Työvoimapalvelujen tehtävä, rajoituksia ja mahdollisuuksia

Työvoimapolitiikan tehtävänä on valikoivasti edistää työmarkkinoiden toimintaa. Työvoimapalveluilla voidaan auttaa työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan yhteensovitusta, helpottaa osaavan työvoiman saatavuutta tai parantaa tiettyjen heikkojen ryhmien asemaa työmarkkinoilla.

Työvoimapalvelujen vaikuttavuus muodostuu melko rajallisesta (palvelukohtaiset vaikuttavuusanalyysit päätyvät tyypillisesti joidenkin prosenttiyksikköjen työllisyysvaikutuksiin) työllisyysvaikutuksesta, mutta suuri volyymi kasvattaa markkinoilla ilmenevää kokonaisvaikutusta¹. Vaikutuksiin liittyy palvelun luonteesta johtuva viive, joka on esimerkiksi osassa koulutustoimia pitkä. Palvelujen aikana esiintyy lukitusvaikutusta, joten sekä kustannusten että vaikutusten kannalta palvelujen keskon optimointi on kriittistä.

Kun työvoimapalvelujen vaikutukset yleensä ilmenevät kestromuutosten kautta, kuten nopeampana työllistymisenä ja työpaikan nopeampana täyttönä, on hyvä huomata, että potentiaali kestromuutosten kautta syntyville vaikutuksille on alkaneiden ja päätyneiden työttömyysjaksojen määrän pitkäaikaisen laskun myötä supistunut. 10 vuotta sitten yhden päivän kestromuutoksen vaikutus oli kokonaistyöttömyydessä lähes 2 900 työtöntä, mutta nyt enää alle 1 800 työtöntä. Esimerkiksi tuossa muutoksessa työttömyyden tason (varannon) muutos vaikuttaa vajaat 15 % kun jaksojen määrän (virran) vaikutus on 39 %².

¹ Työvoimapalvelujen vaikuttavuuteen liittyy myös palvelujen negatiivinen vaikutus ei-osallistujien työllisyyteen (substituutio). Tästä Alasalmi - Busk - Kauhanen - Leinonen - Solovieva - Valkonen - Viikari-Juntura: Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä (2020), Valtioneuvoston kanslia, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>

² Laskelmat toteutettu maaliskuun 2013 ja maaliskuun 2023 12 kk liukuvista virtakeskiarvoista ja ko. kausien havaituista työttömyysvarannoista.

Työvoimapalvelujen toiminnassa tietopohja ja sen laatu ovat entistä merkittävämpi infrastruktuuri. Vaikka työnvälityksen käytössä on tekoälypohjaisia yhteensovitusratkaisuja Työmarkkinatori –alustalla, on niiden käytettävyys riippuvaista ajantasaisesta ja laadukkaasta tietopohjasta. TE-palvelujen lisäksi henkilöasiakkaat ja työnantaja-asiakkaat ovat osaltaan vastuussa tietojen oikeellisuudesta ja päivityksestä.

Kaikilta osin asiakaspalvelujen tietojärjestelmään kirjatut tiedot henkilöasiakkaista eivät ole ajantasaisia. Tietojen laatua on pyrittävä prosessinomaisesti parantamaan. Huhtikuussa 2023 julkaistusta TEM-analyysistä kävi ilmi, että esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien diagnoositiedon tarkistamisesta ei ollut asiakaspalvelujärjestelmässä merkintää, vaikka diagnoositieto oli keskimäärin useita vuosia vanha³.

Tietopohjan parantaminen koskee myös tutkimustietoa ja sen resursointia. Työvoimapalvelujen tutkimus on Suomessa melko hajanaista niin rahoituksen kuin toteutuksenkin osalta. TEM:n työvoimapolitiikkaa koskevien tutkimusresurssien niukkuuteen kiinnitti vuoden 2023 alussa ilmestyneessä raportissaan huomiota myös OECD. Vastaavan huomion tekivät TEM:n asettamat selvityshenkilöt käytössä olevien analyysiresurssien osalta syksyllä 2022⁴.

Tavoitteita työvoimapalveluille

Työvoimapalvelujen avulla jopa työttömyyden kokonaisdynamiikkaa voidaan pyrkiä kasvattamaan. Tämän pitäisi tapahtua valikoivasti. Dynamiikan kasvulla voidaan päästä siihen, että aktiivisia työnhakutilanteita on aiempaa enemmän ja työvoiman uudelleenallokaatio voi tehostua, millä on myös vaikutuksia tuottavuudelle. Esimerkiksi yksilökohtainen ohjaus ja neuvonta sekä yksilöidyt työtarjoukset ovat hyvin vaikuttavia menetelmiä. Työvoimapalvelujen tarjonnan on kuitenkin yksilötasolla oltava sopivassa suhteessa työnhakijan tilanteeseen, osaamiseen ja työllistymismahdollisuuksiin. Työttömyyden kokonaisdynamiikan kasvattamisen avulla voidaan päästä hieman lyhyempiin työttömyysjaksoihin. Työvoimapalvelut eivät kuitenkaan yksinään riitä työllisyysasteen kasvattamiseen.

On hyvin tärkeää, että palveluihin ohjaaminen tapahtuu aidosti yhdessä työnhakijan kanssa. Ketään palveluista ilmeisesti hyötyvää ei kuitenkaan pidä jättää ilman aktiivivaihtoehtoja. Selvitetään työvoimapalvelujen ja eläkekuntoutuksen tiiviimmän yhteistyön mahdollisuuksia. Kuntouttavan työtoiminnan laatua on kohennettava.

Työvoimapalvelujen tietopohjaa on parannettava niin asiakaspalvelujärjestelmässä kuin tutkimuksellisin keinoin. Tietopohja esimerkiksi kustannuksista ja niihin kytketystä vaikuttavuudesta on edelleen liian karkeaa⁵. Erilaisten palvelupolkujen vaikutuksia tunnetaan heikosti, mihin liittyy myös tutkimushaasteita.

³ Maunu – Räisänen – Tuomaala (2023); Pitkä työttömyys. TEM-analyyseja 114/2023, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-834-9>

⁴ Ruuskanen – Obstbaum (2022); TEM:n oman analyysitoiminnan ulkoinen arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja / Ministeriö 2022:58 <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-958-2>

⁵ Alasalmi – Busk – Holappa – Oosi – Raukola: Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikutavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatointii/julkaisut/Documents/TRVJ_2_2022_tyovoimapolitiikan_palvelut.pdf

Aktivointitoimiin osallistuvien henkilöiden määrä ei ole viimeisen yli 10 vuoden aikana juuri ollenkaan seurannut työttömien työnhakijoiden määrän muutoksia, vaan pikemminkin pysynyt suhteellisen vakaana. Aktivointitoimilla ei siis ole ollut suhdannepoliittista roolia, vaikka pitäisi. Heikon kasvun kaudella aktivointia on järkevää kasvattaa ja hyvän kasvun aikana supistaa. Näiden muutosten tulisi tapahtua nopeasti ja kohtuullisella voimalla, mikä aiheuttaa budjettitekniisiä ja fiskaalisia haasteita. Laajan työvoimapulan oloissa aktivointitoimia perustelee lähinnä osamisen kehittäminen vastaamaan työnantajien vaatimuksia. Painopisteen tulisi tällöin olla tehokkaassa työnvälityksessä ja lyhytkestoisessa koulutuksessa. Työmarkkinatilanteen tulisi heijastua nopeasti myös alkavien koulutusten ja sijoitusten keston, mikä on yksi tapa volyymimuutosten toteuttamiseen.

OECD suosittelee Suomelle sitä, että julkisen työvoimapolitiikan tulisi tavoittaa mm. piilotyöttömiä paremmin. Työvoimapolitiikan tutkimusresursit ovat niukat. Tutkimuksen ja politiikkavalmisteluun yhteyksiä tulisi vahvistaa. Kustannus-hyöty –analyysia olisi vahvistettava. OECD kiinnittää myös vakavaa huomiota työvoimapolitiikan IT-infrastruktuurin modernisointitarpeeseen. Kaikkiaan TEM:n roolia tietopohjaisen työvoimapolitiikan veturina tulisi vahvistaa. Tämä edellyttää mm. analyttisen kapasiteetin kasvattamista⁶. Analyysikapasiteettia on lisättävä myös KEHA -keskuksessa.

Huolellisesti tutkimuksen keinoin pohjustettuja palvelukokeiluja kannattaa käyttää. Niiden ajoituksessa on otettava huomioon palvelujärjestelmän tulossa olevat muutokset.

Työvoimapolitiikan kehittämisellä on myös tiivis yhteys etuusjärjestelmien toimintaan sekä työn, palvelujen ja etuuksien väliseen insentivirakenteeseen.

Heikki Räisänen
tutkimusjohtaja, työvoimapolitiikan dosentti

JAKELU Hyvinvointi syntyy työstä –pöytä

TIEDOKSI Kimmo Ruth, Päivi Haavisto-Vuori, Tiina Korhonen, Jan Hjelt, Kirsi Hyttinen, Jukka Nummikoski, Samuli Rikama, Oskari Räikkönen, Jussi Toppila

⁶ OECD (2023), *Evaluation of Active Labour Market Policies in Finland, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/115b186e-en>.