

Työpoliittinen aikakauskirja

Finnish Labour Review

Ministry of Economic Affairs and Employment

2/2024



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työpoliittinen aikakauskirja

Finnish Labour Review

2/2024

vsk. 67. vol

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ministry of Economic Affairs and Employment

HELSINKI FINLAND

PÄÄTOIMITTAJA • EDITOR-IN-CHIEF

Heikki Räisänen
puh./tel. 029 507 7118

TOIMITTAJA • EDITOR

Maija Lyly-Yrjänäinen
puh./tel. 029 047 297

TOIMITUSSIHTEERI • EDITOR

Sirpa Kukkala
puh./tel. 029 506 3549
sähköposti: etunimi.sukunimi@gov.fi
e-mail: givenname.surname@gov.fi

**TOIMITUSNEUVOSTO • EDITING
COMMITTEE**

Tiina Tikka, puheenjohtaja
Päivi Järviniemi, varapuheenjohtaja
Hannu Ahvenjärvi
Johanna Alatalo
Linnea Alho
Päivi Haavisto-Vuori
Joonas Halla
Tiina Hanhike
Antti Kaihovaara
Liisa Larja
Maaria Nuutinen
Heikki Räisänen
Santtu Sundvall
Petri Syvänen
Maija Lyly-Yrjänäinen, asiantuntija
Sirpa Kukkala, asiantuntija

TOIMITUKSEN OSOITE • ADDRESS

PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO

TILASTO-OSIO • STATISTICS

Petri Syvänen
puh./tel. 029 504 8050
Kaisa-Mari Kuusela
puh./tel. 029 504 8294
sähköposti/e-mail: etunimi.sukunimi@gov.fi

JULKAISIJA • PUBLISHER

Työ- ja elinkeinoministeriö
Työpoliittinen aikakauskirja internetissä:
www.tem.fi/aikakauskirja

Tähän julkaisuun sisältyvä aineisto on tiedotusvälineiden vapaasti käytettävissä. Lainattaessa on lähde kuitenkin mainittava. Tekijän nimellä julkaistut artikkelit edustavat kirjoittajien omia näkemyksiä, jotka eivät välttämättä vastaa ministeriön kantaa.

Sisällys

Pääkirjoitus

Voiko työvoimapolitiikalla vielä tehdä suhdannepolitiikkaa?	6
Heikki Räisänen	

Artikkeleita

Kemin äkillinen rakennemuutos elinkeinorakenteen epäjatkuvuuskohtana	8
Timo Arrevaara - Paula Tulppo	

Anonyymi ja kulttuurisensitiivinen rekrytointi maahanmuuttajataustaisten työllistymisen edistäjänä	19
Arja Haapakorpi - Heidi Lehtovaara - Tuija Koivunen - Pasi Pyöriä	

Tekoälyn hyödyntäminen alueellisen osaamisvarannon digitaalisen kaksosen rakentamisessa ja simuloinnissa	30
Harri Ketamo - Anu Passi-Rauste - Irene Impiö - Petri Pekkola	

Osatyökykyisten rekrytoinnilla työvoimaa yrityksiin. Toimivia keinoja, lisäarvoa ja kehittämistarpeita	43
Paula Alanen - Jarmila Rajas	

Säilyttämisen arvoinen instrumentti - työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (OMO) asiakkaiden ja TE-asiantuntijoiden näkökulmasta.....	56
Taru Aihinen - Tiina Koivula - Jenna Siltala	

Katsauksia ja keskusteluja

Täsmennys katsaukseen TAK 1/2024:ssä	67
---	-----------

Elinkaarilaskelmat antavat näkymiä ikäkohorttien työmarkkinaosallistumisen tarkasteluun	68
Heikki Räisänen	

Euroopan työviranomainen - EU:n virasto työvoiman liikkuvuuden oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi	76
Riikka-Maria Turkia	

English summaries.....	81
-------------------------------	-----------

Voiko työvoimapolitiikalla vielä tehdä suhdannepolitiikkaa?

Heikki Räisänen¹

Työvoimapolitiikka on perinteisesti nähty yhtenä keskeisenä suhdannepolitiikan välineenä. Suhdannepolitiikan rooli on jo pitkän aikaa vähentynyt ja painopiste on siirtynyt selkeästi rakennepolitiikan puolelle. Työvoimapolitiikalla on roolia kummassakin, ainakin periaatteessa.

Työvoimapolitiikalla on ainakin kaksi erilaista suhdannepoliittista vaikutuskanavaa: ensinnäkin työttömyysetuudet ja muu työttömyyden perusteella maksettavat sosiaalietuudet toimivat suhdannetilanteen mukaisesti automaattisina vakauttajina. Matalasuhdanteessa etuuksien maksatus kasvaa ja tämä raha menee suoraan kulutukseen, millä on suhdannetta tasaava vaikutus. Vastaavasti hyvässä suhdannetilanteessa työttömyyden laskiessa etuuksien maksatus on vähäisempää, mikä sopii nousukauden rajoittavaan talouspolitiikkaan. Työttömyysetuuksien leikkaukset heikentävät automaattisten vakauttajien vahvuutta jossain määrin, mutta tuskin ratkaisevasti. Tämä elementti siis toimii.

Toinen työvoimapolitiikan vaikutuskanava suhdannepolitiikkaan on kuitenkin mielenkiintoisempi: voidaanko aktiivisella työvoimapolitiikalla

vielä vaikuttaa vastasyklisesti? Joskus aktiivista työvoimapolitiikkaa on kutsuttu puoliatomaattiseksi vakauttajaksi, sillä sitä on pyritty ainakin ajatuksellisesti käyttämään toimintavoilymeja nostoen matalasuhdanteessa ja niitä laskevien korkeasuhdanteessa.

Kun katsotaan työvoimapolitiikan (ja aktiivisen sosiaalipolitiikan ja omaehtoisen opiskelun) palveluissa olevien yhteismäärää, ovat sen vaihtelut olleet finanssikriisin jälkeen hämmästyttävän vähäisiä. Palveluissa on vuosi toisensa jälkeen ollut keskimäärin noin 110 000–120 000 henkilöä. Tämä voi johtua monista syistä. Suhdannepolitiikan rooli päättäjien agendalla on supistunut. Toisaalta työvoimapolitiikan voilymeja ei ole laskettu hyvässä suhdannetilanteessa, jotta niitä olisi taas mahdollista nostaa matalasuhdanteessa. On myös todettava, että ajoitus ja muutoksen voimakkuus ovat yleensä epäonnistuneet silloinkin, kun suhdannepolitiikka vielä on ollut selkeästi politiikan agendalla. Muutos kumpaankin suuntaan on ollut liian vaatimaton ja toteutunut liian myöhään.

¹ Heikki Räisänen, VTT, työvoimapolitiikan dosentti, tutkimusjohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Esimerkiksi 1990-luvun lamassa aktiivisen työvoimapolitiikan volyyymiä nostettiin melko reippaastikin, mutta volyyymi oli huipussaan vasta kun työttömyys oli ollut jo pitkään selvässä laskussa. Finanssikriisin vaikutusten iskiessä tehtiin jälleen volyymin nostoa, jolle oli myös tilaa, mutta tämäkin toteutui viiveellä. Pandemiakriisissä ei lukujen valossa enää taidettu edes yrittää.

Työvoimapolitiikan suhdannepoliittisen roolin tiellä, jos sitä taas joku päivä tarvittaisiinkin, voi kuitenkin olla järjestelmään rakennettuja esteitä. Ensinnäkin työvoimapolitiittinen koulutus on paljolti opetushallinnon valtionosuusjärjestelmässä, jossa suhdannekäänteisiin osuvien volyyminmuutosten toteutus on teknisesti haastavaa. Ensi vuoden alusta työvoimapolitiikan toimeenpanijoina aloittaa 45 uutta kuntapohjaista työllisyysaluetta. Kuntapohjaisen alueen kiinnostus ja usko omaan vaikutusmahdollisuuteen suhteessa yleiseen suhdannekuvaan saattaa olla muualla kuin prioriteettilistan kärkipäässä. Toki aktivointitoimien budjetointi tehdään laajemmasta lähtökohdasta.

Suhdannepolitiikan välineenä aktiivinen työvoimapolitiikka voi olla jatkossakin hyödyllinen. Koulutuksella ja työssä oppimisella voidaan varautua noususuhdanteen kysynnän vaatimukseen ja kehittää työvoiman osaamista. Vastaavasti noususuhdanteessa volyymin lasku antaa selvän signaalin työnhaun ja työnvälitystoiminnan intensiteetin nostoon.

Tässä numerossamme *Timo Aarrevaara* ja *Paula Tulppo* kirjoittavat Kemin äkillisestä rakennemuutoksesta elinkeinorakenteen epäjatkuvuuskohtana. *Arja Haapakorpi*, *Heidi Lehtovaara*, *Tuija Koivunen* ja *Pasi Pyöriä* käsittelevät artikkelissaan anonymia ja kulttuurisensitiivistä rekrytointia maahanmuuttajataustaisten työllistymisen edistäjänä. *Harri Ketamo*, *Anu Passi-Rauste*, *Irene Impiö* ja *Petri Pekkola* esittelevät tekoälyn hyödyntämistä alueellisen osaamisvarannon digitaalisen kaksosen rakentamisessa ja simuloinnissa. *Paula Alanen* ja *Jarmila Rajas* kirjoittavat osatyökykyisten rekrytoinnin toimivista keinoista, lisäarvosta ja kehittämistarpeista. *Taru Aihinen*, *Tiina Koivula* ja *Jenna Siltala* käsittelevät työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua asiakkaiden ja TE-asiantuntijoiden näkökulmasta.

Monipuolisia lukuhetkiä!

Seuraavien numeroidemme aineistopäivät ovat:

9.9. (nro 3) ja 11.11. (nro 4).

Kemin äkillinen rakenne- muutos elinkeinorakenteen epäjatkuvuuskohtana

Timo Aarrevaara¹ – Paula Tulppo²

1. Ennustettu ja ennustamaton äkillinen rakennemuutos

Tuotannon disruptio on esimerkki vaikutuksiltaan merkittävän ja pitkäaikaisen muutoksen tilanteesta, jossa tuotanto loppuu joko osittain tai kokonaan. Stora Enson Veitsiluodon tehtaan lopettamispäätös oli aluetalouden näkökulmasta tarkasteltuna juuri tällainen aiemmat oletukset syrjäyttävä toimenpide, jossa julkinen sektori, yritykset ja yksilöt sekä heidän edustamansa yhteisöt olivat uuden edessä. Tuotannon disruptio on osa evalutionääristä kehitystä, jossa kehityspolkua ei uusinneta, vaan luodaan uusia tunnistettavia väyliä ja välineitä yksilöiden, yritysten ja julkisten toimijoiden liittymiseen aluetalouden kehitykseen (Coenen et al., 2017). Tällöin aiemmat oletukset aluetalouden toiminnasta eivät pidä paikkansa ja uusia jatkuvuuden elementtejä voidaan rakentaa. Epäjatkuvuustilanteissa julkinen sektori, yritykset ja yksilöt rakentavat kukin tahoillaan koeteltujen odotusten ja testattujen toimintamallien sijaan uusia rakenteita, tuotteita ja toimintamalleja.

Äkillinen rakennemuutos (ÄRM) voi olla tilanne, jossa alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittävä työnantaja tai toimiala irtisanoo suuren määrän työntekijöitä kerralla johtuen konkurssista tai laajoista sopeuttamistoimenpiteistä. Alueellisten vaikutusten määrittäminen ja niiden analyysi voidaan toteuttaa eri tavoin, jolloin huomio voi olla esimerkiksi tuotantotekijä- ja hyödykemarkkinoissa tai yksityisen-julkinen-asetelmassa (Honkatukia, 2005). ÄRM-tilanteessa pyritään estämään aluetalouden taantuminen erilaisin kohdennetuin työllisyyteen, elinkeinoihin ja aluekehitykseen liittyvin toimin. Toimenpiteillä voidaan edistää uusien työpaikkojen syntymistä ja vanhojen työpaikkojen uudistumista sekä huolehtia työntekijöiden mahdollisimman nopeasta uudelleentyöllistymisestä. Äkillinen rakennemuutos edellyttää useiden hallinnonalojen toimia, niiden rahoituksen varmistamista sekä laajaa yhteistyötä hallinnonalojen välillä. Vastuu toimenpiteiden organisoinnista on alueilla, ja ne ovat rakentaneet ÄRM-toimintamallia alueen preferensseistä käsin siinä määrin kuin tämä on valtio-

¹ Timo Aarrevaara, VTT, professori, Lapin yliopisto

² Paula Tulppo, HTM, yliopisto-opettaja, Lapin yliopisto

neuvoston kriteerien sisällä mahdollista. (Aarnio, 2022.)

Stora Enso ilmoitti Kemins Veitsiluodon tehtaansa sulkemisesta 20.4.2021, jonka perusteella tilanteeseen reagoitiin julkisten organisaatioiden yhteistyönä ja Stora Enson omin toimin. Nämä toimenpitekokonaisuudet olivat eri toimijoiden hallitsemia, mutta Stora Enson ja Kemins ÄRM:n toimeenpanossa yhteistyö korostui erityisesti alkutilanteessa. Äkillisen rakennemuutostilanteen vaikutukset näkyivät Kemissä ja sen ympäristökunnissa myös laajemmin, sillä irtisanottujen työntekijöiden joukossa oli paitsi kemiläisiä myös muilta paikkakunnilta töissä kulkevia. Lisäksi välittömät vaikutukset ulotuivat Veitsiluodon tehtaansa alihankintaketjuun.

Tässä artikkelissa tarkastelemme *millä tavoin toimintatavat ja yhteistyön rakentuminen tukivat vuoden 2021 Kemins äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman toteutusta*. Lisäksi teemme tutkimuksen aineiston perusteella johtopäätöksiä siitä, *voidaanko toimintasuunnitelmalla osoittaa olevan merkitystä alueellisen elinkeinorakenteen muutokselle*. Artikkelin tarkastelu kohdistuu julkisrahoitteisten organisaatioiden ja erityisesti Kemins ÄRM-suunnitelman puitteissa tehtyihin toimenpiteisiin.

Artikkelin tutkimusaineisto koottiin ÄRM-päätösten ja toimeenpanon dokumenteista, tilastoista sekä haastatteluista. Aineistonhankinta toteutettiin osana 'Vaikuttavat tukitoimet äkillisessä rakennemuutoksessa' -hanketta. Hankkeessa tehtiin helmikuun ja joulukuun 2023 välisenä aikana 34 haastattelua, joista 32 oli henkilöhaastatteluja ja kaksi ryhmähaastattelua. Haastateltavat olivat alue- ja paikallishallinnon, koulutusorganisaatioiden sekä yksityisen sektorin toimijoita ja he olivat äkillisen rakennemuutosverkoston toimijoita, ÄRM-hankkeiden henkilöstöä sekä ÄRM-toimenpiteisiin osallistuneiden organisaatioiden edustajia.

Lapissa 98 % yrityksistä on erityisesti harvaan asutuilla alueilla eri sektoreiden mikroyrityksiä. Mikroyritysten osalta erilaiset disruptiot vaikuttavat perustuotantoon, raaka-aineiden ky-

syntään, matkailuun, palvelusektoriin tai teollisuuteen erilaisella aikajänteellä. Kemins seudulla elinkeinot ovat sen sijaan perustuneet pitkälti vakiintuneeseen teollisuuteen ja sen alihankintaketjuihin. Pienten ja keskisuurten yritysten merkitys on oleellinen, ja mikroyritysten osuus talouselämässä on pienempi kuin harvaan asutuilla alueilla. Nämä tekijät vaikuttivat siihen, miten Kemins äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma toteutui.

2. ÄRM-toimintasuunnitelman toteutus Kemissä, Keminsmaalla ja Simossa

Stora Enson ilmoitettua Veitsiluodon tehtaansa sulkemisesta, Kemins kaupunki ja kehittämissyhtiö Digipolis, yhteistyössä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) kanssa arvioivat tilanteen ja valitsivat toimintatavaksi nopean reagoinnin sekä äkillisen rakennemuutosalueen statuksen mahdollistavat toimet. Alueen keskeiset toimijat laativat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) äkillisen rakennemuutosohjelman mukaisen toimintasuunnitelman TEM:ltä saadun aikataulun mukaisesti, jolloin suunnitelman tuli olla valmis ennen kesälomaa. Kemins äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma – Case Veitsiluoto valmistui kesäkuussa 2021 ja valtioneuvosto hyväksyi ÄRM-statuksen sekä myöntämisvaltuuden yritysten kehittämishankkeiden tukemiseen vielä kesäkuun aikana (VN 2021a).

Valmistelun tuloksena muodostunut *Kemins äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma – Case Veitsiluoto sijoittuu* Kemins kaupunkiin sekä Keminsmaan ja Simon kuntien alueelle ja sen keskeisenä tavoitteena oli hallita Stora Enson Veitsiluodon tehtaansa sulkemisen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset. Konkreettiseksi tavoitteeksi toimintasuunnitelmassa asetettiin yhteistyössä Stora Enson kanssa tuhannen uuden työpaikan luominen Meri-Lapin alueelle sijoittuvien uusien sekä alueella jo olevien yritysten kautta. Uusia työpaikkoja syntyisi edelleen puuteollisuuteen perustuvaan osaamiseen

ja jalostamiseen, teolliseen kiertotalouteen sekä myös matkailuun ja palvelualoille. Yritysten toimintaa haluttiin tukea osaavan työvoiman varmistamisella, ja ÄRM-toimenpiteiden odotukset kohdistuivat ÄRMIin yhdistettyihin toimenpiteisiin kuten yritystoimintaan, sen tuottamaan työllisyyteen ja niiden uudistamiseen (Hytönen ym., 2011). Suunnitelmassa Kemi ja Meri-Lappi

nähtiin edelleen teollisen viennin keskuksena ja katsottiin, että alueen infrastruktuuri mahdollistaa viennin kasvun. Kehittymisen pohjana nähtiin olevan metsään ja kiertotalouteen perustuva osaaminen. Alueella on jo pitkään ollut kehittämisen keskiössä vihreä siirtymä. (Kemi, 2021.)

Kuva 1. Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman kokonaisuudet



Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma jakautui lyhyen ajan tavoitteisiin sekä pitkän aikavälin visioon. Lyhyen ajan tavoitteisiin kuuluivat nopea työllistyminen tai muu urapolku, ihmisten tukeminen muutostilanteessa ja kriisissä, yrityshankinnan vahvistaminen sekä palvelujen vahvistaminen kasvuhajuisille yrityksille, yritysten tukeminen muutostilanteessa, elinkeinorakenteen monipuolistaminen sekä suunnitella toimet 1 000 työpaikan luomiselle. (Kemi, 2021.)

Pitkän aikavälin visiona suunnitelmassa oli tilanne, jossa äkillisen rakennemuutoksen toimet tukevat ja ohjaavat luontaista kysyntää uudeksi liiketoiminnaksi ja uusiksi työpaikoiksi. Tällöin Veitsiluoto olisi kansallisesti merkittävä, veto-voimainen teollinen yrityspuisto kansainvälisine yrityksineen.

Ajantasaisen tilannekuvan saamiseksi tukemaan päätöksentekoa ja ohjaamaan toimintaa, toimintasuunnitelmassa keskeisiksi yhteistyön välineiksi määriteltiin toimintaryhmät. Ryhmät koostuivat pääryhmästä eli isosta ryhmästä sekä teemoittain määritellyistä alatyöryhmistä, jotka olivat Toimintaympäristö ja TKI-toiminta, Henkilöihin kohdistuvat toimenpiteet ja Yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet. Toimintaryhmissä haluttiin tuoda esiin tilannekuvaa päätöksenteon tueksi sekä mahdollistaa tarvittaessa ohjaus Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelmalle. Toimenpiteiden käytännön toteutusta suunniteltiin tapahtuvan ÄRM-hankkeiden kautta. Toinen käytännön toimintainstrumentti toimintasuunnitelmassa olivat yritysten kehittämisavustukset. (Kemi, 2021.)

Työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyi Kemian äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman kesäkuussa 2021. Tämän pohjalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö myönsivät haettavaksi ELY-keskuksen ja Lapin liiton hallinnoimaa resurssia ÄRM-hankkeisiin (Kemi, 2024). Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö myönsi yrityksille haettavaksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hallinnoimaa yritysten kehittämisavustusta, Lapin ELY-keskukselle ja TE-toimistolle rahoitusta toimintamenoihin sekä Lapin ELY-keskukselle määrärahaa julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin. (Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus, 2021; työ- ja elinkeinoministeriö, 2021.)

Päätösten ja toimintasuunnitelman taloudellisten veloitteiden perustana olivat valtioneuvoston käsittelyn vuoden 2020 päivitetty ÄRM-toimintamallin kriteerit (TEM, 2022):

- Elinkeinoelämän rakenteissa on tapahtunut äkillinen muutos, josta aiheutuu uhkaava aluetalouden kriisi
- Työpaikkojen poistumisen kokonaismäärä yrityksessä on useita satoja ja suhteellinen vaikutus on alueellisesti kriittinen
- Alueella on jatkuvan elinkeinorakenteen kehittämisen seurauksena uudistumispotentiaalia
- Valtioneuvoston lisätoimilla ja -rahoituksella katsotaan olevan oleellinen merkitys uudelleentöylytyksessä sekä uuden yritystoiminnan ja työpaikkojen luomisessa

Toimintasuunnitelman keinot rakentuivat työllisyys-, yrittäjäyys- ja TKI-toimintaan, ja käytännössä suunnitelma dokumentoi miten toiminnallisten alueiden työ- ja elinkeinoministeriön äkillisen rakennemuutoksen ehdot täyttyisivät. Näitä kriteerejä tarkasteltiin suhteessa rakennemuutostoimenpiteiden toteutukseen ja merkittävyyteen, elinkeinorakenteen uudistumisen tekijöihin, osaamiseen kasvuun osana aluetalouden muutokseen sisältyviä osaamistarpeita, työllisyyteen ja sosiaalisen kestävyyden tavoitteisiin sekä osallisuuteen kiinnittyvinä yksityisinä ja julkisina toimenpiteinä. ÄRM-toi-

miksi määrittyivät Kemian ÄRM:n toimintasuunnitelman perusteella yhteiskunnallinen merkittävyys ja vaikuttavuus, elinkeinorakenteen uudistuminen, osaaminen, innovatiivisuus ja kapasiteetin kasvu sekä osallisuus aluekehittämisen näkökulmasta. (Kemi, 2021)

Kemian äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelmassa työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksen äkillisen rakennemuutoksen kriteerit täyttyivät. TEM esitti Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen vuoden 2021 talousarvion Kemi-Tornion ÄRM-tilanteisiin osoitettua määrärahaa 4,2 MEUR sekä vastaavaa vuoden 2020 talousarvion määrärahaa 8,5 MEUR. Maksajaviranomaisiksi määrittyivät Lapin liitto (2 MEUR) käytettäväksi Kemi-Tornion Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta aiheutuvaan äkilliseen rakennemuutostilanteeseen sekä TEM (2 MEUR) paikallisten äkillisten rakennemuutostilanteiden rahoittamisesta valmisteltujen arviointikriteerien mukaisesti (TEM, 2022). Lisäksi alueelle osoitettiin korvausmerkittävä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen lisämäärärahaa sekä TE-toimistojen toimintarahoja (2021) 250 000 €.

ELY myönsi äkilliseen rakennemuutokseen liittyntä yritysten kehittämisavustusta yrityksille jatkuvana hakuna Kemi-Tornion alueelle (Taulukko 1). ELY mahdollisti avustuksia koko työssäkäyntialueelle hakemusten perusteella. Hieman yli kolmannes rahoituksesta suuntautui Tornion kunnan alueelle, lähes kolmannes Kemiin ja loput Kemianmaalle sekä Tervolaan.

Taulukko 1. Myönteiset ÄRM-kehittämisavustuspäätökset (EAKR ja kansallinen rahoitus) kunnittain 31.12.2022 mennessä (Lähde: ELY 2023)

	€	%
Kemi	2 522 180	30
Keminmaa	1 372 470	16
Tervola	1 484 597	17
Tornio	3 116 770	37
Yht.	8 496 017	100

Työ- ja elinkeinoministeriön rahoitus koostui työllisyysmäärärahoista (2,55 MEUR), kansallisesta yritystukivaltuutuksesta 4,20 M€, valtioneuvoston EAKR-yritystukivaltuutuksesta 4,00 M€, AKKE-määrärahasta 2,00 M€ (Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen). Rahoitus oli yhteensä 12,75 milj. euroa. Lisäksi TEM osoitti Lapin ELY-keskukselle julkiset työvoima- ja yrityspalvelut-momentille (32.30.51) yhteensä 2,3 M€ siirtomäärärahan (VN/16260/2021-TEM-3).

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus kohdistui kohderyhmälle räätälöidyn tutkintokoulutuksen kustannuksesta 1,5 M€ (8 000e/opiskelija/lukuvuosi), muutokoulutuksen toimenpiteistä 0,4 M€, elinkeinoelämän TKI-yhteistyöstä 0,2 M€ sekä osaamistarpeiden kartoituksesta ja irtisanottujen koulutukseen ohjaamisesta 0,4 M€. Lisäksi aiempina toimina vaikutti merkittävä panostus eri alojen korkeakoulutuksen lisäaloituspaikkoihin.

3. Äkillisen rakennemuutosprosessin toimenpiteet

ÄRM-työskentely käynnistyi Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisilmoituksesta, mutta reagoinnin juuret ovat sulkemisilmoitusta edeltävässä ajassa. Tutkimusaineistossa ilmenee useita tekijöitä, jotka osaltaan mahdollistivat toiminnan nopean liikkeellelähdon ja tukivat näin ÄRM-prosessin onnistumista. Yksi näistä tekijöistä oli olemassa olevat, toimivat vuorovaikutussuhteet. Ydinryhmällä oli valmiina yhteydet niin paikallisten ja alueellisten kuin ministeriöidenkin toimijoiden kanssa sekä kykyä koota toimijat yhteen. Lisäksi hyvät yhteydet eri toimijoiden kesken oli myös verkoston muilla jäsenillä ja monet heistä tunsivat toisensa hyvin entuudestaan. Alueella oli totuttu tekemään yhteistyötä, joten toimijaverkoston rakentuminen oli luontevaa. Uudessa ja vaikeassa tilanteessa monet aktivoituivat edistämään yhteistä asiaa ja olivat valmiita toimimaan myös nopeasti. Oman rajoitteensa aikataululle asetti myös valtioneu-

voston asettama aikataulu, jonka mukaan äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman tuli olla valmis ennen kesälomia. Aikataulu oli erittäin tiivis, mutta toimintasuunnitelma valmistui asetetun aikataulun puitteissa.

3.1. Yhteistyöverkosto

ÄRM-prosessin käynnistymisen jälkeen prosessia jatkettiin verkostomaisena toimintana ja yhteistyöverkoston toimintaa toteutettiin Kemin ÄRM-suunnitelman mukaisesti toimijaryhmitäin. Ryhmät kokoontuivat säännöllisesti, aluksi viikoittain, myöhemmin harvemmin. Toimijaverkoston alatyöryhmissä keskityttiin tietyn teeman mukaisiin ydinasioihin ja niihin liittyvän tilanteen tarkasteluun, toimenpiteisiin ja keskusteluun. Niistä tuotiin pääryhmään toimeenpanon kysymyksiä ja jaettiin tietoa tilannekuvan päivittämiseen. Työryhmiin tuotiin tietoa muun muassa siitä, mitä toimenpiteitä on tehty sekä yleisempää tietoa Kemi-Tornion seutukunnan kehittymisestä. Tietoja tallennettiin työryhmien Teams-alustalle toimijaverkoston hyödynnettäväksi. Toimintaryhmien lisäksi oli suoraa yhteydenpitoa eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välillä. Osalla toimijoista oli myös erilaisia yhteistyösopimuksia, kuten kumppanuussopimuksia koulutusorganisaatioiden kanssa.

Haastatteluissa nousi selkeästi esiin yhteistyön merkitys ÄRM-prosessin aikana ja vuorovaikutuksen mainittiin olleen ÄRM-prosessin ydin. Toimijaverkoston yhteistyö nousi monessa haastattelussa esiin merkittävänä voimavarana. Nähtiin, että se on ollut kaiken perusta, jonka päälle on voitu toimintaa muuttuvissa tilanteissa rakentaa. Se on auttanut sitoutumisessa ja luottamuksen luomisessa sekä tukenut tiedon mahdollisimman esteettömän kulkua.

Mahdollisimman esteettömän tiedonkulun ja toimijoiden osaamisen yhdistämisen nähtiin olevan tärkeässä asemassa onnistuneessa ÄRM-prosessissa. Tutkimusaineistossa tuotiin myös esille, että tiedon hyödyntäminen käytännön ÄRM-toimenpiteissä, kuten hankkeissa

voisi olla mahdollista laajastikin. Prosessin aikana on muutaman haastateltavan mukaan kiinnitetty huomiota myös heidän organisaationsa sisäiseen ÄRM-yhteistyöhön ja siihen liittyvän viestinnän kehittämiseen.

Toimijaverkosto oli laaja ja vaikka moni verkoston toimija olikin tehnyt yhteistyötä keskenään aikaisemminkin, mukana oli myös organisaatioita ja henkilöitä, joilla ei ollut vastaavaa kokemusta. Laajassa ja monimuotoisessa toimijaverkostossa roolien ja vastuiden selkiyttäminen eri toimenpiteissä sekä kokonaisuuden koordinoinnin selkeyttäminen on keskeinen verkostoa ylläpitävä voimavara ja tukee kokonaisuuden hahmottamista.

3.2. Hankkeet

ÄRM-toimenpiteiden käytännön toteutuksessa toimintamuotona olivat hankkeet. Hankkeita toteuttivat Kemin kaupunki, Digipolis, Stora Enso, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Lapin yliopisto, Keminmaan kunta, Simon kunta, Ammattiopisto Lappia, Rovaniemen koulutus-
kuntayhtymä Redu, Lapin ELY-keskus ja Lapin Ammattikorkeakoulu Osa hankkeista toteutettiin eri toimijoiden yhteistyönä. (Kemi, 2024). Lisäksi tutkimusaineistosta on nähtävissä, että oli myös hankkeita, joita ei rahoitettu ÄRM-rahoituksella mutta ne tukivat osaltaan ÄRM-toimintaa.

Tutkimusaineistosta ilmenee, että äkillisen rakennemuutoksen hankerahoituksella toteutettujen hankkeiden tavoitteet voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen. Nämä ovat elinkeinoelämän ja elinkeinorakenteen kehittäminen, työllisyyden lisääminen ja irtisanottujen tukeminen, organisaatioiden oman toiminnan kehittäminen ja alueen varautuminen tulevaisuuden rakennemuutoksiin sekä ÄRM-kokonaisuuden toiminnan tukeminen.

Elinkeinoelämän kehittämiseen kohdistuvissa hankkeissa yritysten intressit näytävät liittyneen strategiaan teemoihin kuten toiminnan kehittämiseen, alueelle sijoittumiseen tai

alueen elinkeinoelämän strategisten linjojen ja toimintamallien luomiseen. Hankkeissa käsiteltiin muun muassa myyntiin ja markkinointiin, yritysten talouteen, alueen yritysten varautumiseen vihreään siirtymään sekä sen mahdollisuuksien tunnistamiseen ja hyödyntämiseen, johtajuuteen, veto- ja pitovoimaan, kestäväan työhön ja hyvinvointiin sekä palveluihin ja niiden muotoiluun liittyviä teemoja. Yrityksillä on ollut mahdollista saada myös yrityskohtaista konsultointia. Alueelle sijoittumista harkitseville ja sijoittumis päätöksen tehneille yrityksille muun muassa tarjottiin paikalliskontakteja sekä tuettiin rekrytointi- ja koulutustarpeisiin vastaamisessa.

Työllistymiseen, koulutukseen ja muihin teijöihin liittyviä tukitoimia toteuttivat aineiston mukaan monet toimijat kuten Stora Enson toimesta Saranen Oy sekä kaupungin ja kuntien työllisyyspalvelut, TE-toimisto ja ÄRM-hankkeet. Tukitoimet aloitettiin Stora Enson tehdasalueella, jossa monet toimijat tarjosivat työnhaun ja koulutuksen palveluita irtisanotuille. Myöhemmin toiminta siirtyi yhteis palvelupiste Pointtiin, Kemin keskustaan.

Irtisanottuja kohdattiin myös hakevana toimintana erilaisissa tilaisuuksissa, yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa. Tällaisia olivat esimerkiksi pilkkitapahtumat ja erilaiset kahvi- ja elokuvatilaisuudet. Irtisanotuille tarjottiin tietoa ura- ja koulutusmahdollisuuksista sekä ryhmätapaamisina että henkilökohtaisina tapauksina. Opastusta tarjottiin myös mm. digitaidoissa, ansioluettelon ja muiden papereiden laatimisessa sekä laajasti työnhaun kannalta tarvittavien asioiden kuntoon saattamisessa. Toiminnassa lähdettiin irtisanottujen tarpeista.

Työtä vailla olevien ikäjakauma painottui iäkkäämpiin henkilöihin, joilla saattoi olla pitkäaikainen, jopa kymmeniä vuosia kestänyt työsuhde Storan Ensolla. Näillä henkilöillä saattoi olla haasteellisempaa löytää uutta työpaikkaa tai muuta ratkaisua työttömyyden alettua kuin nuoremmilla irtisanotuilla. ÄRM-hankkeessa heille tarjottiin tukea paitsi työnhakuun, tarvit-

taessa myös eläkehakemuksen laatimiseen, siirtymiseen työnantajan tarjoamien terveystalvuiden parista muiden terveystalvuiden piiriin ja muihin käytännön asioihin. Osalle irtisanotuista pitkän työsuhteen päätyminen sekä tii- viin, jopa sukupolvien ajan rakentuneen työyhteisön hajoaminen oli suuri elämänmuutos ja kriisi. ÄRM-hankkeessa luotiin ja toteutettiin kokonaisvaltaista, henkilöihin kohdistuvaa psykososiaalista mallia kriisistä selviämiseen ohjaamalla henkilöitä palvelujen piiriin, tukemalla tapahtuneen läpikäyntiä ja siitä selviämistä sekä tukemalla uudenlaisen yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin syntymistä. Toimenpiteisiin kuului myös erilaisten, yhteisöllisyyttä tukevien aktiviteettien järjestäminen kuten yhteiset käynnit elokuvissa, frisbeegolfaamassa ja risteilyllä läheisessä saaristossa. Tavoitteena oli, etteivät irtisanotut jäisi ongelmatilanteessaan yksin ja he saisivat tukea oikea-aikaisesti.

Organisaatioiden oman toiminnan ja alueen kehittämiseen rakennemuutostilanteissa liittyneissä hankkeissa toimet kohdistuivat organisaation työelämäyhteistyön kehittämiseen, jolloin kartoitettiin elinkeinoelämän tarpeita ja tulosten pohjalta kehitettiin toimintaa. Oman toiminnan kehittämisessä kartoitettiin myös organisaation toimintatapojen kehittämistarpeita äkillisen rakennemuutostilanteiden toteutuessa. Lisäksi tuettiin alueen varautumista entistä paremmin rakennemuutokseen tukemalla alueen elinvoimaa, kilpailukykyä ja rahoitustarpeita sekä pyrittiin luomaan välineitä kohdata rakennemuutoksia tulevaisuudessa. ÄRM-toiminnan kokonaisuutta tuettiin muun muassa monimuotoisen tiedonvälityksen avulla.

Alueella toimi lisäksi hankkeita, joiden rahoitus oli muu kuin ÄRM:iin pohjautuva rahoitus, mutta ne tukivat toiminnallaan osittain myös ÄRM-toiminnan tavoitteita. Näihin kuului muun muassa hanke, jossa tuettiin eri toimijoiden yhteisen palvelupisteen, Pointin, toiminnan käynnistämistä elinkeinoelämän, irtisanottujen ja laajemmin työllisyyden tarpeisiin.

Lisäksi tutkimusaineistosta ilmenee, että ÄRM-hankkeet tekivät yhteistyötä myös muiden alueen toimijoiden kanssa kuten seurakunnan ja ammattiliittojen. Tällä yhteistyöllä mainittiin olleen tärkeä merkitys toimenpiteiden edistämisessä. Hankkeet tekivät yhteistyötä myös keskenään muun muassa tiedonvälityksessä sekä toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

3.3. Yritysten kehittämisavustukset

ÄRM-hankkeiden lisäksi toinen elinkeinoelämän käytännön kehittämiseen suunnattu äkillisen rakennemuutoksen instrumentti olivat yritysten kehittämisavustukset. Kemin ÄRM-suunnitelma rajautui Kemin kaupungin sekä Keminmaan ja Simon kuntien alueelle, kun taas TEM:n myöntämät yritysten kehittämisavustukset määriteltiin koskemaan koko työssäkäyntialuetta. ELY-keskus myönsi Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemiseen liittyneitä yritystukiavustuksia myös Tornion kaupungin sekä Tervolan kunnan alueilla sijaitseville yrityksille.

Haastatteluissa mainittiin yritysten kehittämisavustusten olleen yritysten kehittämisen kannalta tärkeitä. Ne olivat käytettävissä kesän 2021 jälkeen, jolloin alueella oli meneillään paitsi negatiivinen rakennemuutos myös Metsä Fibren teollisuuslaitoksen rakentaminen ja yrityksillä oli investointitarpeita muun muassa Metsä Fibren alihankintaan liittyen. Haastatteluaineistosta ilmenee, että saatu rahoitus mahdollisti ELY-keskukselle rahoituksen myöntämisen yritysten investoinneille. Ilman tätä rahoitusta ELY-keskus ei olisi voinut tukea yritysten kasvuinvestointeja ja nyt yritykset, joilla oli investointi- ja kehittämistoimenpidetarpeita, pystyivät niihin kehittämisavustusten turvin vastaamaan. Monilla kehittämistarpeilla mainittiin olleen yhteys Metsä Groupin toimiin, joillakin Pohjois-Ruotsin isoihin vihreän siirtymän hankkeisiin, tai puutuotealan investointien tuloon.

3.4. Elinkeinorakenteen monipuolisuus

Elinkeinorakenteen monipuolisuus nähtiin haastatteluissa yhtenä merkittävänä tekijänä selvitä muutostilanteista ja se oli yhtenä tavoitteena myös Kemin ÄRM-suunnitelmassa. Tutkimusaineistossa näkemykset siitä, missä määrin elinkeinorakenteen monipuolistuminen alueella ilmenee, vaihtelivat. Haastatteluissa mainittiin, että yritysten kehittämisavustuksissa elinkeinoelämän monipuolistuminen ei vielä suoraan näkynyt, sillä myönnettyjen yritystukirahoitusten osalta yritykset olivat hyvin entisen kaltaisia. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että laajempi muutos on näkyvässä, sillä esimerkiksi vihreään talouteen ja energiamurrokseen liittyneet yrittäjien yhteydenotot ja kiinnostus muutoksen erilaisia rahoitusmalleja kohtaan on lisääntynyt. Tämä on näkynyt myös ÄRM-hankkeissa, sillä haastatteluissa mainittiin, että yrityksillä olisi tarvetta lisäresurssille muutokseen varautumisessa. Toisaalta tuotiin esiin, että elinkeinorakenne on jo monipuolistunut alueella Metsä Fibren investointien kautta, huomioiden myös sen alihankinnan tarpeet. Uudistumista tukisi erityisesti myös suunnitteilla olevan Infinited Fiberin uusiokuitua valmistava teollisuus, joka edustaa uudenlaista kierrätystekstiiliteollisuutta, ja jolla on myös erilaiset markkinat ja kohderyhmät.

Tutkimusaineiston perusteella alueella on pyritty edistämään vihreää siirtymää jo pitkään ja paperitehtaan sulkemisen aiheuttama shokki sytäsi liikkeelle ennakoitavissa olleen muutoksen kohti vihreää siirtymää ja siihen liittyneitä toimia. Kemin äkillisen rakennemuutoksen myötä käynnissä oleva vihreä siirtymä peilaa laajemminkin käynnissä olevaa muutosta toimintaympäristössä ja on luonnollinen osa sitä. Tämä on osa metsien käyttöön liittyviä kysymyksiä sekä resurssitehokkuuden nousua yhdeksi liiketoimintamalliksi ja menestystekijäksi uuden liiketoiminnan kehittämisessä. Nähtiin, että alueella nyt olevat toimijat ovat linkittyneet hyvin alueen elinkeinorakenteeseen ja erityisesti kiertota-

lousprofiliin. Tässä muutoksessa ÄRM-rahoituksen katsottiin tukeneen tulevaisuuden toimialaa, joka olisi ollut muutenkin tuloillaan, mutta nyt asiaa voitiin edistää aikaisemmin. Tämä mahdollisti myös alaan liittyvien työpaikkojen tulo alueelle aiemmin.

Alueen elinkeinorakenteen muutoksessa haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet, että Kemi siirtyisi teollisuudesta jollekin toiselle toimialalle vaan katsottiin, että Kemin elinkeinotoiminnan perusta on tulevaisuudessakin teollisuus mutta uudistuen. Haastatteluissa mainittiin, että Kemin osalta matkailussakin on potentiaalia, mutta sen käyttöönotto vaatisi panostusta. Toisaalta myös pohdittiin, että Kemissä teollisuus on niin vahva talouden sektori, että toisen suureen työllistävyyyteen perustuvan kivijalan luominen sen rinnalle voi olla vaativaa. Esimerkiksi kaupan alalla ja teollisuudessa tarvitaan hieman erilaista osaamista. Mainittiin, että elinkeinorakenteen monipuolistamisen näkökulmasta tärkeitä ovat pienet palvelualan yritykset, joita on alkanut syntyä.

Siihen, millaista toimintaa Veitsiluotoon tulee, vaikuttaa vahvasti Stora Enson näkemys, koska alue on Stora Enson omistuksessa. Teollisuuden osalta nähtiin, että alueen tulevat toimialat eivät ehkä kuitenkaan tule olemaan toiminnassaan yhtä pitkäkestoisia kuin Veitsiluodon paperitehtaan toiminta, jolla on alueella satavuotinen historia vaan nykyisessä, globaalissa toimintaympäristössä toiminnan aikajännteet ovat lyhytkestoisempia. Mainittiinkin, että seurauksena voi olla jatkuva muutoksen tila. Tärkeänä nähtiin, että elinkeinorakenteen tulee olla muuttuvissa tilanteissa riittävän monipuolinen ja samalla tarvitaan monipuolisia teollisuuspalveluja ja asiantuntijuutta, jotta elinkeinorakenne kantaa tulevaisuudessakin.

Elinkeinoelämän muutoksissa tarvitaan myös rakenteita, jotka voivat vastata muutoksen tarpeisiin. Osaavan työvoiman saatavuus on yksi merkittävä tekijä pyrittäessä saamaan uusia ja uudenlaisia yrityksiä alueelle. Alueen koulutusvalmiutta ja potentiaalisten työntekijöiden mää-

rää on käytetty oleellisena tekijänä markkinoitaessa aluetta yrityksille. Sen nähtiin olleen tärkeä tekijä yritysten sijoituspäätöksissä. Haastatteluissa mainittiinkin uudenlaisen yritystoiminnan myötä olevan oleellista, että oppilaitokset kuuluisivat yritysten koulutustarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta tarpeisiin voitaisiin reagoida. Uuden koulutuksen käynnistämiseen menee aina aikansa. Tärkeää on myös huomioida se, että alueelle muuttavien työntekijöiden ja heidän perheidensä tarpeet huomioidaan monipuolisesti esimerkiksi julkisissa palveluissa. Lisäksi aluekehittämisen osalta mainittiin, että tulevaisuuteen varautumisessa yleisesti voisi olla mielekästä laajentaa ennakointitoimintaan osallistumista nykyistä laajemmalle toimijajoukolle.

4. Kemin ÄRM tuki elinkeinorakenteen muutosta

Stora Enson Veitsiluodon tehtaalta vuonna 2021 irtisanotuista 550 henkilöstä oli joulukuussa 2023 työttömänä alle 70. Haastatteluissa kuitenkin korostettiin, että kehittämistyö vie aikaa ja prosessi on edelleen kesken. Aika näyttää muun muassa sen, millaiseksi Veitsiluodon alue muodostuu. Yhteispalvelupiste Pointin toiminnan jatkuvuus on kuitenkin turvattu Kemin kaupungin toimintana, mihin myös muut keskeiset toimijat ovat sitoutuneet.

Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma syntyi hyvin nopeasti Veitsiluodon tehtaan lakkautuspäätöksen jälkeen. Se oli mahdollista, koska toimijoilla oli yhteistyön lähtökohtia, mitä vahvensi toimenpiteiden rajaaminen toimintasuunnitelman toimenpiteisiin. Yhteiskunnallisen merkittävyyden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarkasteltuna hankkeiden kirjo oli laaja ja ne ulottuivat laajasti eri elinkeinosektoreille. Hankkeiden kiinnittyminen Kemin ÄRM-toimintasuunnitelmaan toteutui pääosin työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella. Osa hankkeista kiinnittyi ÄRM-kokonaisuuteen

eriaikaisesti. Jotta kokonaiskäsitys yksityisistä ja julkisrahoitteisista palveluista olisi mahdollinen, olisi irtisanomisten yhteydessä voitu irtisanotuilta kysyä GDPR-ehdot täyttävä lupa palvelupolkujen seuraamiseen. Näin ei tietävästi ole tehty minkään irtisanomisen yhteydessä eikä tässäkään yhteydessä. Näin emme voi määrittää kuinka paljon palvelujen välillä on ollut yhteisiä käyttäjiä tai kuinka pitkään he ovat ajallisesti olleet eri toimenpiteissä. Yksityisellä Stora Enson rahoituksella toteutetut hankkeet muodostivat erillisen kokonaisuuden, jonka osalta tässä tutkimuksessa ei ole ollut samalla tavoin kattavaa tietoa toimenpiteiden toteutuksista kuin julkisrahoitteisen aineiston osalta. Voidaan kuitenkin osoittaa, että yksityisen ja julkisen rahoituksen hankkeet ovat muodostaneet kokonaisuuden, jossa dynaaminen toimintatapa on merkinnyt irtisanottujen työntekijöiden mahdollisuutta liikkua näiden toimintamuotojen välillä.

Kemin ÄRM toimintasuunnitelman toteutuksesta vastaavien organisaatioiden yhteistyössä painottui työllisyyttä edistävien toimintojen prosessien haltuunotto ja strateginen elinkeinorakenteen muutosta edistävä päätöksenteon tukeminen. Strategista näkökulmaa kuitenkin vaikeutti hankkeiden kiinnittyminen eriaikaisesti Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman tavoitteisiin. Rahoituspohja oli jakautunut eri tahoille, jolloin esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamat hankkeet liittyivät kokonaisuuteen eri aikataululla kuin työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamat hankkeet.

Kemin ÄRM:n toimintasuunnitelman toimenpiteet ovat tukeneet elinkeinorakenteen uudistumista työvoiman pysyvyyden takaamisessa alueellisesti työllisyyden tukitoimenpiteiden ja uudelleen koulutuksen avulla. Tämä on luonut edellytyksiä elinkeinorakenteen uudistumiselle. ÄRM-toimet jakaantuivat kahteen osaan, joista ensimmäisen muodostavat työllisyyttä painottavat toimenpiteet. Toisen osan muodostaa positiivinen ÄRM, jolla viitataan Metsä-Fibren teollisuuslaitoksen käynnistämiseen. Siihen liittyvät

alihankintaketjut ja uudet liiketoimintamahdollisuudet kasvattivat aluetalouden volyyymiä oleellisesti.

Yritysten kehittämisrahoitus kohdistui osin ennustamattomasti eri kuntiin kuin oli määritelty Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelmassa. Tarpeet myös muuttuivat negatiivisen ÄRM:n kääntyessä positiiviseen. Uudet työpaikat kohdistuivat positiivisessa ÄRM:ssä kuitenkin eri ryhmään kuin negatiivisessa ÄRM:ssä työpaikkoja menettäneisiin. Tässä ei ole toimittu regulaation vastaisesti, koska ELY:n myöntämät rahoitukset eivät ole korvamerkittyjä tiettyihin kuntiin. Haastateluaineistossa tuotiin esiin tarvetta porrastaa valtioneuvoston ÄRM-rahoitusta valmisteluun, käynnistämisvaiheeseen ja nykyisen kaltaiseen toiminnan rahoitukseen. Näin aloituksen edellytykset olisivat vahvempia, rahoituksen uudelle portaalle siirtymisessä voitaisiin edellyttää toimijoiden yhteistyötä ja kohdentumista kysynnän muutosten mukaan.

Osittain toimenpiteet ovat olleet ennustamattomia. ÄRM:n keskeisen resurssin muodostavat yrityksille suunnatut kehittämisavustukset, joiden volyyymi (8,5 MEUR) oli yli kaksinkertainen hankkeiden volyyymiin verrattuna. Ne kohdistuivat ÄRM-toimintasuunnitelman toteutuksesta Kemiin ja Keminmaahan. Yli puolet ELY:n myöntämistä EAKR- ja kansallisen rahoituksen kattavista ÄRM-kehittämisavustuksista kohdistui kuitenkin Tervolaan ja Tornioon, jotka eivät oleet osa ÄRM-toimintasuunnitelmaa. Aluetalouden tarkastelussa näiden päätösten merkittävyys voi kuitenkin olla oleellinen elinkeinorakenteen muutoksessa ja työllisyyden edistämisessä.

Kemin ÄRM-toimintasuunnitelman ansio on nopea toteutus siten, että valtioneuvoston kriteerit toteutuivat. Nopeus tarkoitti tiivistä toimijajoukkoa, jolloin myös ulkopuolelle jäi toimijoita, jotka osaksi liittyivät toimintasuunnitelman toteutukseen esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoituksella. Toimintasuunnitelma toimi siten hankkeiden ja rahoi-

tusinstrumenttien määrittäjänä valtioneuvoston hakuprosessissa. Samalla toimintasuunnitelma oli myös alusta, jolle toimijat saattoivat myöhemmin kiinnittyä ja siten tukea ÄRM:n tavoitteiden toteutumista. Tämä koski sekä hankkeita että käytäntöjä, jotka siirtyivät palvelujen tarpeen perusteella. Esimerkiksi Pointti-tilan toiminta näyttäytyi aineiston perusteella mallilta, joka siirtyi Veitsiluodon tehtaalta ja julkisrahoitteisen toimintaan palvelemaan Veitsiluodon irtisanottujen, elinkeinoelämän ja laajemmin työllisyyden tarpeita.

Kemin ÄRM-toimintasuunnitelma on toteuttanut osaamisen ja sosiaalisen kestävyuden rakentamisen tavoitetta kattavasti. Osaamisen kasvu on kuitenkin kohdistunut pitkäkestoisten koulutusten osalta erityisesti nuorempiin ikäluokkiin. Neuvontapalvelujen kattavuus näyttäytyy vahvana, ja se on kattanut laajasti tarkastelun kohteena olevat ryhmät. Eri toimista huolimatta aineisto kertoo siitä, että ÄRM-toimenpiteistä huolimatta rakennemuutoksen tuomien työpaikkojen ulkopuolelle jäi erityisesti 55 vuotta täyttäneitä irtisanottuja Veitsiluodon työntekijöitä.

Aineiston perusteella ei ole aivan kiistatonta ovatko ÄRM-toteuttajat muodostaneet toimenpiteiden aikana kattavaa tietopohjaa, joka olisi tukenut osallisuutta ja kiinnittymistä Kemin ÄRM-toimintasuunnitelmaan. Kokonaisuuden hallinta on toteutunut, mutta toimenpiteiden jakautuminen yksityisiin ja julkisiin lohkoihin on siilouttanut ja rajoittanut tietoa toimijoiden liikkumisesta eri toimenpiteiden välillä. Tämä rajoittaa myös toiminnallisten tulosten tarkastelua sen osalta, miten ÄRM-toimintasuunnitelman toteuttaminen on määrittänyt aluetalouden uutta tasapainoa ja mahdollistanut toimijoiden kiinnittymistä elinkeinorakenteen muutokseen. Aineiston perusteella tämä näkyy yritysten toimialojen muutoksena, työntekijöiden osaamistason muutoksena, näiden mahdollistamina työmarkkinoiden siirtyminä ja kokonaisuutena elinkeinorakenteen uudistuksena.

Yhteistyö, ennakointi sekä strateginen ja uuteen suuntautuva ote tilanteen ratkaisemiseksi pitkäjärjestyksessä nousivat aineiston perusteella ÄRM-työskentelyssä oleellisiksi tekijöiksi. Poikkileikkaavana tekijänä kaikessa toiminnassa oli tiedon liikkuminen. Nämä tekijät näkyivät ydinasioina rakentavan äkillisen rakennemuutoksen hoidossa.

Kiitämme Lapin yliopistosta Antti Koskea ja Mira Karvoa, jotka toteuttivat toimintamallia koskevan osuuden hankkeessa Vaikuttavat työllisyyden tukitoimet äkillisessä rakennemuutoksessa sekä Euroopan Sosiaalirahastoa ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta hankkeen rahoituksesta.

Lähteet

Aarnio, M. (2022); Äkillisen rakennemuutoksen työvälineet arvioitavana. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2022. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Coenen, L., Asheim, B., Bugge, M.M. & Herstad, S. J. (2017); Advancing regional innovation systems: What does evolutionary economic geography bring to the policy table? *Politics and Space*. Vol. 35/4, 600-620.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (2021); Stora Enson Kemin Veitsiluodon tehtaan lopettamis päätökseen liittyvät ÄRM - lisämäärärahatarpeet. VN/16260/2021-TEM-3.

Tilasto, Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (2023); Myönteiset ÄRM-kehittämisavustuspäätökset (EAKR + kans.) kunnittain.

Haastatteluaaineisto (2023). 34 haastattelua. Toteutettu osana Vaikuttavat työllisyyden tukitoimet äkillisessä rakennemuutoksessa -hanketta. Lapin yliopisto.

Honkatukia, J. & Törmä, H. (2005); Stora Enso Oyj:n Kemijärven sellutehtaan 40-vuotisen toiminnan alueellinen kokonaisvaikuttavuus. VATT-keskustelualoitteita 368. Helsinki.

Hytönen, J. - Mella, I. & Pousi, A. (2011); Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007-2011. TEM- analyysiä 37/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kemi (2021). Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma - Case Veitsiluoto. 1. Vaiheen toimintasuunnitelma, Kemi kaupunginhallitus 8.6.2021.

Kemi (2024). Äkillinen rakennemuutos. <https://www.kemi.fi/tyo-ja-yrittaminen/akillinen-rakennemuutos/>. Luettu 6.5.2024.

OWAL Group Oy (2022); ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164499>

VN 2021a. Myöntämisvaltuuden jako Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle käytettäväksi momentin 32.30.42 mukaisiin avustuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö. Päätösehdotus 23.6.2021.

Anonyymi ja kulttuuri-sensitiivinen rekrytointi maahanmuuttajataustaisten työllistymisen edistäjänä

Arja Haapakorpi¹ - Heidi Lehtovaara² - Tuija Koivunen³ - Pasi Pyöriä⁴

Johdanto

Työvoimapula on ollut jo pitkään yhteiskunnallisen keskustelun aiheena. Vaikka työnhakijoiden puute avoimiin työpaikkoihin ei kata kaikkia aloja tai koko Suomea (Kiviholma & Kauhanen 2020), erityisesti henkilöstöpula jokapäiväisissä palveluissa näkyy kansalaisten arjessa (Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista 2023). Työvoimapulasta kärsivillä aloilla tilannetta jäsennetään myös kohtaanto-ongelmana, jolla tarkoitetaan samanaikaista työttömien työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen määrää. Henkilöstön niukassa saatavuudessa taustalla ovat työmarkkinoiden muutokset ja väestön ikärakenteen muutos (<https://tyovoimabarometri.fi/>). Jälkiteollisessa yhteiskunnassa palveluiden merkitys kasvaa niin työllistävien työpaikkojen määränä kuin työn muutoksena eli työn muotoiluna palveluorientoituneeksi (Haapakorpi 2022).

Työvoimapula-aloille rekrytoidaan usein maahanmuuttajataustaisia työnhakijoita. Tämä näkyy jo tilastoissa, sillä kantasuomalaisten osuus työllisistä on vähentynyt eläkkeelle siirtymisen myötä ja maahanmuuttajataustaisen työvoiman osuus on kasvanut. Maahanmuuttajataustaisten työllisten määrä on kymmenessä vuodessa miltei kaksinkertaistunut. Maahanmuuttajataustaisten työllisten osuus kaikista työllisistä oli 7,5 prosenttia vuonna 2020, kun vuonna 2010 vastaava osuus oli 3,9 prosenttia. Määrällisesti eniten maahanmuuttajataustaisia työskentelee myyntityöntekijöinä. (Kangas harju ym. 2023, 5.) Myyntityöhön hakeutuminen voi liittyä siihen, että alalla ei välttämättä vaadita muodollista koulutusta. Se on siten varteenotettava vaihtoehto, jos tarjolla ei ole koulutusta vastaavaa oman alan työtä. Maahanmuuttajataustaisten työ onkin keskimääräistä useammin epätyypillistä: he työskentelevät muita useam-

¹ Arja Haapakorpi, VTT, dosentti, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus

² Heidi Lehtovaara, FM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus

³ Tuija Koivunen, YTT, dosentti, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus

⁴ Pasi Pyöriä, YTT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus

min määrä- tai osa-aikaisissa työsuhteissa tai vuokra- tai alustatyöntekijöinä (Sutela 2023).

Työvoimapula-aloilla rekrytoinnin ongelmat ja haasteet voivat liittyä monenlaisiin asetelmiin ja tilanteisiin. Ilmakunnas kumppaneineen (2013) on listannut edellytykset onnistuneelle rekrytoinnille seuraavasti: työttömien ja avointen työpaikkojen ammatillinen yhteensopivuus, alueellinen sopivuus, tiedottamisen oikea kohdentuminen ja vastaanotto, työvoiman kohtuullinen pysyvyys ja työnantajakuva. Tarkastelumme kohteena on tässä artikkelissa myyntityö ja henkilökuljetustyö, joihin on aikaisemmissa tutkimuksissa havaittu liittyvän sellaisia piirteitä, joiden voi päätellä haittaavan rekrytointia. Myyntityössä lähes puolet kaikista avoimista työpaikoista on osa-aikaisia (Kiviholma & Kauhanen 2020), ja osa-aikaisuus alalla on verrattain usein vastentahtoista (Anttila & Oinas 2023, 59). Henkilökuljetustyössä erityisesti bussien kuljettamisessa sosiaalisesti vaativan vuorotyön lisäksi haasteena on työn fyysinen kuormittavuus. Henkilöstöpulan näkökulmasta pikaratkaisuja ei ole saatavilla, sillä ajokelpoisuuden saavuttaminen vie aikaa. Nämä piirteet ovat rekrytoinnin ja potentiaalisten työnhakijoiden houkuttelemisen näkökulmasta varsin haasteellisia.

Työnantajat toki kehittävät työsuhte-etuja ja työoloja parantaakseen rekrytoinnin onnistumisen mahdollisuuksia (ks. Kauhanen ym. 2018; Kiviholma & Kauhanen 2020) ja mahdollistavat puuttuvien taitojen kehittämistä työjärjestelyin (Wickham & Bruff 2008, 31) tai oppisopimustyyppisellä koulutuksella. Etenkin aloilla, joilla työ on sosiaalisesti ja fyysisesti kuormittavaa, henkilöstön vaihtuvuus edellyttää jatkuvaa rekrytoinnin kehittämistä.

Rekrytoinnin tavoitteet ja menetelmät perustuvat työnantajien käsityksiin siitä, millaista työvoimaa he olettavat saavansa avoimiin työpaikkoihin (Ruhs & Andersonin 2010) ja vastaavasti työnhakijat ennakoivat sopivuutensa tulla rekrytoituksi tietyille aloille tai tehtäviin. Henkilökuljetuksessa ja myyntityössä maahan-

muuttajataustaisten osuuden kasvu liittyy näihin ennakoiviin käsityksiin sopivista työnhakijoista (Andersen & Ruhr 2010). Näiden prosessien seurauksena työmarkkinat segregoituvat etnisen tai kielellisen taustan mukaisesti, mihin liittyy maahanmuuttajataustaisten suurempi osuus prekaareissa töissä verrattuna valtaväestöön (Ojala ym. 2024). Prekaarin työn ominaisuuksia ovat vakituisen ja kokoaikaisen normista poikkeava työn muoto, toimeentulon ja työn jatkuvuuden epävarmuus ja matala palkkataso. Ala- ja ammattikohtaisen segregoitumisen lisäksi maahanmuuttajataustaisten sijoittuminen työtehtäviin ei usein vastaa heidän osaamistasoaan (Ahmad 2019).

Maahanmuuttajataustaisten piiloinen tai avoin syrjintä työnhaussa on osalaajempaa yhteiskunnallista kehystä työmarkkinoiden käytännöissä, joihin liittyy muun muassa näkemys maahanmuuttajataustaisten ammatillisesta sopivuudesta (esim. Ruhr & Anderson 2010; Forsander 2002). Piiloinen syrjintä voi olla esimerkiksi rekrytointikriteerien rakentamista siten, että niiden täyttäminen on mahdollista vain valtaväestölle, kuten hyvän suomen ja ruotsin kielen vaatimus tehtäväkuvasta riippumatta. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajataustaiset, erityisesti ei-länsimaalaisesta kulttuurista tulevat, saavat työhaastattelukutsuja huomattavasti harvemmin kuin kantasuomalaiset huolimatta samantasoisesta osaamisesta (Ahmad 2019). Lisäksi verkottuminen ei välttämättä edistä henkilön kannalta tarkoituksenmukaista rekrytoitumista, koska verkostot rajoittuvat usein omaan maahanmuuttajataustaisten piiriin, jolloin tieto työllistymismahdollisuuksista voi kapeutua vain tiettyihin aloihin (Forsander 2002, 14; Ahmad 2019).

Maahanmuuttajataustaiset eivät kuitenkaan ole yhtenäinen ryhmä, mikä myös heijastuu heidän asemaansa työnhakijoina ja työntekijöinä Suomessa. Kulttuurisesti etäämmältä tulevien mahdollisuudet työllistyä ja tulla huomioon otetuksi rekrytoinnissa ovat heikommalla tasolla länsimaalaisten maahanmuuttajataustaisten.

(Forsander 2002.) Taustalla voi olla samankaltaisten työnhakijoiden suosiminen rekrytoinnissa. Tutkimuksissa on huomattu, että rekrytoija etsii itsensä kaltaista henkilöä työsuhteeseen, mikä tulee yleensä esille sukupuolen ja etnisen taustan mukaisena suosimisena (Blackmore & Rahimi 2019).

Henkilöstöpulan myötä ja osana syrjinnän ehkäisyä rekrytointiin on kehitetty menetelmiä, kanavia ja käytäntöjä rekrytoinnin tuloksellisuuden vahvistamiseksi. Huolimatta maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden osuuden kasvusta monilla aloilla ja syrjintään puuttumisesta ja sen ehkäisemisestä (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014) heidän pääsyä työmarkkinoille on usein haasteellista.

Tarkastelemme tässä artikkelissa maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnin haasteita ja ongelmia, niihin kehitettyjä lähestymistapoja ja menetelmiä sekä näiden menetelmien vaikutuksia. Kysymme, millä tavoin rekrytointia voitaisiin sujuvoittaa ja millaisia kokemuksia ja tutkimusperäistä tietoa uusien menetelmien kokeiluista on maahanmuuttajataustaisesta työvoimasta riippuvaisilla kaupan ja henkilökuljetuksen aloilla.

Haastatteluaineistomme perustuu rekrytointiasiantuntijoiden näkemyksiin ja kokemuksiin, ja se heijastaa siten työpaikkojen johdon linjauksia ja henkilöstöjohtamisen (HR) näkökulmia ja käytäntöjä. Artikkelin nojautuu empiiriseen tutkimukseemme rekrytoinnin haasteista kaupan ja henkilökuljetuksen aloilla ja sitä täydentävään kirjallisuuskatsaukseen maahanmuuttajataustaisten rekrytointia edistävien menetelmien vaikutuksista.

Artikkeli etenee seuraavasti. Aluksi esittelemme empiirisen aineistomme, minkä jälkeen tarkastelemme haastateltujen näkemyksiä ja kokemuksia maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnin haasteista ja ongelmista sekä niihin vastaamaan kehitettyjä lähestymistapoja ja menetelmiä. Seuraavaksi tarkastelemme kirjallisuuskatsauksen perusteella näiden lähestymistapojen ja menetelmien vaikutuksia rekrytoin-

nissa ja työpaikoilla. Vaikutuksilla tarkoitamme sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Varsinaisesta vaikuttavuusanalyysistä ei ole kyse, sillä se vaatisi systemaattisen pitkän aikavälin seurannan.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona on henkilöstöä rekrytoivien yritysten ja henkilöstöpalveluita (HR-palvelut) tarjoavien yritysten seitsemän asiantuntijan haastattelut. Haastateltavat olivat kaupan alalta (1), henkilökuljetuksen alalta (3) ja HR-palveluita tarjoavista yrityksistä (3). Haastateltavista viisi oli naisia ja kaksi miestä. Haastattelut kestivät kukin 1–1,5 tuntia. HR-palveluita tarjoavien yritysten haastateltavat vastasivat yritysten rekrytointipalvelusta ja TE-toimistojen toimeksiannosta työnhakijoiden työnhaun valmennuksista.

Haastatteluteemat olivat seuraavat: i) rekrytoinnin tavat, menetelmät ja käytännöt, ii) muutokset rekrytoinnissa ja rekrytointi tulevaisuudessa, iii) rekrytoinnin kohderyhmät, iv) hyvä työnhakija ja työnhakutaitojen parantaminen, v) virherekrytoinnit ja niiden korjaaminen, vi) rekrytoinnin haasteet ja vaikeudet, vii) rekrytoinnin kohderyhmien laajentaminen. Koska haastateltavat työskentelevät työvoimapolu-alojen haasteiden parissa, keskustelu ulottui yleensä myös maahanmuuttajataustaisten rekrytointiin. Haastattelut tuottivat monipuolisia näkökulmia maahanmuuttajataustaisten henkilöiden asemasta työnhakijoina.

Aineiston koodaus pohjautui haastatteluteemoihin mutta myös haastateltavien esille nostamiin teemoihin. Haastatteluteemat johdattivat rekrytoinnin ongelmiin ja haasteisiin sekä sellaisiin lähestymistapoihin ja keinoihin, joilla niihin voidaan vastata. Aineiston analyysin toteutimme sisällönanalyysinä (Alasuutari 2012).

Seuraavaksi tarkastelemme haastateltavien näkemyksiä ja kokemuksia maahanmuuttajataustaisten rekrytointiin liittyvistä ongelmista ja haasteista. Tämän jälkeen siirrymme tarkas-

telemaan sellaisia lähestymistapoja ja keinoja, joilla näihin ongelmiin ja haasteisiin voidaan vastata. Tarkastelemme näiden lähestymistapojen ja menetelmien vaikutuksia kirjallisuuskatsauksen valossa.

Kielitaitovaatimukset ja rekrytoinnin käytännöt haasteena maahanmuuttajataustaisten työllistymisessä

Rekrytointiasiantuntijoiden mukaan maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnin ja työllistymisen merkittävimmät esteet olivat ensinnäkin rekrytoinnin kriteerien perustuminen epäsuorasti kantasuomalaisuuteen ja toiseksi Suomen kansalliskielten suomen ja ruotsin taidon (myöhemmin ”suomen kielen”) puutteellisuus tai useimmiten suoraviivainen tapa soveltaa kielitaidon vaatimuksia.

Erityisesti rekrytointiin sekä työnhaun valmennukseen perehtyneet asiantuntijat toivat esille rekrytointikriteerien ja käytäntöjen kohtuuttomuuden maahanmuuttajataustaisten kannalta. He pitivät rekrytoinnin kriteerejä ja käytäntöjä kaavamaisina, sillä kriteereihin on piilotettu kantasuomalaisuuteen perustuvat osaamisen ja ansioiden osoittamisen käytännöt ja valtaväestöön sopiva työnhakijaprofiili. Näitä osaamisen osoittamisen käytäntöjä ovat suomalaisten oppilaitosten tutkintotodistukset, ”oikeissa” paikoissa ansioituminen ja siihen liittyvät verkostot. Muissa EU-maissa suoritettut tutkinnot tunnustetaan Suomessa kelpoisiksi erityisen menettelyn kautta, mutta se ei koske EU-alueen ulkopuolella suoritettuja tutkintoja.

Alla siteerattu rekrytoinnin asiantuntija kiteyttää maahanmuuttajataustaisten ehdot hankkii työllistymistä edistäviä ominaisuuksia ja haastateluun pääsyä helpottavia kontakteja seuraavasti:

Me ollaan nää omat verkostomme rakennettu, ni mehän alotetaan se koulussa. Mut ku näillä ei ole sitä polkua. HR-asiantuntija, rekrytointi ja työnhaun valmennuksen palvelut

Toinen tärkeä taito haastateltavien mukaan oli suomen kielen osaaminen. He toivat esille kielitaidon puutteen työllistymisen esteenä, mutta myös rekrytoinneissa usein vallitsevan kielitaitovaatimusten kaavamaisuuden maahanmuuttajataustaisten rekrytointia haittaavana ilmiönä. Heidän mukaansa maahanmuuttajataustaiselta vaaditaan usein tehtävästä riippumatta hyvää suomen kielen taitoa, mikä heikentää heidän mahdollisuuksiaan työllistyä edes ensimmäiseen työpaikkaansa. Seuraavassa yksi haastateltavista luotaa kielitaitovaatimusten määrittämiseen erilaisia näkökulmia ja tulevaisuutta:

Ja taas varsinaisessa työssä ei niin paljon suomen kieltä tarvitse. Ainoa, missä tarvii on se, että ymmärtää, meillä on työskentelykieli toistaiseksi suomi, ymmärtää ohjeet ja perehdytysmateriaalit. Ja tietenkin, jos liikentees sattuu jotain, onnettomuus tai ajaa vaikka harhaan tai matkustajalle sattuu jotain niin sillonhan suomen kielen taitoo tarvitaan. Mut et tähänkin mä luulen, et me joudutaan tulevina vuosina miettiä tukipuhelinnumeroo tai tulkkausrinkiä tai muuta, joka ois saatavilla täntyyppisissä tilanteissa. Et mä nään, et siin on valtava potentiaali kyl maahan muuttaneissa ihmisissä ja mielellään työllistettäs. Henkilökuljetus, HR-vas-taava

Kielitaitoon liittyvät haasteet ja ongelmat tulevat esille useissa maahanmuuttajataustaisten työllistymistä koskevissa tutkimuksissa (Baumgartner 2023; Bergbom ym. 2022). Täydellisyttä lähentelevän suomen kielen vaatimuksen taustalla voi olla myös syrjintää (Rask ym. 2018), kun itse tehtävä ei edellytä tämän tasoista kielitaitoa.

Haasteiden ja ongelmien ratkaisut

Koska yleisimmät esteet maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnissa liittyivät heidän valtaväestöstä poikkeavaan taustaansa, haastateltavien pohtimissa ratkaisuisissa kyseiseen ongelmaan

oli erityisesti maahanmuuttajataustaisten syrjintään tai sivuuttamiseen keskittyviä lähestymistapoja ja menetelmiä. Näkökulmana näissä ratkaisuissa oli maahanmuuttajataustaisuuden haasteelliseksi koettu poikkeaminen kansallisesta standardista eli suomen kielen taidosta, rekrytoinnin kansallisiin instituutioihin perustuvista osoittimista ja maahanmuuttajataustaisen etniseen taustaan liittyvistä piirteistä kuten esimerkiksi nimestä. Koska valtaväestöstä erottuminen on usein maahanmuuttajataustaisten syrjinnän taustalla, haastateltavat esittivät menetelmäksi sen häivyttämistä rekrytoinnissa eli anonyymiä rekrytointia. Toisena erityisesti maahanmuuttajataustaisten rekrytointia helpottavana lähestymistapana he mainitsivat kulttuuritietoisuuden.

Anonyymi rekrytointi on yksi uusista rekrytointimenetelmistä. Anonyymien rekrytointimenetelmän ideana on rajoittaa rekrytoijan mahdollisuuksia päätellä työnhakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia, esimerkiksi sukupuolta tai etnistä taustaa. Yleisesti tämä toteutetaan siten, että työhakemuksesta jätetään pois sellaiset tiedot, jotka voisivat paljastaa esimerkiksi henkilön sukupuolen, syntymäpaikan tai äidinkielen. Henkilökohtaisten tietojen puuttuessa rekrytoija joutuu ideaalisesti tekemään päätöksen puhtaasti hakijan osaamisen ja soveltuvuuden perusteella, jolloin pätevin työnhakija tulee palkattua (Kanninen & Virkola 2021) tai pääsee seuraavaan vaiheeseen rekrytointiprosessissa.

Toisena lähestymistapana maahanmuuttajataustaisten vaikeuksiin rekrytoinnissa ja työllistymisessä oli haastatteluidemme mukaan kulttuurisen erityisyyden korostaminen, kun anonyymissä rekrytoinnissa kulttuurista taustaa pyritään häivyttämään ainakin prosessin ensimmäisissä vaiheissa. Yksi haastateltavista kuvaili kulttuuritietoista lähestymistapaa ajattelutapana, ei niinkään menetelmänä:

Jos juttelee jonkun yrityksen kanssa positioista mitä lähetään rekrytoimaan tai mihin on tarve löytää uusi tekijä, niin tavallaan lähtee oikeesti

mieltii sitä sen tietynlaisen osaamisen kautta. Ihan oikeesti sellaisen, et minkälaista osaamista tässä tehtävässä tarvitaan. Ei niinkään just sen kautta että ajatellaan että on tietty maisteri tai tietty koulutustausta. HR, kehityspäällikkö

Erityisesti rekrytointipalvelun ja työnhakuvalmennuksen palvelun asiantuntijat nostivat esille riittävän pitkän prosessin kulttuuritietoisessa lähestymistavassa: heidän mukaansa keskeistä on prosessin ulottuminen myös rekrytoinnin jälkeiseen aikaan työpaikalla. He näkivät tärkeäksi ottaa huomioon työpaikan käytännöissä muista kulttuureista tulevat erityispiirteineen ja tarpeen perehdyttää tuleva työyhteisö erilaisista kulttuureista tuleviin uusiin työtovereihin erilaisine sopeutumista helpottavine käytäntöineen. Kulttuuritietoiseen lähestymistapaan kuuluu myös suomen kielitaitovaatimuksen tarkentaminen ja joustavoittaminen (ks. myös Bergbom 2022) sekä näkemys siitä, että kielitaito karttuu työssä ja työpaikalla (ks. myös Strömmer 2017). Lisäksi kulttuuritietoisuus on erityisesti vuorovaikutuksellista ja tulee esille siten kantasuomalaisten vastaantulona puheessa seuraavasti:

”Että me siedämme sitä, että kaikki ei puhu kielipillillisesti niin sanotusti oikein, tai me siedämme eri aksentteja, et jos joku puhuu vähän eri tavalla, ni me opitaan kuulemaan ja ymmärtämään kuitenkin, se viesti menee perille. Se on ehkä se kysymys, mistä meidän pitää jatkaa sitä valistustyötä oikeestaan työmarkkinoilla. (HR-yritys, asiantuntija, rekrytointi ja työnhauksen valmennukset)

Erityisesti työnhakuvalmennusta rekrytointipalvelun lisäksi tarjoavat asiantuntijat totesivat kuitenkin, että työpaikat liian harvoin toteuttavat valmennusta joko resurssien puuttumisen tai kielteisen suhtautumisen takia. Heidän mukaansa työyhteisön valmistautumattomuus ja työpaikan puutteellinen perehdytysprosessi

voi vaikuttaa kielteisesti maahanmuuttajataustaisten työpaikalle sopeutumiseen, mikä voi jotta ennen pitkää hakeutumiseen pois kyseisestä työpaikasta.

Anonyymien rekrytoinnin ja kulttuuritietoisten menetelmien arviointi tutkimusten ja selvitysten valossa

Anonyymien rekrytoinnin ja kulttuuritietoisten menetelmien vaikutuksia luodattiin alaan liittyvistä tutkimuksista ja selvityksistä. Vaikutuksilla tarkoitetaan erityisesti maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnin ja työllistymisen helpottamista, mutta myös muita, mahdollisesti kielteisiäkin vaikutuksia rekrytointiin, sopeutumiseen työpaikalle ja työyhteisöön. Kirjallisuutta etsittiin tietokannoista ja sellaisista kanavista, jotka keskittyvät maahanmuuttoon ja rekrytointiin

Anonyymi rekrytointi

Anonyymi rekrytointi on saanut alkunsa musiikkimaailmasta, Bostonista, jossa sinfoniaorkesterin koesoitot suoritettiin verhon takaa jo 1950-luvulla. Suomessa anonyymiä rekrytointimenetelmää on kokeiltu etenkin julkisella sektorilla. Helsingin ja Espoon ensimmäiset kokeilut toteutettiin vuonna 2013. Kuntarekryryn anonyymi rekrytointiominaisuus otettiin käyttöön vuonna 2020. Oikeusministeriö kokeili anonyymiä rekrytointia vuonna 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on tutkittu monimuotoisuutta rekrytoinneissa ja julkaistu useita oppaita monimuotoisemman rekrytoinnin edistämiseksi (Bergbom 2022).

Tutkimuksissa on keskitytty siihen, miten anonyymien rekrytointiprosessin käyttöönotto on vaikuttanut eri hakijaryhmien todennäköisyyteen tulla kutsutuksi työhaastatteluun tai tulla palkatuksi (Kanninen ym. 2022). Toistaiseksi anonyymien rekrytointimenetelmän käytöstä saadut tutkimustulokset ovat olleet ristiriitaisia (Foley & Williamson 2018). Myönteisiä

tuloksia havaitsivat esimerkiksi Goldin ja Rouse (2000), joiden mukaan sinfoniaorkesterin siirtyminen anonyymiin koe-esiintymiseen paransi naismuusikoiden todennäköisyyksiä edetä valintaprosessissa ja tulla palkatuksi. Åslund ja Skans (2012) tutkivat anonyymien rekrytoinnin vaikutuksia osana julkisella sektorilla toteutettua kokeilua ja osoittivat, että anonyymi rekrytointi kohentaa naisten ja vähemmistöön kuuluvien todennäköisyyksiä päästä työhaastatteluun suhteessa miehiin ja enemmistöön. Tuore tutkimus (Kanninen ym. 2023) selvitti Helsingin kaupungin anonyymien rekrytoinnin pilotin (2020) vaikutuksia palkkauspäätöksiin sekä palkattujen menestymiseen töissä (Labore ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT). Myös tämä tutkimus antaa viitteitä siihen, että anonyymi rekrytointi voi olla tehokas työkalu syrjinnän vähentämiseksi. Etenkin henkilöitä, joilla on ulkomaalaisen kuuloinen nimi, palkataan anonyymisoinnin seurauksena enemmän.

Päinvastaisia tuloksia osoittaa puolestaan Behaghelin, Créponin ja Barbanchonin (2015) tutkimus, jonka mukaan anonyymi työnhaku heikensi vähemmistöön kuuluvien todennäköisyyttä päästä työhaastatteluun ja tulla palkatuksi. Tulosta selittää se, että rekrytointimenetelmä todennäköisesti esti työnantajien positiivisen erityiskohtelun (Kanninen ym. 2022; Lacroux & Martin-Lacroux, 2020). Hakijasta nähtävillä olevien tietojen perusteella voi tehdä päätelmiä. Esimerkiksi opintojen suoritusvuosi tai vieraiden kielten taito voivat antaa suuntaa hakijan iästä tai mahdollisesta etnisestä taustasta (Behaghel ym. 2012.) Tämä voi korostua pienemmällä paikkakunnilla toteutettavissa rekrytoinneissa.

Anonyymi rekrytointi ei myöskään automaattisesti ehkäise syrjintää rekrytointiprosessin myöhemmissä vaiheissa (Kanninen & Virkola 2021; Krause ym. 2012). Menetelmän selvin heikkous onkin se, että syrjinnän vähentämisen sijasta anonyymi työnhaku voi siirtää rekrytoinnissa ilmenevää syrjintää työhaastatteluun kutsumisesta itse palkkaamisen vaiheeseen (Kanni-

nen ym. 2022). Syrjinnän juurisyy voi siis piillä rekrytoijan asenteissa.

Jatkossa tarvitaan vaikutusarvion mahdollistavia tutkimusasetelmia, joiden avulla voidaan tarkemmin ymmärtää, missä olosuhteissa anonymisointi toimii ja missä ei (Kanninen ym. 2022). Krause, Rinne ja Zimmermann (2012) korostavat, että anonymisoidun työnhaun vaikutus naisten ja vähemmistöryhmien mahdollisuuksiin päästä työhaastatteluun riippuu pitkälti anonymisoidun haun toteuttavan organisaation lähtötilanteesta. Myös Kanninen ym. (2023) korostavat, että keskeistä on kiinnittää huomio siihen, miten menetelmän käyttöönotto toteutetaan. Kehittämistyössä on tärkeää tarkastella menetelmää sekä rekrytoijien että työnhakijoiden näkökulmasta. Helsingin kaupungin rekrytointipilotissa mukana olleet esihenkilöt kokivat menetelmän auttaneen keskittymään hakijan osaamiseen ja kompetenssiin. Toisaalta menetelmän on koettu vaativan aiempaa enemmän resursseja (Koivunen ym. 2022). Anonyymien rekrytointimenetelmän käyttö on usein vapaaehtoista. Onkin tarpeellista pohtia, tulisiko menetelmän olla pakollinen julkisella sektorilla. Rekrytoijat tarvitsevat tietoa myös muista yhdenvertaisuutta edistävästä toimenpiteistä. Teknologiyhteinen rekrytointi aiheuttaa lisää pohdittavaa, sillä tekoälyä hyödyntävissä rekrytoinneissa on havaittu syrjintää, joka voi olla osin tarkoittamatonta (Dastin 2022).

Kulttuuritietoinen rekrytointi

Kulttuuritietoisuudella tarkoitetaan sellaisten lähestymistapojen ja menetelmien soveltamista, joiden myötä ihmisten erilaiset kulttuuriset taustat tulevat hyväksytyiksi ja huomioon otetuksi yhteisössä. Työorganisaatioiden johtamisessa käytetään laajempaa käsitettä monimuotoisuus, jossa johtamisen ja rekrytoinnin käytännöissä suhtaudutaan myönteisesti erilaisuuteen kaikkien ominaisuuksien, kuten sukupuolen, iän, etnisen taustan ja muiden vähemmän näkyvissäkin olevien ominaisuuksien suh-

teen (Bergbom ym. 2020). Lisäksi ominaisuuksien risteäminen (intersektionaalisuus) muotoilee ihmisten asemaa yhteiskunnassa ja työelämässä moninaisemmaksi kuin vain yhden ominaisuuden perusteella arvioitu asema. Tämän vuoksi kirjallisuudessa puhutaan yleisesti monimuotoisuudesta, johon sisältyy kulttuuritietoisuus (Bergbom ym. 2020), sillä se kuvaa ja määrittää täsmällisemmin erilaisuuden huomioon ottamista ja sen merkitystä voimavarana työelämässä. Monimuotoisuuteen liittyvistä vaikutuksista työpaikoilla on niukasti tietoa ja tämä katsoo antaa osviittaa muttei empiirisesti kattavaa kuvaa tilanteesta Suomessa. Katsausta on täydennetty joillakin kansainvälisillä tutkimuksilla. Empiiristä tutkimusta tarvitaan lisää analyttisempien tulosten ja tulkintojen saavuttamiseksi.

Aikaisempien kotimaisten tutkimusten ja selvitysten perusteella anonyymi rekrytointi ja kulttuuritietoinen lähestymistapa rekrytoinnissa ja työyhteisöön saattamisessa ovat tuottaneet enemmän myönteisiä kuin kielteisiä tuloksia (Bergbom ym. 2020). Sekä anonyymi rekrytointi että kulttuuritietoinen lähestymistapa, kuten myös kielitaitovaatimusten kohtuullistaminen ja tarveharkinta tehtävän mukaan, luetaan osaksi monimuotoisuutta korostavaa lähestymistapaa rekrytoinnissa ja työpaikkojen käytännöissä (ks. Bergbom ym. 2020).

Myönteisenä tuloksena monimuotoisuudesta on työyhteisön voimavarojen kasvu, joka voi vahvistaa organisaatioiden innovatiivisuutta ja tuloksellisuutta sekä myönteistä ilmapiiriä ja vuorovaikutusta (Bergbom ym. 2020, 28–35, Milliken & Martins 1996). Monimuotoisuuden myönteisiksi vaikutuksiksi on todettu lisääntyneet innovatiivisuus ja luovuus työpaikoilla ja uskallus tuoda ideoita yhteiseen keskusteluun sekä yhteisöllisyyden vahvistuminen (Herring 2009; Roberge & van Dick 2010; Seong ym. 2015).

Kielteisinä aikaisemmat tutkimukset ovat tuoneet esille keskinäisen luottamuksen ja yhteisöllisyyden hitaamman kehittymisen sekä kielteiset vaikutukset vuorovaikutukseen ja sosiaalisiin suhteisiin (Bergbom ym. 2020).

Bergbom ja kumppanit (2020) havaitsivat myös rekrytoijien pyrkimyksen rekrytoida samankaltaista henkilöstöä ja tulkitsivat sen rekrytointiasiantuntijoiden näkemykseksi yhdenmukaisuuden eduista työyhteisön toimivuudelle.

Nämä havainnot saavat tukea laajemmasta kansainvälisestä tutkimuksesta. Australialaiseen kirjallisuuskatsaukseen perustuvan tutkimuksen mukaan monimuotoisen johtamisen ja rekrytoinnin tarkastelussa tulee erottaa toisistaan diskurssit ja todellisuus (Blackmore ym. 2019). Monimuotoisuus-diskurssi on usein niin organisaation työntekijöille ja ulkopuoliselle maailmalle suunnattua markkinointipuhetta, jolla ilmaistaan organisaation edelläkävijyys monimuotoisuuden avulla saavutettavasta suvaitsevaisuudesta ja luovuudesta sekä muista myönteisistä piirteistä. Todellisuudessa rekrytoijat valitsevat kaltaisiaan henkilöitä näissäkin organisaatioissa ja maahanmuuttajataustaisen täytyy käydä läpi pitkällinen prosessi ansioiden hankinnassa päästäkseen valtaväestön työnhakijoiden kanssa samaan asemaan työnhakijana (Blackmore ym. 2019). Monimuotoisuus-lähestymistavan pelkistäminen vain markkinointipuheeksi voidaan myös katsoa kielteiseksi vaikutukseksi, sillä se voi viestiä välinpitämättömyyden hyväksyttävyydestä suhtautumisessa monimuotoisuuteen organisaatiokäytännöissä.

Organisaation riittävät resurssit ovat edellytys monimuotoisuuden soveltamiselle työyhteisössä, sillä monimuotoisuuden menetelmien ja käytäntöjen käyttöönottoon ja uusintamiseen tarvitaan aikaa ja väljyyttä. Jos organisaatiossa ei ole riittävästi resursseja kulttuuritietoisten menetelmien toteuttamiseen ja jos johto, työntekijäryhmät tai jopa yksittäiset työntekijät vastustavat niiden käyttöönottamista, vaikuttavuus jää heikoksi (Uusi-Uitto 2018). Epäonnistumisen kokemus monimuotoisuuden soveltamisessa voi liittyä työpaikan hektisen työtahdin sanelemaan niukkuuteen vuorovaikutuksessa ja työn organisoinnin ongelmiin. Resurssiniukuus voi johtaa myös pikaisiin ja vinoutuneisiin tulkintoihin vuorovaikutuksen ristiriidoista esi-

merkiksi seuraavasti: kulttuuritietoisuuteen painutuvassa tutkimuksessa on havaittu kulttuuristen erojen tiedostamisen johtavan toisinaan kulttuuristen erojen korostamiseen erityisesti ristiriitatilanteissa, vaikka kyseessä voi olla organisaatioon tai yksilöllisiin eroihin liittyviä konflikteja tai jännitteitä (Salo & Poutiainen 2010).

Monimuotoisuusbarometrin mukaan (Bergbom ym. 2020, 28) monimuotoisuusajattelua on sisällytetty organisaatioiden strategioihin ja toimintasuunnitelmiin aiempaa enemmän: 69 prosenttia HR-ammattilaisista ilmoitti vuonna 2020, että monimuotoisuus on sisällytetty tämänkaltaisiin organisaatioiden dokumentteihin. Kulttuuritietoisuutta ei kuitenkaan arvioitu yhtä tärkeäksi. Monimuotoisuusbarometrin vastaajista 43 prosenttia ei pitänyt etnisen taustan huomioon ottamista kovinkaan tärkeänä HR-toiminnassa. Sitä pidettiin muita yksilöiden ominaisuuksia useammin yksilölle kuuluvana asiana (Bergbom ym. 2020, 21–28). Voidaan päätellä, että etnistä taustaa ei aina pidetä samalla tapaa relevanttina tai ei ymmärretä sen merkitystä osana monimuotoisuutta verrattuna esimerkiksi sukupuolisensitiivisyyden tärkeyteen.

Nämä monimuotoisuuden tai kulttuuritietoisuuden soveltamisen vaikutusten arviot herättävät lisäkysymyksiä organisaatioita, alaa, ammattiryhmiä ja organisaatioiden toimintaympäristöä koskien, koska niillä voi olla hyvinkin paljon merkitystä vaikutusten luonteeseen. Monimuotoisuuden tärkeyden tiedostaminen ja siihen liittyvät käytännöt vaativat aikaa vakiintuakseen ja työntekijöiden samanlaisuus-erilaisuusaste vaihtelee aloittain.

Johtopäätökset ja keskustelu

Maahanmuuttajataustaisten työllistymisen ja rekrytoinnin kehittämisen edistämiseksi on kehitetty moninaisuuden tai kulttuuritietoisen lähestymistavan ja anonyymien rekrytoinnin menetelmiä. Selvitysten ja tutkimusten perusteella niiden vaikutukset vaihtelevat ja voivat olla myönteisten lisäksi kielteisiäkin. Näiden tulos-

ten tulkinnoissa on tärkeää huomata, että yksittäisillä menetelmillä ja lähestymistavoilla voidaan vaikuttaa vain rajallisesti haasteisiin ja ongelmiin, koska maahanmuuttajataustaisten työllistymisen ja rekrytoitumisen ongelmat ovat luonteeltaan laajoja ja moniulotteisia. Rekrytointikäytäntöjä ja työpaikan käytäntöjä kehittämällä pyritään vaikuttamaan ongelmien taustalla oleviin yhteiskunnallisiin asenteisiin, suhteisiin ja rakenteisiin.

Työpaikan ja alan toimintaympäristöllä ja tilanteella on merkittävä rooli sekä menetelmien ja lähestymistapojen soveltamisessa että tuloksellisuudessa. Työvoimapula motivoi kehittämään rekrytointia, mutta kehittämistä voivat ehkäistä työpaikka- tai alaidonnaiset asiat. Hektinen työtahti, organisaation ilmapiiri, johtamisen laatu sekä rekrytointikäytäntöjen ja nii-

hin liittyvien teknologioiden kehittymättömyys ovat esimerkkejä asioista, jotka voivat hidastaa tai ehkäistä rekrytoinnin ja työpaikan monimuotoisuutta tukevien käytäntöjen kehittämistä työpaikoilla.

Syrjintää ehkäisevien menetelmien arviointia ja kehittämistä tarvitaan työelämässä eettisistä ja käytännön syistä. Yhteiskunnallinen tase-arvo on kirjattu perustuslakiin, ja työelämän käytäntöjen kehittäminen on yksi keskeisistä tavoista edetä tavoitteeseen. Tasa-arvon edistäminen työelämässä on kulmakivi työn tuloksellisuudelle ja työhyvinvoinnille sekä työvoiman veto- ja pitovoimalle.

Artikkeli perustuu tutkimusprojektiin Rekrytointiosaaminen ja työntekijöiden hakutaidot yhdenvertaisuuden perustana (2022–2024). Tutkimusta on rahoittanut Työsuojelurahasto.

Lähteet

Ahmad, A. (2019); Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo ja A. Kaihovaara (toim.): Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö, 15–27.

Alasuutari, P. (2012); Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Anderson, B. ja Ruhs, M. (2010); Migrant workers: Who needs them? A framework for the analysis of staff shortages, immigration, and public policy. Teoksessa M. Ruhs ja B. Anderson (toim.): Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration, and public policy. Oxford University Press, 15–52.

Anttila, T. ja Oinas, T. (2023); Työajan monet kasvot. Teoksessa T. Koivunen, M. Sippola ja H. Melin (toim.): Työ elää. Murroksia, trendejä ja muutoksen suuntia Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 53–71.

Behaghel, L., Crépon, B. ja Le Barbanchon, T. (2012); Do anonymous resumes make the field more even? Evidence from a randomized field experiment. Bonn: IZA Institute of Labor Economics. https://conference.iza.org/conference_files/Eval2012/le%20barbanchon_t4613.pdf (viitattu 20.2.2024).

Behaghel, L., Crépon, B. ja Le Barbanchon, T. (2015); Unintended effects of anonymous résumés. *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (3), 1–27.

Baumgartner, T. (2023); Maahanmuuttajien osaamista jää käyttämättä työmarkkinoilla. Tieto & trendit, 17.1.2023. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-osaamista-jaa-kayttamatta-tyomarkkinoilla/> (viitattu 20.10.2023).

Bergbom, B., Toivanen, M. ja Väänänen, A. (2020); Monimuotoisuusbarometri 2020. Fokuksessa rekrytointikäytännöt ja monikulttuurisuus. Helsinki: Työterveyslaitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/140584> (viitattu 12.1.2024).

Bergbom, B., Yli-Kaitala, K. ja Toivanen, M. (2022); Kielitietoisuuteen herääminen. Monimuotoisuus ja inklusiivisuus asiantuntijaorganisaatiossa -opas. Helsinki: Työterveyslaitos. <https://www.ttl.fi/oppimateriaalit/monimuotoisuus-ja-inklusiivisuus-asiantuntijaorganisaatiossa/kielitietoisuuteen-heraaminen> (viitattu 20.10.2023).

Blackmore, J. ja Rahimi, M. (2019); How 'best fit' excludes international graduates from employment in Australia: A Bourdeusian perspective. *Journal of Education and Work* 32 (5), 436–448.

Foley, M. ja Williamson, S. (2018); Does anonymising job applications reduce gender bias? Understanding managers' perspectives. *Gender in Management: An International Journal* 33 (8), 623-635.

Dastin, J. (2022); Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women. Teoksessa K. Martin (toim.): *Ethics of Data and Analytics: Concepts and Cases*. Boca Raton: CRC Press, 296-299.

Forsander, A. (2002); Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Väitöskirja. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 39. Helsinki: Väestöliitto.

Goldin, C. ja Rouse, C. (2000); Orchestrating impartiality: The impact of "blind" auditions on female musicians. *American Economic Review* 90 (4), 715-741.

Haapakorpi, A. (2022); Jälkiteollinen yhteiskunta ja monista lähteistä ansainta. Tehtävähdistelmät ja tausta erilaisissa ammattiryhmissä. Teoksessa A. Järvensivu ja A. Haapakorpi (toim.): *Monimuotoinen ansiotyö. Näkökulmia monista lähteistä ansaintaan*. Tampere: Tampere University Press, 72-116. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/144166> (viitattu 12.1.2024).

Herring, C. (2009); Does diversity pay? Race, gender, and the business case for diversity. *American Sociological Review* 74 (2), 208-224.

Ilmakunnas, S., Kanninen, O. ja Husa, T. (2013); Onko työvoimapula totta. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

Kangasharju, A., Kauhanen, A., Kalmbach, A. ja Valkonen, T. (2023); Työllisten maahanmuuttajien määrä on kasvanut Suomessa. Raportti No 136. Helsinki: ETLA. <https://www.etla.fi/julkaisut/raportit/tyollisten-maahanmuuttajien-maara-on-kasvanut-suomessa/> (viitattu 12.1.2024).

Kanninen, O. ja Virkola, T. (2021); Rekrytointisyrjintä ja sen vastaiset keinot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:27. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kanninen, O., Virkola, T., Lilja, E. ja E. Rask, S. (2022); Tavoitteena syrjimätön työelämä: Työsyrijännän nykytila ja keinoja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:20. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kauhanen, M., Maliranta, M., Ruuskanen, O.-P., Tuomaala, M., Spolander, M. ja Pönkä, H. (2018); 19 kysymystä ja vastausta Suomen työmarkkinoista ja työvoimakapeikoista. Työvoimakapeikkoja selvittävän työryhmän raportti. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Kiviholma, S. ja Kauhanen, M. (2020); Työvoimapula, työvoimakapeikat ja avoimien työpaikkojen laatu - 12 ammattiryhmän tarkastelu. Raportteja 42. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. https://labore.fi/wp-content/uploads/2020/06/200625B_Raportti_SAK.pdf (viitattu 12.1.2024).

Koivunen, S., Ala-Luopa, S., Olsson, T. ja Haapakorpi, A. (2022); The march of chatbots into recruitment: Recruiters' experiences, expectations, and design opportunities. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)* 31, 487-516. <https://doi.org/10.1007/s10606-022-09429-4> (viitattu 20.2.2024).

Krause, A., Rinne, U. ja Zimmermann, K.F. (2012); Anonymous job applications in Europe. *IZA Journal of European Labor Studies* 1 (5), 1-20.

Lacroux, A. ja Martin-Lacroux, C. (2020); Anonymous résumés: An effective preselection method? *International Journal of Selection and Assessment* 28 (1), 98-111.

Milliken, F.J. ja Martins, L.L. (1996); Searching for common threads: Understanding the multiple effects of diversity in organizational groups. *The Academy of Management Review* 21 (2), 402-433.

Ojala, S., Pyöriä, P. ja Jakonen, M. (2024); Maahanmuuttajat prekaarina työvoimana. Teoksessa T.A. Renvik ja M. Säävälä (toim.): *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: Näkökulmana väestösuhteet*. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö.

Rask, S., Elo, I.T., Koskinen, S., Lilja, E., Koponen, P. ja Castaneda, A.-E. (2018); The association between discrimination and health: Findings on Russian, Somali and Kurdish origin populations in Finland. *European Journal of Public Health* 28 (5), 898-903.

Roberge, M.-E. ja van Dick, R. (2010); Recognizing the benefits of diversity: When and how does diversity increase group performance? *Human Resource Management Review* 20 (4), 295-308.

Ruhs, M. ja Anderson, B. (2010): Introduction. Teoksessa M. Ruhs ja B. Anderson (toim.): Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration, and public policy. Oxford University Press, 1-14.

Salo, M. ja Poutiainen, S. (2010): Suomalaisuus ja maahanmuuttajuus työyhteisöissä – katsaus maahanmuuttajien perehdytys- ja työyhteisöjen monikulttuurisuusoppaisiin. Avoin Suomi – kuka vastaa? Teoksessa H-P. Huttunen ja S. Äärilä (toim.): Työperusteisesta maahanmuutosta. Helsinki: Edita, 241-249.

Seong, J.Y., Kristof-Brown, A.L., Park, W-W, Hong, D-S. ja Shin, Y. (2015): Person-group fit: Diversity antecedents, proximal outcomes, and performance at the group level. Journal of Management 41 (4): 1184-1213.

Strömmer, M. (2017): Mahdollisuuksien rajoissa. Neksusanalyysi suomen kielen oppimisesta siivoustyössä. Jyväskylän Studies in Humanities 336. Jyväskylän yliopisto.

Sutela, H. (2023): Maahanmuuttajien työllisyys Suomessa yli EU-keskitason – työmarkkina-asema heikempi kuin suomalaistaustaisilla. Tieto & trendit 4.12.2023. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-tyollisyys-suomessa-yli-eu-keskitason-tyomarkkina-asema-heikompi-kuin-suomalaistaustaisilla/> (viitattu 20.2.2024).

Uusi-Uitto, J. (2018): Monimuotoisuusvalmiudet maahanmuuttajia työllistävissä organisaatioissa Case: Holmet Oy. Opinnäytetyö, AMK. Lahden ammattikorkeakoulu.

Valtioneuvosto (2023). Valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Valtioneuvosto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165110>

Wickham, J. ja Bruff, I. (2008): Skills shortages are not always what they seem: Migration and the Irish software industry. New Technology, Work and Employment 23 (1), 30-43.

Åslund, O. ja Skans, O.N. (2012): Do anonymous job application procedures level the playing field? ILR Review 65 (1), 82-107.

Tekoälyn hyödyntäminen alueellisen osaamisvarannon digitaalisen kaksosen rakentamisessa ja simuloinnissa

Harri Ketamo¹ – Anu Passi-Rauste² – Irene Impiö³ – Petri Pekkola⁴

Johdanto

Datan tehokkaampi hyödyntäminen ja yhdistely auttaa kaupunkia hoitamaan perustehtäväänsä paremmin, eli olemaan ihmisille ja yrityksille parempi toimintaympäristö. Tampereen kaupungin Älykaupunki kaupunkilaisille - kehitysohjelmassa edistetään monipuolisesti digitaalista muutosta julkisen hallinnon palveluissa. Kaupunkistrategian mukaisesti ohjelmalla edistetään rohkeasti uudistuvaa kaupunkia ja tulevaisuuden edelläkävijyyttä. Kehitysohjelman tavoitteena on tehdä Tampereesta kaupunki, joka hyödyntää nykyistä paremmin dataa ja tekoälyä eettisesti, turvallisesti ja ihmislähtöisesti.

Yhtenä kokonaisuutena Tampereen älykaupunkiohjelmassa olemme edistäneet ennakoivien ja dataan perustuvien yrityspalvelujen rakentamista. Tavoitteena on tuoda yrityksille palvelut sekä datan ja yhteiskehittämisen väylät suoraan taskuun. Älykkäiden digitaalisten palveluiden kautta pystymme palvelemaan samanaikaisesti entistä suurempaa yritysjoukkoa sekä edistämään yritysten kasvua ja kehitystä. Tekoälyä hyödyntävät palvelut auttavat myös kohdentamaan julkisia resursseja tehokkaammin.

Yhtenä keskeisimpänä kokonaisuutena yritysten elinvoiman edistämisessä on turvata osaavan työvoiman saatavuus. Tähän liittyen Tampereella toteutettiin tutkimus yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskukseen kanssa siitä, kuinka tekoälyä voidaan hyödyntää osaajien kysynnän ja tarjonnan yhdistämiseksi. Teknologiakumppanina toteutuk-

seksi.

¹ Harri Ketamo, FT, Perustaja, hallituksen pj, Headai

² Anu Passi-Rauste, KM, Chief Business Officer, Headai

³ Irene Impiö, Tradenomi (ylempi AMK), Kasvupalvelujohtaja, Tampereen kaupunki

⁴ Petri Pekkola, DI, Erityisasiantuntija, työmarkkinoiden toimivuus, Tampereen kaupungin työllisyys- ja kasvupalvelut

nessa oli semanttiseen analyysiin erikoistunut HeadAI Oy. Tutkimuksen menetelmänä käytettiin Headain luomaa algoritmista lähestymistapaa. Datalähteinä hyödynnettiin TE-palvelujen URA-asiakastietojärjestelmästä saatavaa työnhakijoiden anonymisoitua profilidataa sekä Tampereen alueen avoimia työpaikkailmoituksia ja oppilaitosten koulutuskuvauksia. Osaamistarpeiden ja osaamisen yhdistämisen pohjalta oli tarkoitus luoda kuvaa siitä, millaista osaamista Tampereen alueen työnhakijoiden tulisi vahvistaa, jotta se vastaisi paremmin työmarkkinoiden osaamistarpeita.

Tavoitteena oli muodostaa Tampereen alueen osaamisvarannon digitaalinen kaksonen, jonka kautta saataisiin vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka monta työpaikkaa saadaan täytettyä suoraan?
- Kuinka monta työpaikkaa saadaan täytettyä lyhytkoulutuksilla?
- Kuinka monta työpaikkaa jää ilman työntekijää?
- Mitä koulutusta Tampereen alueella tarvitaan?

Ennen syvällisempää tutkimusta oikealla osajadatatalla, menetelmää kokeiltiin synteettisellä eli kuvitteellisella datalla. Tässä yhteydessä kerättiin yksilön suostumuksella tietty määrä osajaprofiileja, joista luotiin kuvitteellinen suurempi osaajien joukko. Tällä osoitettiin se, että menetelmä toimii, ja että oleellisiin kysymyksiin kyetään vastaamaan.

TEM:n ja KEHA:n kanssa tehtiin yhdessä tutkimussuunnitelma, jossa oli tavoitteena käyttää todellista dataa. Tutkimus toteutettiin anonymisoidun URA-datan avulla. Lopputuloksena syntyi mielenkiintoinen analyysi Tampereen alueen osaajavarannosta, sekä paljon aineistoa, jonka perusteella menetelmää voidaan kehittää konkreettiseen asiakastarpeeseen vastaavaksi. Toteutusta voidaan myös laajentaa kansalliseksi osaajavarannoksi. Toki tutkimuksen kautta nousee myös paljon kysymyksiä, joista keskeisimmät ovat asiakasdatan laatu ja pseudonymisoin-

nin käyttäminen. Pseudoanonymisoinnin kautta nyt luodut ”nimettömät mätsit” osaajien ja työpaikkojen välillä voitaisiin tuoda todellisiksi henkilöihin sidotuiksi osumiksi, ja vastata näin kohtaannon haasteisiin tekoälyä hyödyntäen myös reaali maailmassa.

Tutkimukset ja mallinnus toteutettiin Innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimuksen rahoituksella valtion ja Tampereen kaupungin yhteisrahoittamana. Tutkimukset ja kehittämistyö tukevat alueen kasvuekosysteemien uudistuvan osaamisen tarpeita sekä edistävät tekoälyn ja datan innovatiivista hyödyntämistä.

Tämän tutkimuksen keskeinen tekninen innovaatio on eri lähteistä koostetun datan ja tekoälyn hyödyntäminen. Tutkimuksessa on käytetty laajoja, ei-yhteismitallisia ja ei-standardoituja datajoukkoja useasta eri lähteestä, yhdistetty nämä datat sekä teknisesti että semanttisesti ja sovellettu tekoälyä optimaalisten ratkaisujen löytämiseksi. Tekoälyn mahdollistama analyysi on avainasemassa, sillä ihmisvoimin, manuaalisesti tämänkaltainen tiedon käsittely ja mallinnus olisi ollut käytännössä mahdotonta. Juuri tästä syystä vastaavanlaisia mallinnuksia ei ole tehty koskaan aikaisemmin. Tämä tekee tutkimuksesta myös teknisesti poikkeuksellisen ja urauurtavan.

Osaamisdata kohtaanto-ongelman keskiössä

Kohtaanto-ongelma on yksi 2000-luvun merkittävimmistä työmarkkinahaasteista. Se ei rajoitu pelkästään työttömiin, vaan on keskeinen haaste talouden elinvoiman kannalta. Jos yritykset eivät löydä päteviä työntekijöitä avoimiin työpaikkoihin, ne eivät voi harjoittaa tuottavaa liiketoimintaa tai kasvaa. Tämä johtaa negatiiviseen kierteseen.

Suomessa yhden työttömän kokonaiskustannus on, laskentatavasta riippuen 24 000–26 000 euroa. Tuotannon bruttokansantuotteesta arvioitu keskimääräinen tappio, kun tarvittava työntekijä puuttuu, ylittää 100 000 euroa. Tampereen

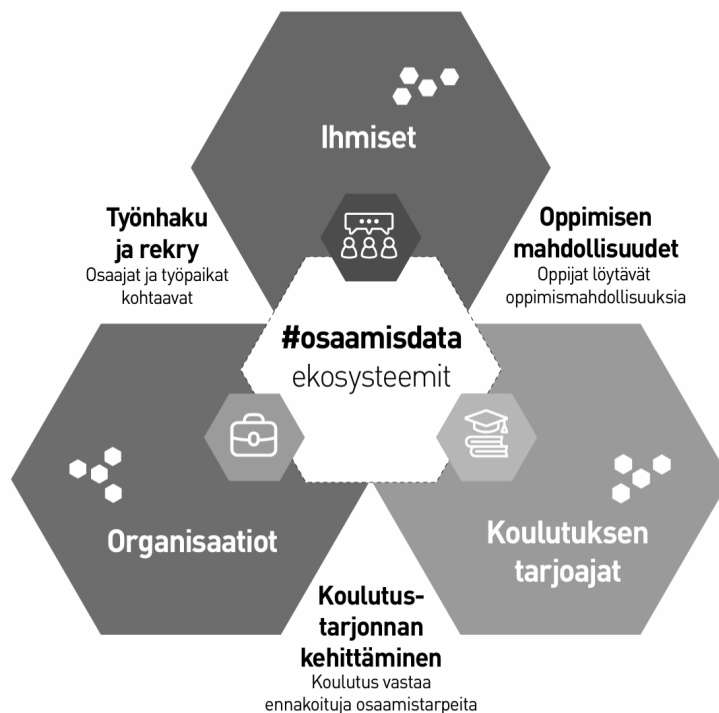
kokoisessa kaupungissa, jossa asuu 250 000 ihmistä, ja joista noin 20 000 on työttömiä työnhakijoita, työttömyyden kustannukset ovat arviolta noin 480 miljoonaa euroa. Tuotannon menetykset, tai vaje bruttokansantuotteesta, johtuen jatkuvasti avoimista 10 000 työpaikasta ovat samanaikaisesti vähintään 1 miljardi euroa. Erityisesti, jos avoimena on korkean jalostusasteen työpaikkoja, tuotannon tappio voi olla jopa huomattavasti suurempi. Huomionarvoista kuitenkin on, että työttömyyden kustannukset yhteiskunnalle ovat pienemmät kuin tuotannon menetykset yhteiskunnalle. Tästä syystä kokeilussa lähdettiin liikkeelle avoimena olevien työpaikkojen täyttämistä.

Kohtaanto-ongelman taustalla on monia haasteita. Näistä helpoimpia voidaan ratkaista välittömästi. Jos työmarkkinoiden osaamiskysyntä ja yksilöiden osaamistarjonta kuvattaisiin

riittävän laadukkaasti, voisimme löytää työntekijöitä suoraan tai lyhyiden koulutusjaksojen kautta. Tätä hypoteesia silmällä pitäen toteutimme kolmivaiheisen projektin, jossa hyödynsimme tekoälyä, digitaalisia kaksosia, synteettistä dataa, anonyymiä dataa ja luvitettua dataa.

Tutkimuksessa ongelmaa ratkaistaan keskitetyen osaamisiin. Sen sijaan, että yritämme yhdistää avoimena olevia töitä yksilöiden aikaisempiin ammatteihin tai sovittaa koulutukset tiettyihin ammatteihin, voimme muuntaa kaiken työmarkkinakielen osaamisiksi. Näin ollen emme kohtaakaan ongelmia, jotka liittyvät työnimikkeiden ja koulutusten jatkuvaan muutokseen, vaan voimme keskittyä mallintamaan työmarkkinan katveita. Vaikka tämä lähestymistapa ei yksin ratkaise kaikkia kohtaanto-ongelmia, osaamislähtöinen tarkastelu on yksi lupaavimmista tavoista edistää ongelman ratkaisua.

Kuva 1. Osaamisdatan ekosysteemissä toimijat tuottavat, rikastavat, jakavat ja hyödyntävät osaamisdataa ihmisten osaamisista, organisaatioiden osaamistarpeista ja oppilaitosten osaamistarjonnasta. Lähde: Osaamisdatan playbook (2023)



Kuvassa 1 Osaamisdatan ekosysteemissä on esitetty työmarkkinan keskeiset toimijat: työnhakijat, jotka etsivät työpaikkoja, yritykset, jotka haluavat rekrytoida uusia työntekijöitä, sekä koulutuksen tarjoajat, jotka pyrkivät tarjoamaan koulutusta yksilöille työmarkkinoiden vaatimusten mukaisesti. Näitä toimijoita yhdistävät erilaiset palvelut: työnhakijoiden ja yritysten välillä toimivat monenlaiset rekrytointi- ja urapalvelut, kun taas yksilöiden ja koulutusorganisaatioiden välillä ovat erilaiset urapalvelut ja koulutusorganisaatioiden tarjoamat omat palvelut. Koulutusorganisaatioiden ja yritysten välillä toimivat neuvottelukunnat ja muut toimielimet, jotka kehittävät työelämän tarpeisiin vastaavia koulutusohjelmia.

Yksi keskeinen haaste kohtaannon ratkaisussa on erilaisten termien ja kielenkäytön moninaisuus lukuisten osaamisdatan ekosysteemin toimijoiden välillä. Jokainen toimija käyttää omaa tapaansa kirjata tietoja, hyödyntäen harvoin jos koskaan yhtenäisiä sanastoja tai koodoja. Tämä hajanaisuus aiheuttaa haasteita yhteismitallisen tiedon saamiselle ja yhteistyölle. Osaamisperustainen lähestymistapa tarjoaa ratkaisun tähän: kun muunnamme luonnollisesta kielestä peräisin olevat osaamista, tietoja, taitoja, teknologioita, menetelmiä ja työkaluja kuvaavat sanat yhteismitallisiksi termeiksi, voimme mallintaa ongelmaa toimijoista riippumatta.

Tässä tutkimuksessa käytettiin Headain kehittämää kielimalleja ja algoritmeja. Nämä mallit tulkitsevat luonnollista kieltä, etsivät siitä merkityksiä ja niiden välisiä suhteita, mahdollistaen minkä tahansa työmarkkinakielen kääntämisen yhteismitalliseksi, normalisoiduksi sanastoksi, osaamisiksi ja niiden väliseksi suhteiksi. Tietojenkäsittelyssä kyseistä mallia kutsutaan "Knowledge Graphiksi".

Pelkästään osaamisdata ei ratkaise työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia, vaan tarvitsemme koko työmarkkinaekosysteemin osallistumista. Tässä yhteydessä merkittävä rooli on Euroopan datastrategiaan liittyvä data-ava-

ruuksien kehittäminen. Erityisesti osaamisen data-avaruus (Skills Data Space) ja sen toimintamallit ovat toimineet ajattelupohjana tälle tutkimukselle. Ajatuksena on, että kaikki työmarkkinaan liittyvät osapuolet voivat vaihtaa dataa luvitetusti ja sopimusten mukaisesti, noudattaen samalla erilaisia Euroopan lakeja, kuten GDPR:ää ja AI Actia.

Osaamisdata voi toimia "välittäjäaineena" erilaisten toimijoiden välillä:

- Osaajat ja työpaikat kohtaavat paremmin.
- Oppijat löytävät oikeanlaisia oppimismahdollisuuksia ja koulutustarjontaa.
- Koulutus voi vastata paremmin ennakoituihin osaamistarpeisiin.
- Yhteiskunta voi kohdentaa resurssinsa oikeaan paikkaan.
- Yritykset pystyvät kehittämään paremmin osaamistaan ja osaajiaan.

Lähde: Osaamisdata tarjoaa uusia mahdollisuuksia osaamishaasteiden ratkomiseen yhteiskunnassa: tuore julkaisu jakaa oppeja sen hyödyntämiseen (2022).

Vaikka Euroopan datatalouden uudet rakenteet ovat vasta kehittymässä, niiden arkkitehtoniset periaatteet ja ideat voidaan jo toteuttaa nykYTEKNOLOGIALLA. Tässä tutkimuksessa datan jakamista, luvitusta ja sääntöjen mukaista käyttöä käsitellään tarkemmin menetelmäosiossa.

Menetelmä

Tutkimuksen lähestymistapa edellyttää selkeää ymmärrystä siitä, mitä teknologioita voidaan käyttää ja mitä kannattaa välttää. Esimerkiksi ilmaiset, julkisesti saatavilla olevat tekoälytyökalut eivät sovellu tämänkaltaiseen tutkimukseen, sillä ne keräävät kaiken prosessoidun datan talteen ja samalla oppivat datasta joka kulkee niiden läpi. Tämä johtaa tietosuojakysymyksiin ja heikentää tulosten luotettavuutta.

Tutkimuksessa käytetty Headain teknologia ei opi käsittelemästään datasta. Sen opetusprosessi on täysin erotettu datan analyysistä. Tämä on olennaista luottamuksellisten aineistojen

ja kriittisten tietojen prosessoinnissa. Headain teknologia soveltuu myös siksi, että se ei vaihtelee tuloksia tapauksesta riippuen, kuten generatiivinen tekoäly saattaisi tehdä. Sen sijaan jokainen analyysi on toistettavissa ja tulos pysyy aina samanlaisena. Tämä toistettavuus ja johdonmukaisuus ovat välttämättömiä, kun halutaan varmistaa analyysien luotettavuus ja objektiivisuus. Kyseistä tekoälyä kutsutaan predikttiiviseksi tai kognitiiviseksi tekoälyksi sovelluskohteesta riippuen.

Käytetyt tekoälytoiminnot (semanttinen yhteentoimivuus, aukkoanalyysi ja synteettinen datakonstruktio) perustuivat Headain tuotantovalmiiseen Graphmind-teknologiaan. Graphmind soveltaa Headain työmarkkinakeskeistä kielimallia, joka mahdollistaa kaiken tekstin kääntämisen yksityiskohtaisiksi osaamisiksi ja siten koko analyysin suorittamisen osaamisen avulla. Graphmind tunnistaa tekstipohjaisesta datasta millaisia teemoja ja merkitysverkostoja niihin liittyy. Graphmind tunnistaa kielen merkitykset ja yhteydet ennalta opetetun täsmällisen kielimallin avulla. Headain Graphmind on 100 % kehittämä ja omistama ja perustuu yli 20 vuoden kokemukseen kognitiivisista tieteistä, kielimalleista, koneoppimisesta ja korkean suorituskyvyn laskennasta. Headai Graphmind -algoritmi on ennalta opetettu, eikä siis vaadi erillistä opetusta. Se kykenee päättämään analysoitavan datan ulkopuolelle olemassa olevan kielellisen osaamisensa perusteella. Vain systemaattiset merkitykset nousevat esiin, myös 'rivien välistä', mutta mitään intuitiivista ei löydetä. Headai Graphmind ei pysty toistamaan mitään ihmisten tekemää intuitiivista järkevää toimintaa.

Headain kehitystyö osaamisen kohtaannon ratkaisemiseksi on käynnistynyt 2017, kun Sitra palkitsi Headain ratkaisun Ratkaisu 100 -haastekilpailussa.

Suomessa on tehty myös merkittävää ekosysteemin yhteistä konseptointi- ja kehitystyötä osaamisdatan äärellä ja Euroopan laajuisen osaamisdata-avaruuden toteutukseen tähtäävä suun-

nitelma ja ohjeistus (blueprint) on vahva pohja (Data Space for Skills) osaamisdatan luotettavalle jakamiselle.

Tutkimuksessa analysoidut aineistot

Työmarkkinatiedot perustuivat tässä tutkimuksessa kahteen julkiseen työpaikkaportaaliin: työhallinnon URA-asiakaspalvelujärjestelmään ja Työmarkkinatoriin. Näistä portaaleista on saatavilla tietoa noin 400 000 vuosittaisesta avoimesta uniikista työpaikasta, joista lähes 40 000 sijaitsee Tampereen seudulla. Aineistosta on suodatettu pois selvästi päällekkäiset haut ja esim. haut joille ei ole löytynyt selkeää työnantajaa. Koulutus-tiedot perustuvat oppilaitosten virallisiin kuvauksiin, jotka on kerätty joko Opetushallituksen e-Perusteista tai suoraan oppilaitosten omilta verkkosivuilta. Mainittuja oppilaitoksia tutkimuksessa ovat Tampereen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu, Tredu – Tampereen seudun ammat-tiopisto ja Sasky koulutuskuntayhtymä. Tämä datapohja tarjoaa luotettavan perustan tutkimuksen analyysille ja antaa vankan kuvan alueellises-ta työmarkkinasta ja koulutustarjonnasta.

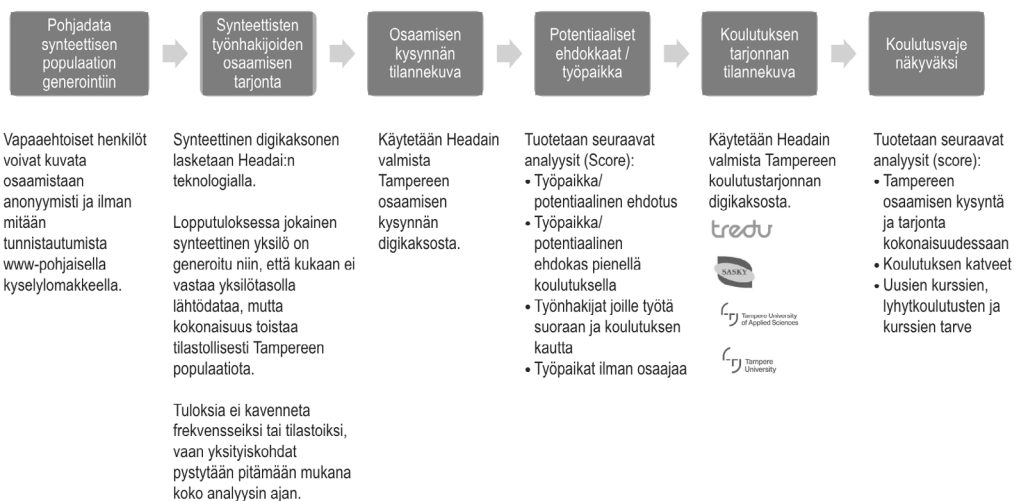
Työmarkkinoille pyrkivien työnhakijoiden tai identiteettien dataa käsitellään kussakin käytötapauksessa erikseen. Yleisenä haasteena kaikille tapauksille on, että data on eri toimijoiden hallinnoimissa siloissa, eikä sitä ole yhtenäis-tetty tai alun perin suunniteltu koneellista analyysiä varten. Tämä ongelma on globaali, mikä tekee Tampereen tekoäly- ja datapohjaisista ratkaisuista elinvoiman kehittämiseksi merkittä-viä paitsi paikallisesti, myös kansainvälisesti. Haasteen monimutkaisuudesta johtuen kukaan ei ole vielä löytänyt kattavaa ratkaisua, mikä tee-kee Tampereen toimista erityisen merkittäviä. Tampereen kaupunki edustaa edelläkävijöitä alueella, joka vaatii innovatiivisia lähestymista-poja datan käsittelyyn ja hyödyntämiseen.

Jo tutkimuksen alussa tunnistettiin, että da-tan laatu ei ole aina optimaalinen. Tämä ei kui-tenkaan ole peruste jättää tutkimusta tekemättä tai siirtää sitä tulevaisuuteen, sillä datan laadun

parantaminen vaatii aktiivisia toimenpiteitä. On ensiarvoisen tärkeää analysoida, mitä nykyinen data todella kuvaa ja millä menetelmillä

voimme parantaa sen laatua tehokkaimmin kohtaanto-ongelman ratkaisemiseksi.

Kuva 2. Prosessikuvaus synteettisen työnhakijadatan analyysissä



Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa koeponnistettiin datan yhteensopivuutta synteettisellä datalla. Synteettinen data on keinotekoinen datajoukko, jonka yksittäiset ilmentymät ovat keksittyjä, mutta kokonaisuus tilastollisella tasolla heijastaa oikeaa populaatiota hyvällä tarkkuudella. Tampereen kaupungin tutkimuksessa käytettiin synteettisen datan lähteenä anonymia verkkokyselyä, jossa tutkimukseen osallistuneet kaupungin asukkaat saivat mahdollisuuden kuvata omia osaamisiaan ja toiveitaan itsemääräämässään laajuudessa. Koska otos oli pieni (n=58), se mitä luultavimmin on painottunut korkeasti motivoituneiden työnhakijoiden suuntaan, mikä puolestaan viittaa kohtuulliseen hyvään osaamis pohjaan. Käytännön tutkimuksen kannalta tällä ei ole suurta merkitystä, koska tämän vaiheen tarkoituksena on todentaa menetelmän toimivuus. Tulosten analyysissä tulee kuitenkin huomata, että huonompilaatuisella lähtödatalla saadaan epätarkempia tuloksia.

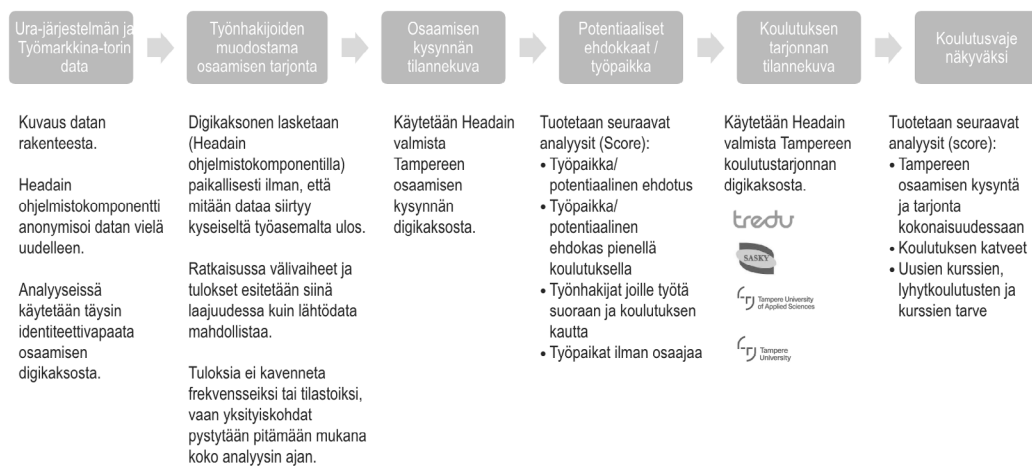
Tästä kyselyn pohjadatasta muodostettiin algoritmillisesti 1500 synteettistä tamperelaista.

Mallinnusprosessissa syötedataan lisättiin keskimäärin olemassa olevia tietoja, taitoja ja osaamisiasia sekä työmarkkinoilla relevanteiksi katsottuja lupia, kuten ajokortit ja erilaiset työkortit. Näiden 1500 synteettisen tamperelaisen osaamisprofiilit vastasivat tilastollisesti Tampereen alueen todellista osaamistasoa ja työmarkkinoiden vaatimuksia, mikä tarjosi luotettavan pohjan kokeilun seuraaville vaiheille.

Synteettisen datan käyttö on olennainen osa tutkimusta, sillä se mahdollistaa ohjelmistokomponenttien ja datan analyysin koeponnistamisen eri järjestelmissä ilman todellisten henkilötietojen käyttöä. Tämän ansiosta voimme varmistaa, että dataa käsitellään turvallisesti ja että se ei vuoda mihinkään odottamattomasti. Samalla synteettinen data tarjoaa mahdollisuuden ennakkoon arvioida ja ymmärtää, millaisia tuloksia voimme odottaa, kun ryhdymme käsittelemään aitojen henkilöiden tietoja. Synteettisen datan avulla testatut tulokset antoivat luotettavan perustan varmistaa, että järjestelmä toimii odotetusti myös reaali maailman dataa käsi-

teltäessä. Synteettisen datan kokeilun tulokset ja niiden merkitys tutkimuksen kokonaisuudessa raportoidaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa muiden tutkimustulosten yhteydessä.

Kuva 3. Prosessikuvaus anonymisoidun URA-datan analyysissä

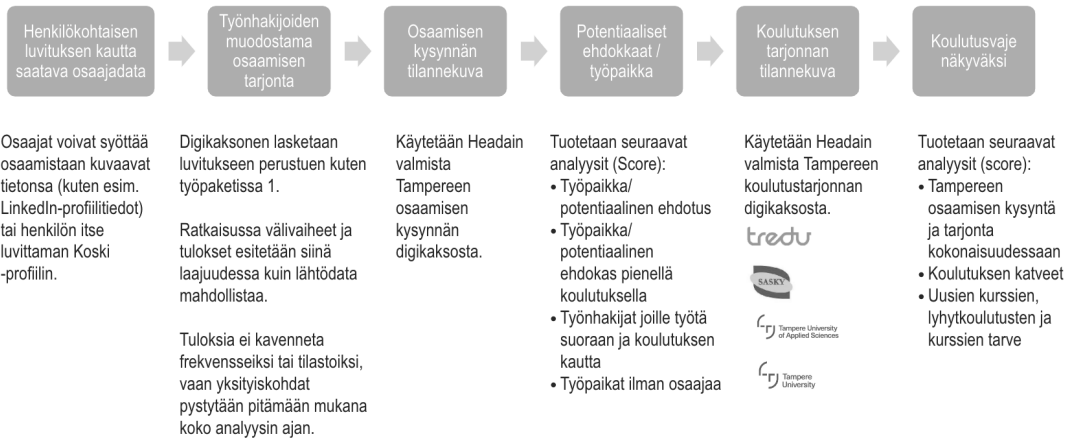


Kun laskentaputken toiminta, mukaan lukien datan liikkuvuus ja algoritmit, oli varmistettu, haettiin tutkimuslupa työ- ja elinkeinoministeriöltä (TEM) anonymisoidun työnhakijadatan käyttöön. Tämä anonymisoitu data, joka koostui tamperelaisista työnhakijoista, käsiteltiin samalla analyysiprosessilla ja datan käsittelyputkella kuin aikaisemmin käytetty synteettinen data.

Kaikki analyysiin liittyvä laskenta suoritettiin Tampereen kaupungin viranhaltijan työasemalla, joka oli irrotettu tietoverkosta. Tällä toimenpiteellä pyrimme simuloimaan tilannetta, jossa voimme käsitellä maksimaalisen luottamuksellista dataa ja aineistoa. Vaikka tämä eri-

tyisesti anonymisoituun dataan sovellettu ratkaisu voi tuntua tarpeettoman järeältä, oli tärkeää varmistaa, että käytetyt menetelmät säilyttävät korkean yksilönsuojan tason. Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli löytää yleistettäviä ja skaalautuvia menetelmiä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien ratkaisemiseen, samalla kuitenkin varmistaen, että kaikissa vaiheissa noudatetaan maksimaalisen luotettavia yksilönsuojan ja datan yksityisyyden vaatimuksia. Anonyymien datan kokeilussa muu datajoukko oli yhtäläinen synteettisen datan kanssa. Anonyymien datan tulokset on dokumentoitu tutkimuksen ”Tulokset”-luvussa.

Kuva 4. Prosessikuvaus luvitetun datan analyysissä

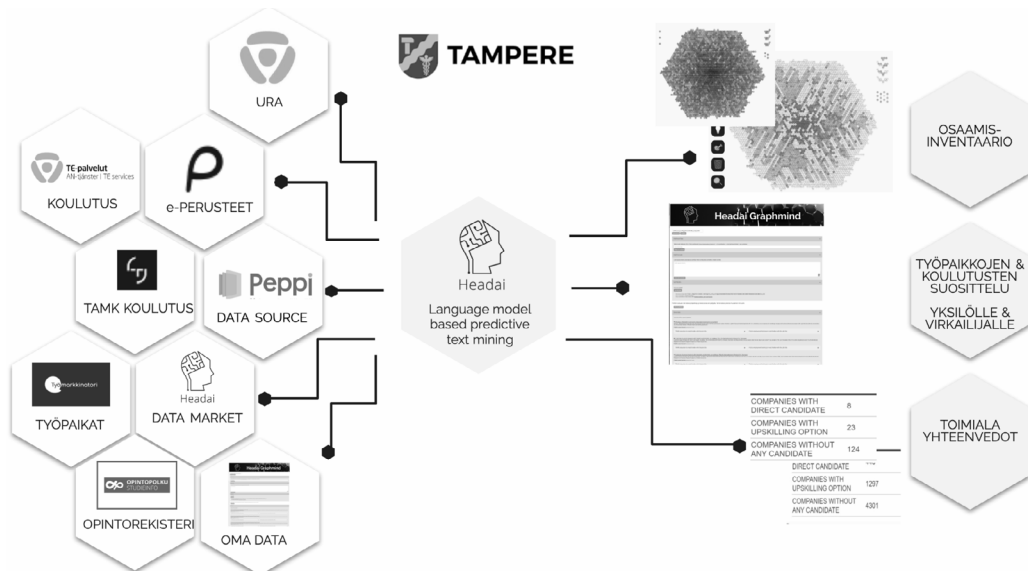


Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa keskitytään luvitetun datan mahdollisuuksien selvittämiseen. Luvitetulla datalla tarkoitetaan tilannetta, jossa yksilö antaa suostumuksensa datansa käyttöön tietyssä ja selkeästi määritellyssä tarkoituksessa. Tässä tutkimuksessa se tarkoittaa, että henkilö antaa Tampereen elinvoimalle luvan käyttää esimerkiksi yksilön tietoja Opintorekisteristä ja tulevaisuudessa mahdollisesti

rekistereitä omien työmarkkinamahdollisuuksiensa parantamiseen.

Artikkelia kirjoitettaessa kolmas vaihe on vielä kesken. Sen ensimmäiset kokeilut on saatu suoritettua, ja tiedämme, että luvitettu data voidaan siirtää turvallisesti ja tehokkaasti saman dataputken läpi, käyttäen samoja turvallisuustoimenpiteitä kuin aiemmissa vaiheissa. Tulokset ovat toistaiseksi lupaavia, ja niitä analysoidaan yksityiskohtaisemmin tulosten luvussa.

Kuva 5. Data-arkkitehtuurin ja datalähteiden kuvaus yleisellä tasolla



Data-arkkitehtuuri perustuu monipuoliseen datan keräämiseen ja analysointiin haluttujen tulosten aikaansaamiseksi. Dataa analysoitiin useista eri palveluista ja alustoista: yksilön dataa Ura-järjestelmästä, työpaikkailmoituksia Työmarkkinatorista, koulutustietoja TE-palveluiden tarjonnasta sekä paikallisista oppilaitoksista: Tampereen ammattikorkeakoulusta, Tampereen yliopistosta, Tredusta ja Saskysta. Korkeakoulujen tutkintotiedot ovat Peppi- ja Siisu-järjestämissä, ja ammatillisen koulutuksen data on saatavilla opetus- ja kulttuuriministeriön Opintopolun e-Perusteet -palvelusta.

Synteettinen data luotiin Headain toimesta, ja anonyymi yksilöiden datajoukko koostui Ura-järjestelmästä saadusta datakoosteesta, joka käsiteltiin viranhaltijan työasemalla. Luvitetun datan osalta käytimme sekä opetus- ja kulttuuriministeriön Opintorekisteri/ Koski-järjestelmästä saatua dataa että käyttäjien omia dokumentaatioita, kuten CV:tä heidän omilta koneiltaan tai LinkedIn-profiileista henkilöiden itsensä tarjoamana.

Kaikki datat analysoitiin suojatussa ympäristössä Graphmind-koneella, varmistuen, että mikään data ei vuotanut tai poistunut ympäristöstä. Tuotetut tulokset ja datajoukot visualisoiitiin standardityökaluilla, kuten Excelillä, sekä Headain kehittämällä datan visualisointityökaluilla. Tämä mahdollisti datan tietoturvallisen analysoinnin ja tulosten havainnollistamisen tehokkaasti.

Tulokset

Tulokset esitetään kolmessa eri osassa, 1) Synteettisen datan kokeilun tulokset, 2) anonyymiin dataan liittyvät havainnot ja 3) lopuksi luvitetun datan perusteella suoritettujen kokeilujen ensimmäiset havainnot sekä niistä johdetut jatkotoimenpiteet.

Synteettinen data

Ensimmäisessä vaiheessa luotiin 1500 synteettistä työnhakijayksikköä, joiden profiilit vastasivat tilastollisesti Tampereen työnhakijoiden osaamistarjontaa. Tällä haluttiin varmistaa, että kaikki tekniset komponentit ja dataputket toimivat asianmukaisesti ennen oikeiden henkilötietojen käyttöä, noudattaen GDPR:n ja AILain vaatimuksia. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että 4–8 % työpaikoista (toimialasta riippuen) voidaan täyttää välittömästi pätevillä hakijoilla. Lisäksi 10–20 % työpaikoista (toimialasta riippuen) voidaan täyttää enintään kolmen kuukauden ammattitaidon täydentämisen jälkeen. Tämä on huomattava saavutus, jolla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia: kymmenien miljoonien eurojen säästöjä työllisyyden hoidon kuluissa sekä tuloa noin nelinkertaisen summan bruttokansantuotteen kasvun kautta. Näiden merkittävien tulosten perusteella päätettiin suorittaa samanlaisia analyysejä todellisilla tiedoilla.

Kuva 6. Synteettisen työnhakijadatan kokonaiskuva: Vasemmalla listaus synteettisistä työnhakijoista (huom: identiteetti on 4-merkin sarja), keskellä yksittäisen synteettisen työnhakijan datan kuvaus selkokielellä ja oikealla synteettisen työnhakijan data Työmarkkinatori-yhteensopivassa muodossa (huom: 2022 yhteensopiva muoto)

List of all synthetic twins

twin_name: O6RO build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 3PDD build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C6D2 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 6648 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: Q663 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 4453 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C4OE build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: D84D build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 2F4Q build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: RPPR build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C3DP build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 8C2E build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C0D8 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 660D build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 4C3D build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 4842 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 4264 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 4CDB build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C4O2 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: Q3RC build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: R684 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C3CR build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 2DP8 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: D0D3 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 3CC3 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 9D03 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: RC4R build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 3F52 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: R658 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 2206 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 24CD build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C244 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: C0C6 build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 3C8C build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: Q95D build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100
twin_name: 260R build_time: 2022-02-08 20:25:31.0 quality_indicator: 100

Twin Name: O6RO

Työmarkkinatori JSON: https://megatron.headai.com/analysis/synthetic_twin_json/O6RO.json

twin_skills: ergonomi, organisaatio, ensiapu, ovaikutu, yhteistyö, kirjanpitäjä, akäsittely, laborantti, postitus, acc palkanlaskija

twin_occupations: asiakkuuspäällikkö, assistentti, k

twin_target_jobs: toiminnojohtaja, henkilö-istä-p

twin_language_skills: ensiapu

twin_certificates: ensiapu

twin_driving_licence: A,B,BE,C

build_time: 2022-02-08 20:25:31.0

twin_quality_indicator: 100

```

userData: {
  id: "O6RO",
  employerLanguageRestriction: "fi",
  externalId: "O6RO",
  name: "O6RO",
  profile_type: "synthetic"
},
profileData: {
  contentType: "PROFILE_DATA_CONTAINER_PRIVATE",
  info: {
    source: "O6RO",
    profileId: "O6RO",
    status: "ACTIVE",
    lastModified: "2022-02-21 13:21:34",
    created: "2022-02-21 13:21:34",
    externalId: "O6RO-O6RO"
  },
  caption: "",
  description: "ergonomi, organisaatio, ensiapu, social_sciences, portfolio, ergonomia, markkinointi, microsoft, asiakkuuspäällikkö, assistentti, kirjanpiti, laborantti, ergonomi, markkinointi, palkanlaskija",
  skillDescription: {
    value: "O6RO",
    occupations: [
      {
        url: "https://data.europa.eu/eusco/occupation/72589a7-9943-4d4e-8f75-8599d21d0ba",
        title: "asiakkuuspäällikkö",
        sourceId: "asiakkuuspäällikkö",
        original: "asiakkuuspäällikkö",
        language_detected: "fi",
        alternatives_ESCO: [
          "työsuojeluasiantuntija",
          "palkanlaskija"
        ]
      },
      {
        url: "https://data.europa.eu/eusco/occupation/C2b2098-830b-4c97-84f0-8c1366b3048",
        title: "assistentti",
        sourceId: "assistentti",
        original: "assistentti",
        language_detected: "fi",
        alternatives_ESCO: [
          "työsuojeluasiantuntija",
          "talousasiantuntija",
          "palkanlaskija",
          "asiakkuuspäällikkö",
          "varainhoitaja",
          "varainhoitaja-assistentti",
          "talousasiantuntija"
        ]
      }
    ]
  }
}
                    
```

Anonyymi data

Tähän tutkimusvaiheeseen saatiin Keha-keskukselta anonymisoitu tietojoukko, joka käsitti Tampereen syyskuun 2023 n. 30 000 työttömän työnhakijan tiedot. Anonymisoitujen tietojen avulla päästiin analysoimaan n. 10 %:a profileista. Suurin osa reaali maailman yksilöiden datasta osoittautui puutteelliseksi koneellisen analyysin näkökulmasta.

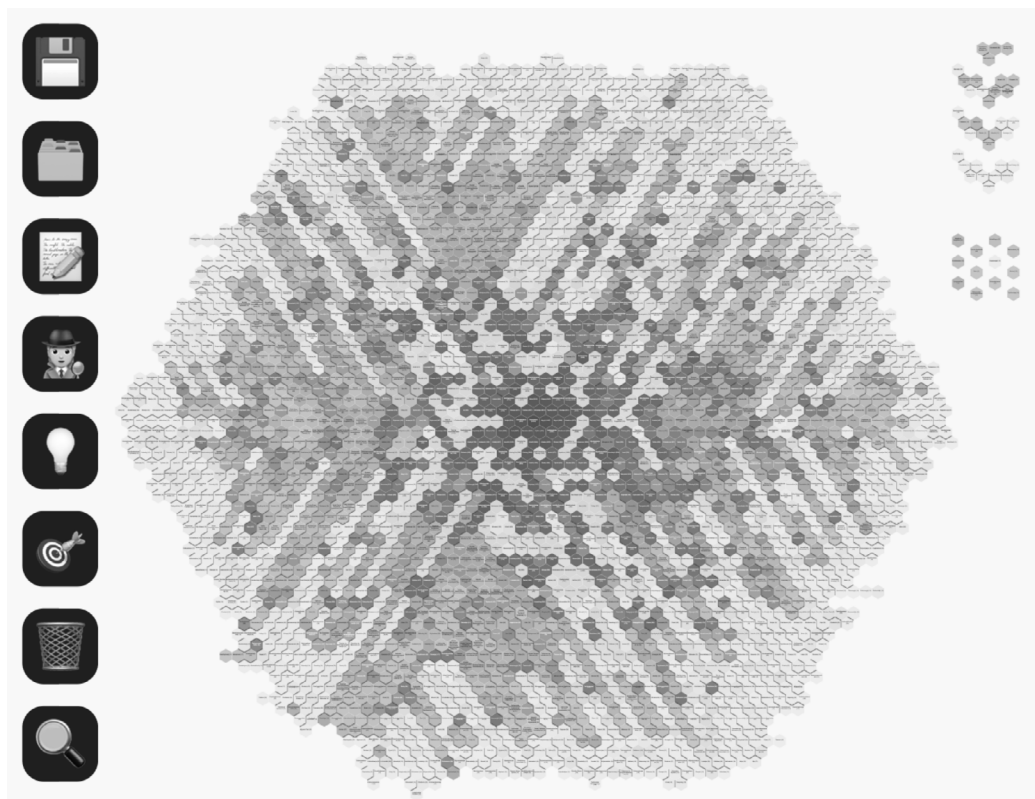
Siitä huolimatta huomattava alhaalla roikkuva hedelmä on tunnistettu. Tämän tutkimuksen perusteella 200 suoraa työpaikkaosumaa tuottaisi noin 4 000 000 euron säästöt ja 400 osaavan ehdokkaan löytäminen avoimeen työpaikkaan johtaisi 40 000 000 euron tuotannon lisäykseen pelkästään Tampereella. Suomen mittakaavassa nämä luvut vastaisivat

80 000 000 euron säästöjä ja 800 000 000 euron tuotannon lisäystä. Tällainen syvälinen analyysi olisi ollut käsin tehtynä mahdoton, mikä selittää, miksi vastaavia mallinnuksia ei ole aikaisemmin toteutettu.

Yksi merkittävä havainto tässä anonymilla datalla tehdyssä tutkimuksessa liittyy nimenomaan kohtaanto-ongelmaan ja sen taustalla olevaan sanastolliseen haasteeseen. Kuva 7 esittää tumman harmaalla ne teemat, joita on mainittu sekä yksilöiden omissa profileissa että työmarkkinoiden osaamiskysyntää kuvaavissa työpaikkailmoituksissa. Keski-harmaat osiot kuvaavat niitä teemoja, jotka ilmenevät työpaikkailmoituksissa, mutta eivät yksilöiden profileissa, kun taas vaalean harmaa esittää yksilöiden osaamisprofileissa esiintyviä teemoja, joita ei näy työmarkkinoiden kysynnässä.

39

Kuva 7. Tampereen osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto URA-datan perusteella. Tumman harmaalla teemat, joissa on sekä kysyntää, että tarjontaa. Harmaalla osaamisen kysyntä, johon ei ole tarjontaa ja vaalean harmaalla sellaiset osaamiset, joille ei kyseisellä ajanhetkellä ollut kysyntää



Tämä tulos avaa kohtaanto-ongelman laajuuden. Kun käytössä olevasta sanastosta vain noin kymmenesosa on yhdenmukaista, on epätodennäköistä, että ongelma saataisiin ratkaistua ilman lisätoimenpiteitä. Tämän vuoksi on välttämätöntä hyödyntää kielimalleja ja muita teknologisia apukeinoja sanaston yhteensovittamisessa ja parempien yhteensopivuusratkaisujen kehittämisessä.

Kyseessä on historiallisesti muodostunut ilmiö. Suurin osa kuvauksista ja teksteistä laaditaan oletuksella, että toinen viranhaltija jakaa saman käsityksen ilmiöstä ja saman taustan. Tästä johtuen usein muutamat akronyymit tai olennaiset sidossanat voivat avata tilanteen viranhaltijalle aivan eri tavalla kuin se aukeaa eri

alalta tulevalle henkilölle. Esimerkiksi koulutuksessa käytetty sanasto poikkeaa merkittävästi siitä, mitä käytetään työvoimahallinnossa.

Luvitettu data

Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa hyödynnetään luvitettua dataa. Tähän mennessä on toteutettu rajallisen joukon kokeiluja, joissa henkilöt ovat voineet itse jakaa omia Opintorekisteri-profiilejaan sekä muita henkilökohtaisia tietoja suoraan omilta tietokoneiltaan. Tämä sisältää esimerkiksi omat ansioluettelot ja LinkedIn-profiilit, jotka henkilöt ovat tuoneet mukanaan oma-aloitteisesti. Tämä mahdollistaa tutkimuksen tekemisen erittäin henkilökohtaisel-

la tasolla, samalla kun kunnioitetaan yksilön tietosuoja.

Kolmannen vaiheen tulokset ovat jo nyt osoittautuneet lupaaviksi, sillä käytössä olevan datan laatu on huomattavasti parempi kuin aiemmissa kokeiluissa. Tämä parantunut datan laatu auttaa merkittävästi tietojen kohdentamisessa. Erityisesti Opintorekisterin data on osoittautunut arvokkaaksi resurssiksi, joka mahdollistaa tarkempien osumien saavuttamisen suuressa mittakaavassa, varsinkin kun rekisteriin on kertynyt enenevässä määrin dataa.

On kuitenkin huomionarvoista, että luvitettu data ei ratkaise kaikkien ongelmia, sillä se hyödyttää vain niitä, joilla on käytettävissään jotakin dataa, jota luvittaa. Tämä seikka ei kuitenkaan ole peruste pysäyttää tutkimusta tai jättää se tekemättä. Päinvastoin, se antaa syytä vauhdittaa toimia, jotka tähtäävät jokaisen kansalaisen digitaalisten rekisterien käytön ja hyödyntämisen edistämiseen, jotta yhä useampi voi hyötyä näistä tiedoista ja parantaa omia työmarkkina-mahdollisuuksiaan.

Johtopäätökset

Tutkimus osoitti, että aineistosta riippuen 4–8 % työpaikoista voidaan täyttää välittömästi pätevilla hakijoilla, kun taas 10–20 % työpaikoista voidaan täyttää jopa kolmen kuukauden ammattitaidon täydentämisen jälkeen, riippuen toimialasta. Tämä tulos oli merkittävä ja antoi vahvan perusteen käyttää vastaavia menetelmiä myös todellisilla tiedoilla. Suomen laajuisessa mittakaavassa toteutuessaan tämä merkitsisi 400 miljoonan euron säästöjä työllisyyden hoidon kustannuksissa ja 4 miljardin euron tuotannon lisäystä.

Tutkimuksen havainnot ja tunnistetut kehittämiskohteet

Tutkimuksessa käytetyissä, taustaltaan hyvin erilaisissa, datajoukoissa kielenkäyttö on kupaantunutta, mikä vaikeuttaa tietojen yhdistä-

mistä. Sinänsä kielen kuplaantumisessa ei ole mitään outoa tai uutta, sillä sitä tapahtuu kaikkialla, eikä ilmiötä voi välttää. Tämän ratkaisemiseksi tarvitaan kuitenkin uusia menetelmiä, jotka palvelevat sekä koneellista analyysiä että ihmisen toimintaa. Koneellisista menetelmistä erityisesti kielimallien hyödyntäminen analytiikan tukena on osoittautunut lupaavaksi. On kuitenkin tärkeää huomata, että generatiiviset kielimallit saattavat keksiä tuloksia, minkä vuoksi on suositeltavaa käyttää kognitiivisia tai prediktiiivisiä menetelmiä kielimalleja hyödynnettäessä.

Sanaston kehittäminen parantaa yhteensopivuutta, mutta se ei yksin ratkaise datan laadun kehittämiseen liittyviä haasteita. Vaikka täsmällisille termeille ja systemaattisesti käytetyille kielelle on paikkansa, on tärkeää totuttaa viranhaltijat ja kansalaiset toimintatapoihin ja toimintakulttuuriin, jossa tekstiä kirjoitetaan niin, että se on ymmärrettävää myös niille, jotka eivät ole samasta organisaatiosta tai toimialasta eivätkä tunne alan spesifisiä akronymeja. Onneksi datan laatua voidaan myös koneellisesti tarkastella ja on mahdollista hyödyntää erilaisia indikaattoreita, jotka hälyttävät, kun datan laatu ei ole riittävää koneelliselle analyysille.

Yksilöiden profiilien sisältäessä kattavat tiedot osaamisesta ja valmiuksista voidaan tarjota vaikuttavia ja kohdennettuja työllistymispalveluita. Tämä herättää kuitenkin kysymyksen, voiko yhtä tehokasta ohjausta tarjota myös niille, joiden profiilidata on heikompileatuista.

Työnhakijoiden tietojen kirjaaminen URA-järjestelmään työmarkkinoiden yleiskieltä käyttäen parantaa merkittävästi heidän mahdollisuuksiaan löytää sopivia työpaikkoja ja koulutusvaihtoehtoja. Tämä käytäntö tukee työnhakijoiden ja työnantajien välistä parempaa yhteensopivuutta ja tehostaa koulutusmahdollisuuksien hyödyntämistä.

Opintopolku- ja Työmarkkinatori-järjestelmät tarjoavat huomattavaa potentiaalia niille, jotka pystyvät hyödyntämään pääsyä laadukkaaseen henkilökohtaiseen dataan. On tärkeää keskittyä niihin käyttötapauksiin, jotka ovat osoit-

tautuneet vaikuttaviksi, jotta voidaan maksimoida resurssien käyttö ja saavuttaa merkittäviä tuloksia. Innovaatio ja luovuus ovat keskeisessä roolissa uusien menetelmien kehittämisessä datan hyödyntämiseen. Todellisuudessa vain mielikuvituksemme asettaa rajat sille, miten voimme soveltaa ja hyödyntää saatavilla olevaa dataa uusilla ja tehokkailla tavoilla.

Loppuyhteenvedon voidaan todeta, että kohtaanto-ongelma on niin laaja, ettei sen ratkaisemista kannata lykätä odottamalla, että jokainen yksityiskohta on täydellisesti taustoitettu tai että jokaisella yksittäisellä toimialalla on käytössään kaikki mahdolliset datat ja työkalut. Käytännön tosiasia on, että tällaista tilannetta ei tule koskaan olemaan. Sen sijaan meidän tulee toimia nykyisten, puutteellisten tietojen varassa ja hyväksyä, että emme koskaan saa kaikille toimijoille tasa-arvoista ja tasalaatuista dataa.

Kohtaanto-ongelma ratkeaa kuitenkin pala palalta, ja on tärkeää ratkaista ensin ne ilmiöt, jotka ovat nopeasti ratkaistavissa. Ennen kaikkea jo siksi, että jokainen uusi työpaikka luo ympärilleen uusia työpaikkoja, edistäen näin työmarkkinoiden dynamiikkaa. Varmistamalla jokaisen työpaikan täyttämisen pidämme parhaiten huolta siitä, että myös toisille ihmisille paremmin sopivia töitä ilmaantuu markkinoille. Jos sen sijaan lähdemme siitä oletuksesta, että työpaikkoja ei täytetä ja odotamme parempia aikoja, syvenevät systeemiset kohtaannon haasteet.

Lähteet

Data Space for Skills 2024; <https://skillsdataspace-blueprint.eu/>

Nissinen, Heli; Minkälaiselle osaamiselle Suomessa on kysyntää? Tutki valtakunnallisia osaamiskarttoja uuden Microcompetencies-palvelun avulla. Sitra 11.04.2018. <https://www.sitra.fi/artikkelit/tutki-valtakunnallisia-osaamiskarttoja-uuden-microcompetencies-palvelun-avulla/>

Teknologiateollisuus ry 2023. Osaamisdatan playbook. <https://teknologiateollisuus.fi/sites/default/files/inline-files/Osaamisdatan-Playbook-2023-03.pdf>

Teknologiateollisuus ry 29.4.2022. Osaamisdata tarjoaa uusia mahdollisuuksia osaamishaasteiden ratkomiseen yhteiskunnassa: tuore julkaisu jakaa oppeja sen hyödyntämiseen. <https://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/uutinen/osaamisdata-tarjoaa-uusia-mahdollisuuksia-osaamishaasteiden-ratkomiseen>

Skillsdata <https://oldwww.mydata.org/skillsdata/>

Osatyökykyisten rekrytoinnilla työvoimaa yrityksiin. Toimivia keinoja, lisäarvoa ja kehittämistarpeita

Paula Alanen¹ – Jarmila Rajas²

Johdanto

Artikkelissa esitellään keinoja, joilla työnantajat ovat onnistuneet osatyökykyisten ja muiden muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden (jatkossa: kohderyhmän) rekrytoinnissa ja työllistämisessä. Selvityksen tulokset osoittavat, että kohderyhmän rekrytointiin ja työllistämiseen on olemassa toimivia malleja ja kohdennetuilla toimenpiteillä tulokset ovat olleet varsin hyviä. Kaikki työnantajat eivät kuitenkaan ole tietoisia kohderyhmän potentiaalista työvoiman tarpeen ratkaisemisessa. Lisäksi palvelujärjestelmän tarjoamia rekrytoinnin ja työllistämiseen tukitoimia ei tunneta eikä hyödynnetä. Artikkelin pohjautuu tuloksiin, jotka saatiin ESR+ Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027-ohjelman valtakunnallisen teeman ”Uusia työmahdollisuuksia työpaikkoja kehittämällä” toimeksiantona toteutetussa hankkeessa: ”Selvitys osatyökykyisten ja muiden muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien rekrytointien helpottamisesta (S30042)”.

Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että monet työmarkkinoiden ulkopuolella olevat haluaisivat mukaan työelämään (Ikävalko, 2022; Nevala ym., 2019; Ekholm & Teittinen, 2014). Heidän, ja työttömien työnhakijoiden osaamisen ja potentiaalin tehokkaampi hyödyntäminen toisi huomattavia hyötyjä ja taloudellista lisäarvoa. Yhä useamman osallistuminen työelämään tuottaisi laajoja yhteiskunnallisia ja sosiaalisia hyötyjä ja säästöjä. Työnantaja voisi hakea osaaavaa työvoimaa laajemmasta työvoimapolista, ja saisi lisäarvoa ja joustavuutta tuottavuudelle. Työelämän monimuotoisuuden lisääntyessä saavutettaisiin laajempia hyötyjä, kuten työhyvinvoinnin parantumista, taloudellista etua ja innovointikykyä. Palkkatulojen lisääntyminen vähentäisi julkisten taloudellisten tukien tarvetta ja siten sosiaalimenot pienenisivät. Kohderyhmän itsensä kannalta työllistymisen hyötyjä olisivat toimeentulon saaminen ja merkityksellisyuden lisääntyminen sekä osalliseksi pääseminen työyhteisöön. Työhön pääsystä koituisi välillisiä hyötyjä ja säästöjä terveyden ja hyvin-

¹ Paula Alanen, KT, tutkimuspäällikkö, Silta-Valmennusyhdistys ry

² Jarmila Rajas, PhD, kehittämispäällikkö, Silta-Valmennusyhdistys ry

voinnin kohentuessa, mikä osaltaan hyödyttäisi julkista taloutta.

Aho (2008) on aiemmassa tutkimuksessa tuonut esiin, että ”universaali osallistuminen”, jolloin toimenpiteitä kohdistetaan melko satunnaisesti ja liian laajasti, on vaikuttavuuden näkökulmasta epätarkoituksenmukaista. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 26.3.2024 työryhmän, jonka tavoitteena on työelämän vastaanottokyvyn vahvistaminen. Päämääränä on vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistyminen ja työelämäosallisuuden lisääntyminen. Tässä artikkelissa kuvataan onnistuneita toimenpiteitä ja toimenpiteiden tuloksellisuutta, joilla tuo tavoite on saavutettu. Katsauksen pääviesti on, että työvoimapulan ja rakenteellisen työttömyyden ongelmia on ratkottu hyvin tuloksin, kun toimenpiteet on kohdistettu oikein ja kohderyhmän rekrytointia on toteutettu sekä työnhakijoiden että työnantajien tarpeita kuunnellen.

Selvityksen toteutus ja aineisto

Silta-Valmennusyhdistys ry toteutti selvityksen ajalla 1.5.-30.11.2023. Toimeksiannon lähtökohdista oli tarve saada tietoa työnantajan näkökulmasta ja analysoida aiemmin tehtyjä toimia. ESR+ hankekauden alkaessa haluttiin selvittää edellisen kauden hankkeiden tuloksia kohderyhmän työllistämisen edistämiseksi. Rekrytoinnin onnistumisen ehtoja tarkasteltiin yritysten ja työnantajien näkökulmasta. Selvitimme, millaisin toimenpitein aikaisemmat hankkeet ovat onnistuneet edistämään kohderyhmän rekrytointia ja työllistymistä.

Selvityksessä hyödynnettiin sekä määrällistä että laadullista aineiston analyysia. Tilastollinen tarkastelu kohdistui EURA2014-tietokannan (RR-tietokanta) hankkeiden loppuraportteihin

ja seuranta-aineistoon (n:105). Näyte muodostettiin arvioimalla, oliko hankkeissa tehty avoimille työmarkkinoille suuntautuvaa työnantaja-yhteistyötä.

Laadullinen tarkastelu kohdistui RR-tietokannan hankkeiden loppuraportteihin ja selvitystä varten kerättyyn haastatteluaineistoon. Raporteissa painottui kuntouttavan työn ja työllistämisen ammattilaisten näkökulma. Tietoa yritysten tai työnantajien näkökulmista oli raportoitu vähemmän. Dokumenttiaineistoa täydennettiin haastattelemalla 14 yrityksen edustajat sekä 14 hanketoimijaa ja Tampereen kaupungin ja Työkanava Oy:n asiantuntijoita. Lisäksi aineisto sisältää keskusteluja alustavista tuloksista asiantuntijatapaamisissa.

RR-tietokannan datasta (n=105 hanketta) muodostettiin kaksi aineistonäytettä. Yhteen näytteeseen otettiin mukaan ne hankkeet, joista oli kerätty työllistämistulokset (n=68). Toiseen näytteeseen koottiin tarkempaa tietoa yhteistyöyrityksistä. Näytteen 73 hankkeessa oli mukana yhteensä 4239 yhteistyöyritystä. RR-tietokannan data sisältää Y-tunnuksen ja tiedon yritysten koosta, mutta ei toimialatietoja. Tieto toimialasta haettiin Y-tunnuksen avulla manuaalisesti. Yritysdataa sisältävään aineistonäytteeseen (n=73) osui työllistämistuloksia sisältäviä hankkeita yhteensä 47.

Koska aineistonäytteet on valikoitu laadullisessa analyysiprosessissa, data on pohjimmiltaan arbitraarista. Esitetyt havainnot eivät siis pohjautu kaiken mahdollisesti saatavilla olevan datan analyysiin. Datan arbitraarisuutta selittää myös hankkeiden yhteistyöyrityksen käsite, joka ei välttämättä tarkoita yritystä, johon kukaan on hankkeen toimesta työllistynyt. Yritysten toimiala ei myöskään välttämättä kerro työtehtävästä, johon työnhakija on sijoittunut.

³ Toimintalinja 3 Työllisyys ja työvoiman liikkuvuus / Eryitystavoite 6.1 Nuorten ja muuten heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisen edistäminen ja Toimintalinja 5 Sosiaalinen osallistuminen ja köyhyyden torjunta / Eryitystavoite 10.1 Työvoiman ulkopuolella olevien työ- ja toimintakyvyn parantaminen soveltuvin osin.

Datan arbitraarisuus on huomioitava, kun tuloksia tulkitaan. Datan perusteella ei voi tehdä kvantitatiivisesti yksiselitteisiä päätelmiä. Data-analyysin tuloksia tuleekin tulkita enemmän laadullisia suosituksia tukevinä kuin niitä ohjaavina.

Yritysyhteistyö ja työllistämistulokset

Yritysdataa analysoitiin hankkeiden päätoteuttajan tyyppin, yrityksen toimialan ja hankkeen toiminta-alueen, yrityksen koon, hankkeessa käytettyjen toimenpiteiden, osatyökykyisten ryhmän ja hankkeen työllistämistulosten suhteen. Alla olevassa taulukossa (taulukko 1) on kuvattu yhteistyöyritysten lukumäärä hankkeen päätoteuttajan toimintasektorin mukaan.

Taulukko 1. Hankkeen päätoteuttaja ja yhteistyöyritysten määrä

Hankkeen päätoteuttaja	Hankkeita	Yrityksiä	Yrityksiä/hanke
Julkinen sektori, kunnallinen	23	1755	76
Julkinen sektori, valtakunnallinen	6	419	70
Koulutusorganisaatio	21	537	26
Kolmas sektori	16	1019	64
Yksityinen sektori, yritys	7	509	73
Kaikki yhteensä	73	4239	58

Näytteen hankkeissa oli mukana keskimäärin 58 yritystä. Julkisen tai kolmannen sektorin ja yritysten vetämissä hankkeissa yhteistyöyrityksiä oli 64–76 per hanke. Koulutusorganisaatioiden hankkeissa oli selkeästi vähemmän yhteistyöyrityksiä, keskimäärin 26. Koulutusorganisaatiot ovat kuitenkin keskeisessä roolissa työnhakijoiden osaamisen ja työantajaorganisaatioiden kehittämisessä. Vähäisempi yhteistyö yritystoimijoiden kanssa oli siten huomion arvoinen havainto. Vaikka koulutuksesta valmistuneiden työllisyys on keskimäärin verrattain hyvällä tasolla (Kalenius, 2023), koulutusorganisaatioiden näyttäisi olevan jossain määrin vai-

keaa muuttaa koulutustarjontaansa vastaamaan työvoiman kysyntää. Koulutusorganisaatioiden heikosta työelämäyhteydestä antavat viitteitä myös havainnot joillakin aloilla vastavalmistuneiden korkeammasta työttömyydestä verrattuna muihin tutkinnon suorittaneisiin (Erjansola, 2023).

RR-tietokannan aineistosta saatiin määrälliset työllistämistulokset 68 hankkeesta. Alla oleva pylväskuvio (kuviokuva 1) osoittaa hankkeisiin osallistuneiden työllistämistulosten jakauman. Valtaosassa hankkeita onnistuttiin kohderyhmän työllistämiseksi varsin hyvin, kun saavutettiin yli 30 % työllistyminen.

Kuvio 1. Kvantitatiivisia tuloksia sisältäneet hankkeet ja niiden jakautuminen työllistämistulosten suhteen (0-100 %)



Datasta ei voi kuitenkaan päätellä, onko työllistyminen ollut pysyvää tai onko kyseessä osa-aikainen, kokoaikainen vai nollatuntisopimus, (palkkatuettu) määräaikainen työsopimus vai toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Työllistyminen on kuitenkin prosessi, joten kohderyhmän henkilöille jokainen onnistunut kokemus on askel kohti pysyvämpää työllistymistä.

Hankkeet jaettiin työllistymisasteen mukaan neljään kategoriaan jatkoanalyysejä varten.

Työllistymisaste 0–18 %	10 kpl	15 %
Työllistymisaste 19–34 %	20 kpl	29 %
Työllistymisaste 35–44 %	16 kpl	24 %
Työllistymisaste 45 % yli	22 kpl	32 %

Kategoriat muodostettiin siten, että saatiin suhteellisen samanlainen lukumäärä hankkeita kuhunkin. Työllistymisessä heikoimmin menestyneet hankkeet koottiin yhteen kategoriaan. Näiden ja kaikkiaan 28 hankkeen raporteissa tuotiin esiin koronapandemian aiheuttamia ongelmia laskusuhdanteen ja rajoitusten vuoksi. Pandemian seuraukset selittävätkin osaltaan kategorian 0–18 % heikompia työllistämistuloksia.

Alla olevassa taulukossa (taulukko 2) on esitetty hankkeiden osallistujamäärät ja yhteistyöyritysten määrät kunkin työllistymisasteen kategoriassa (n=47 hanketta).

Taulukko 2. Hankkeiden osallistujamäärät ja yhteistyöyritykset työllistymisasteen mukaan

Työllistymisaste	Osallistujamäärä	Hankemäärä	Osallistujaa/hanke	Yhteistyöyrityksiä	Hankkeita, joista yritystiedot	Yrityksiä/hanke
yli 45 %	4988	22	227	1372	17	81
35–44 %	3683	16	230	957	14	68
19–34 %	3393	20	170	1031	13	79
0–18 %	2410	10	241	85	3	28

Kolmessa ylimmässä työllisyysasteen kategoriassa yritysten keskimääräinen lukumäärä per hanke vaihtelee 68–81 yrityksen välillä. Alimman työllistymisasteen hankkeiden 28 yhteistyöyritystä eroaa muiden kategorioiden määrästä huomattavasti. Näissä hankkeissa oli myös jonkin verran enemmän osallistujia per hanke (241 osallistujaa) kuin muissa kategorioissa.

Onnistunut rekrytoinnin edistäminen edellyttää huomion kiinnittämistä molempiin osapuoliin: kohderyhmän työnhakijoihin ja työnantajiin. Tärkeitä olisi löytää toimenpiteiden ko-

konaisuus, jonka seurauksena rekrytointipäätös syntyy. Vaikka aineistoon valittujen hankkeiden valintakriteerinä oli selkeä työnantajayhteistyö, toimenpiteet painottuivat silti hieman työnhakijoihin. Toteutetuista toimenpiteistä 58 % oli kohdistunut työnhakijaan ja 42 % työnantajaan tai työyhteisöön. Määrällisiä tuloksia sisältäneissä hankkeissa (n=68) toteutettiin yhteensä 391 toimenpidetyyppiä, eli keskimäärin 5–6 toimenpidettä per hanke. Alla olevassa taulukossa 3 on kuvattu toimenpidekategorioiden määrä ja osuus hankkeissa.

Taulukko 3. Määrällisiä työllistämistuloksia sisältäneiden hankkeiden toteuttamat toimenpiteet

Kvantitatiivisia työllistämistuloksia sisältäneiden hankkeiden (n=68) toimenpiteet		
	kpl	%
Työnantajaan kohdistuneet toimenpiteet	159	42 %
Rekrytointiapu ja rekrytoinnin mahdollistaminen	43	11 %
Työajan muokkaus	4	1 %
Työhönvalmennusapu	13	3 %
Työn muokkaaminen tai täsmätyö	6	2 %
Työnantajan tarpeisiin vastaaminen	26	7 %
Työnantajien opastaminen	67	17 %
Työnhakijaan kohdistuneet toimenpiteet	232	58 %
Koulutukset	70	18 %
Muu - henkilöön kohdistuva	14	4 %
Siirtymätyö / keikkatyö	6	2 %
Työhönvalmennus / työkykykoordinaattori	44	11 %
Työkokeilu	37	9 %
Työnhaunvalmennus	43	11 %
Työpaja (tuotannollinen)	5	1 %
Yrittäjyys vaihtoehtona	13	3 %
Kaikki yhteensä	391	100 %

Hankkeissa on tyypillisesti toteutettu useita toimenpiteitä. Työnantajia oli esimerkiksi opastettu sekä rekrytointiosaamisen että työntekijän perehdyttämisen suhteen. Yleisimmät työnantajaan kohdistuneet toimenpidekategoriat oli-

vat työnantajien opastaminen ja rekrytointiapu ja rekrytoinnin mahdollistaminen. Muita olivat työnantajien tarpeisiin vastaaminen, työhönvalmennusapu, sekä työn muokkaaminen ja täsmätyö ja työajan muokkaaminen.

Toimenpiteet parhaat työllistämistulokset saavuttaneissa hankkeissa

Seuraavaksi (taulukko 4) esitellään hankkeet, joilla oli paras työllistymisaste. Niistä 68 hankkeesta, joissa oli vertailukelpoisia työllistämistuloksia, 22 saavutti yli 45 % työllistymisasteen. Alla olevassa taulukossa hankkeet on identifioi-

tu ja niiden taustamuuttujia on kuvattu. Yhteis-työyritysten lukumäärä ei yksin ratkaise työllistymisen onnistumista. Työllistämisaikutuksen kannalta parhaiten onnistuneissa hankkeissa korostui avoimille työmarkkinoille suuntautuminen. Haja-asutusalueiden hankkeet painottuvat kategorian parhaimmat työllistämistulokset saavuttaneet hankkeet -kategorian kärkipäässä.

Taulukko 4. Hankkeet, joiden työllistymisaste yli 45 % (n= 22)

Hankekoodi	Hankkeen nimi	Hankkeen fokus	Osallistujamäärä hlöä	Työllistyneiden määrä		Osatyökykyisten ryhmä	Maantieteellinen alue
				hlöä	%		
S21149	Kohtaanto 2018–2019	Avoimet työmarkkinat	113	105	93 %	Useita	4 Haja-asutusalue
S21975	Porvoon malli - maahanmuuttajia vahvuuksien kautta työhön	Avoimet työmarkkinat	81	70	86 %	Maahanmuuttajat	2 Kaupunki kehysalueineen
S21152	5T -Tekemätöntä Työtä Tarjolla, Työpaikkoja Tekijöille	Yritysnäkökulma	275	229	83 %	Useita	4 Haja-asutusalue
S21357	Nuoret urapolulle (Nuora)	Avoimet työmarkkinat	150	105	70 %	Nuoret	4 Haja-asutusalue
S21614	Kipinä - vahvuudet ja taidot työllistymisen tukena	Avoimet työmarkkinat	46	32	70 %	Nuoret	4 Haja-asutusalue
S21562	KOP – Kehitysvammaiset osatyökykyiset palkkatyöhön	Avoimet työmarkkinat	49	34	69 %	Kehitysvammaiset	1 Kaupunki (Top-10)
S20284	Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy Pohjois-Pohjanmaan avaintoimialoilla	Koulutus- / valmennusnäkökulma	521	344	66 %	Pitkäaikaisyöttömät	4 Haja-asutusalue
S21004	YTYÄ! Ylä-Savossa on työtä	Avoimet työmarkkinat	652	430	66 %	Pitkäaikaisyöttömät	4 Haja-asutusalue
S22279	Re:act – Nuorten verkostot työelämään	Avoimet työmarkkinat	97	60	62 %	Nuoret	1 Kaupunki (Top-10)
S21089	Yhessä natsaa!	Avoimet työmarkkinat	184	109	59 %	Useita, ei pitkäaikaisyöttömät	1 Kaupunki (Top-10)
S21830	Yhteistyöllä työtä - YTYÄ!	Avoimet työmarkkinat	400	236	59 %	Useita, ei osatyökykyiset	4 Haja-asutusalue
S21092	Tuettua työllistymistä maahanmuuttajille	Avoimet työmarkkinat	216	119	55 %	Maahanmuuttajat	2 Kaupunki kehysalueineen
S21062	Vauhduittamo	Työvoimahallinnon kehittäminen / näkökulma	400	208	52 %	Useita	1 Kaupunki (Top-10)

Hanke- koodi	Hankkeen nimi	Hankkeen fokus	Osallistuja- määrä hlöä	Työllistyneiden määrä		Osatyö- kykyisten ryhmä	Maan- tieteellinen alue
				hlöä	%		
S22288	Seppä- työhönvalmennus	Välityö- markkina- toiminta	67	34	51 %	Useita	3 Pieni kaupunki / alueellinen keskus
S20838	KORKO - Korkeaa osaa- mista yrityksiin	Avoimet työ- markkinat	821	412	50 %	Korkea- koulutetut	1 Kaupunki (Top- 10)
S21545	MESH - Verkostot ja mentorointi maahan- muuttajien työllistymisen tukena	Avoimet työ- markkinat	66	33	50 %	Maahan- muuttajat	2 Kaupunki kehysalueineen
S20204	Hyvin töihin	Avoimet työ- markkinat	286	141	49 %	Nuoret	3 Pieni kaupunki / alueellinen keskus
S20122	Lapin innovaatioassis- tentti	Avoimet työ- markkinat	43	21	49 %	Korkea- koulutetut	3 Pieni kaupunki / alueellinen keskus
S20360	Uusi Startti	Avoimet työ- markkinat	179	87	49 %	Useita	4 Haja- asutusalue
S21811	Välkommen hem! - för- bättrande av sysselsät- ningen hos inflyttare i Åboland	Välityö- markkina- toiminta	68	33	49 %	Maahan- muuttajat	4 Haja- asutusalue
S20586	Töissä Suomessa	Välityö- markkina- toiminta	200	92	46 %	Maahan- muuttajat	1 Kaupunki (Top- 10)
S21066	Huipputekijä	Välityö- markkina- toiminta	74	34	46 %	Pitkäaikais- työttömät	1 Kaupunki (Top- 10)

Selvityksessä ei tarkasteltu hankkeiden kesto suhteessa niiden työllistämistuloksiin. Hanketoimijat toivat kuitenkin haastatteluissa esiin hankkeiden käynnistämiseen ja työnantaja- ja yhteistyöverkostojen rakentamiseen kuluvan ajan. Osallistujat, yritys yhteistyö ja hankkeen kesto ovat kaikki yhteydessä työllistämisen onnistumiseen. Työllistäminen näyttäisi tehostuvan hanketoimijoiden osaamisen ja verkostoitumisen kehittymisen myötä, mikäli suhdanteissa ei tapahdu merkittäviä muutoksia.

Seuraavassa taulukossa (taulukko 6) on kuvattu tarkemmin toimenpidekategorioiden sisältöä ja osuutta yli 45 % työllistämistuloksen saavuttaneiden hankkeiden toteuttamista toi-

menpiteistä (n=118). Hieman yli puolet (55 %) toimenpiteistä oli kohdistunut työnhakijoihin ja hieman alle puolet (45 %) työnantajiin. Taulukossa on toimenpiteiden yläkategoriata-solla verrattu työllistymisaste yli 45 % -kategorian hankkeiden toteuttamien toimenpiteiden osuutta muiden kolmen kategorian (0–18 %; 19–34 %; 35–44 % työllistymisaste) yhteenlaskettuun osuuteen. Alemman työllistymisasteen hankkeissa työnhakijoihin kohdistuneiden toimenpiteiden osuus oli korkeampi (59 %) kuin ylimmän työllistymisasteen hankkeissa (55 %) ja työnantajiin kohdistuneiden toimenpiteiden osuus vastaavasti vähäisempi (41 % vs. 45 %).

Taulukko 5. Toimenpiteet yli 45 % työllistymisasteen saavuttaneissa hankkeissa (n = 22)

Toimenpiteet yli 45 % työllistymisasteen saavuttaneissa hankkeissa	Toimenpidettä käyttäneiden hankkeiden määrä		
	Työllistymisaste yli 45 %		Muut työllistymisasteet yhteensä
Työnantajiin kohdistuneet toimenpiteet	53 kpl	45 %	41 %
Rekrytointiapu ja rekrytoinnin mahdollistaminen	17	15 %	11 %
LinkedIn-osaajapooli	1		
Matching	6		
Rekrytointitapahtumat	6		
Työvoiman tarve (sis. piilotyöpaikat)	1		
Yleinen rekrytointiapu	3		
Työajan muokkaus	2	2 %	1 %
Kausityö	1		
Osa-aikainen työ	1		
Työhönvalmennusapu	4	3 %	3 %
Jatkuu työllistymisen jälkeen työnantajallekin	1		
Tuki työpaikalle	1		
Työhönvalmennusapu	1		
Vahvuuksiin perustuva ohjaaminen työpaikalla	1		
Työn muokkaaminen tai täsmätyö	2	2 %	2 %
Työn muokkaaminen vahvuuksien pohjalta	1		
Täsmätyö	1		
Työnantajan tarpeisiin vastaaminen	12	10 %	7 %
Koulutustarve	2		
Ratkaisukeskeinen tarpeisiin vastaaminen	1		
Rekrytointiosaaminen	1		
Työvoiman tarve (sis. piilotyöpaikat)	3		
Työvoimapula	3		
Yrityskehitys (pk-sektori)	2		
Työnantajien opastaminen	16	14 %	17 %
Alan koulutusta työnantajalle	1		
Ikäjohtaminen - nuorten tukeminen työssä	1		
Kehitysvammainen työntekijänä	1		
Monikulttuurinen osaaminen	1		
Osaamisen tunnistaminen - maahanmuuttajat	1		
Perehdytysosaaminen	1		
Rekrytointiosaaminen	6		
Työhönohjaajien koulutus yrityksiin	1		
Työpaikkavalmentajien ohjaus	1		
Monikulttuurisuusosaaminen	1		

Toimenpiteet yli 45 % työllistymisasteen saavutaneissa hankkeissa	Toimenpidettä käyttäneiden hankkeiden määrä		
		Työllistymisaste yli 45 %	Muut työllistymisasteet yhteensä
Osaamisen tunnistaminen - maahanmuuttajat (työpaikalla tapahtuva)	1		
Työnhakijoihin kohdistuneet toimenpiteet	65 kpl	55 %	59 %
Koulutukset	19	16 %	18 %
Alakohtaiset täydennys- tai muuntokoulutukset	4		
IT-osaaminen	1		
Kortti- ja muut lyhytkoulutukset	5		
Kotoutumiskoulutus ja sen kehittäminen	1		
Opinnollistaminen	3		
Työhönohjaajien koulutus yrityksiin	1		
Työvoimapoliittinen koulutus	1		
Lyhytkoulutukset tai koulutus työpaikalla	1		
Työvoimakoulutukset	1		
Suomen kieli - työpaikalla oppiminen	1		
Muu - hlöön kohdistuva	5	4 %	4 %
Kotouttaminen	1		
Kuntoutuminen	1		
Mentorointi	2		
Alueen työnhakijoiden yleinen osaamiskartoitus	1		
Siirtymätyö / keikkatyö	2	2 %	2 %
Keikkatyö	2		
Työhönvalmennus / työkykykoordinaattori	14	12 %	11 %
Tuki perehdyttämiseen	1		
Työhönvalmennus	3		
Uranvaihdos	1		
Uraohjaus	9		
Työkokeilu / oppisopimus	10	8 %	9 %
Oppisopimus	2		
Työkokeilu	5		
Molemmat	3		
Työnhaunvalmennus	10	9 %	11 %
Toimialakohtainen	1		
Yleinen työnhaunvalmennus	9		
Työpaja (tuotannollinen)	2	2 %	1 %
Opinnollistaminen työpajalla	1		
Yritystoiminnan kehittämistä	1		
Yrittäjyys vaihtoehtona	3	3 %	3 %
Kaikki yhteensä	118 kpl	100 %	

Työnantajien opastaminen

Työnantajien neuvonta ja opastaminen on ollut keskeistä hankkeiden tarjoamassa rekrytoinnin tuessa. Monet työnantajat eivät esimerkiksi ole tietoisia työllistämisen tukimuodoista tai ovat huolissaan niiden hallinnointiin liittyvän byrokratian määrästä. Siksi työnantajat eivät myöskään hyödynnä kohderyhmän työllistymisen edistämisen palveluja ja tukijärjestelmää.

Työnantajien opastamisen tavoitteena on auttaa työnantajia löytämään sopivia työntekijöitä ja kehittämään toimintaansa. Kyse ei ole yksinomaan hetkellisten ongelmien ratkaisemisesta. Tarkoitus on auttaa työnantajia myös ymmärtämään paremmin, miten kohderyhmän työvoimaa voi hyödyntää. Selkokielen käyttö viestinnässä on esimerkki tukea tarvitsevan työntekijäryhmän tarpeeseen tehdystä muutoksesta, joka hyödyttää kaikkia työntekijöitä. Ohjeiden selkeyttäminen ja yksinkertaisen selkokielen käyttäminen vuorovaikutukseen ja perehdyttämiseen vähentävät väärinymmärryksen riskejä ja auttavat kaikkia työntekijöitä.

Kohderyhmän työnhakijan palkkaaminen voidaan kokea tuottavuuteen, työturvallisuuteen tai sairauspoissaoloihin liittyvänä riskinä. Ennakkoluulot ja pelot voivat liittyä myös oletuksiin asiakkaiden tai työyhteisön negatiivisesta suhtautumisesta kohderyhmän työntekijöihin. Yhdenvertaisuus ja moninaisuuden ymmärtäminen ovat kuitenkin yhä tärkeämpiä yhteiskunnan arvoja ja siten yritykselle tärkeitä lisäarvon tuottamisen kannalta. Tällainen tuki on tehokkainta, kun se lähtee yrityksen tarpeista eikä pelkästään normatiivisesta näkökulmasta, ja kun yrityksille esitellään tarjolla olevia tukimuotoja näissä tilanteissa.

Rekrytointiapu ja rekrytoinnin mahdollistaminen

Onnistuneen rekrytoinnin ytimessä on osaamiseen keskittyminen, jossa työllistäjän on osattava alakohtaisesti sekä kuunnella työnantajaa et-

tä valmentaa työnhakijaa. Rekrytointikäytäntöjen muokkaaminen, kuten anonyymi tai ikäneutraali rekrytointi auttavat keskittymään työnhakijan osaamiseen ja ohittamaan mahdollisia työnhakijan taustaan tai ominaisuuksiin liittyviä ennakkoluuloja.

Toimivia malleja kehittää työntekijöiden osaamista ovat esimerkiksi rekrytointikoulutukset, oppisopimus tai työtehtävien opinnollistaminen. TE-palveluiden ja oppilaitosten kanssa toteutettujen täsmäkoulutusten etuna on räätälöinti yrityksen tarpeisiin. Uusi työnhakija pätevytyy suoraan tuleviin työtehtäviin, jolloin lisäarvoa syntyy välittömästi. Työympäristössä toteutetut koulutukset auttavat arvioimaan potentiaalisen työntekijän soveltuvuutta käytännön työtehtävissä.

Rekrytoinnin tekeminen yrityksille mahdollisimman helpoksi madaltaa työllistymisen kynnystä. Etenkin pienet yritykset ovat hyötyneet rekrytointiin keskittyneestä käytännön tuesta, lähtien rekrytointikanavien esittelystä ja työpaikkailmoituksen laatimisesta. Pienemmät yritykset ovat hyötyneet TES:n tulkintaan, työhaastatteluiden tekemiseen ja työ sopimusten laadintaan tarjotusta tuesta. Tällainen tuki on keskeistä kohderyhmän työnhakijoiden työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, jotta työllistyminen tai PK-yritysten kasvu eivät juuttuisi työajan, osaamisen ja muiden resurssien puutteesta aiheutuviin pullonkauluihin.

Rekrytointitapahtumat tarjoavat foorumin työnantajien ja työntekijöiden välittömään kohtaamiseen. Suora kontakti mahdollistaa työtarjoukseen johtavan vuoropuhelun ja voi nopeuttaa rekrytointia. Työnantajille tarjoutuu mahdollisuus kohdata suuri määrä työnhakijoita lyhyessä ajassa, mikä vähentää kustannuksia.

Työnantajan tarpeisiin vastaaminen

Työnantajien tarpeisiin vastaamisella ei tarkoiteta pelkästään sitä, että tunnistetaan, mitä työnantajat haluavat tai tarvitsevat yleisellä tasolla, vaan syvällisempää ymmärrystä yksittäis-

ten työnantajien liiketoiminnan haasteista, riskeistä ja mahdollisuuksista, ja kuinka näihin voidaan vaikuttaa työllistämistratkaisuilla. Hankkeet ovat tehneet tiivistä yhteistyötä työnantajien kanssa. Yksittäisten yritysten tarpeita on kuunneltu ja niihin on vastattu tarjoamalla apua yritysten määrittelemällä tavalla. Tarpeet ovat liittyneet esimerkiksi matching-rekrytointiin, rekrytointiosaamisen ja perehdyttämisen kouluttamiseen ja osaamisvajeen paikkaamiseen täsmäkoulutuksilla. Työllistämässä omaksuttu asenne, että tuetaan yrityksiä niiden määrittämällä tavalla, on tuottanut tuloksia.

Työhönvalmennusapu

Työhönvalmennus on toimintaa, joka sijoittuu toimijoiden välille huomioiden työnantajan ja työntekijän näkökulmat. Tukea on järkevä tarjota pidemmäksi aikaa. Vakituisen työllistymisen onnistumista edistetään parhaiten, kun tuki ei pääty heti rekrytoinnin jälkeen. Tuen jatkuminen työsuhteen aikana auttaa ennakoimaan ja ratkaisemaan mahdollisia ongelmatilanteita. Pidempiaikainen henkilökohtainen valmennus ja työnantajan ohjaus tarjoavat jatkuvan tukiverkon, joka auttaa sekä työnantajia että työntekijöitä saavuttamaan tavoitteensa tehokkaasti.

Kolmen tahon yhteistyömallissa työhönvalmentajan apu on keskeistä odotusten hallinnassa, jotta työnantajan ja työntekijän näkökulmat hahmottuvat. Yhteistyö työhönvalmentajan kanssa voi sisältää esimerkiksi sopimisen työnantajan kanssa siitä, miten toimitaan työntekijän perehdyttämisen aikana mahdollisesti esiin tulevien ongelmien ratkaisemisessa. Yhteistyössä on ratkaisevaa, että työhönvalmentaja osaa viestiä oikealla tavalla molemmille osapuolille: voimaannuttavalla tavalla yksilölle ja yrityksen tuottavuutta tukevalla tavalla työnantajalle. Yrityksen kielellä työhönvalmennus avoimille työmarkkinoille työllistymisen keinona voitaisiinkin esimerkiksi esitellä *tukena, joka nopeuttaa työnantajan kykyä hyötyä uuden työntekijän työpanoksesta.*

Työn muokkaaminen, täsmätyö ja työajan muokkaus

Täsmätyöt, keikkatyöt, silpputyöt, pikkuduunit ja mahdollinen kevytyrittäjyyden hyödyntäminen tarjoavat yrityksille joustavan ja taloudellisesti houkuttelevan tavan hallita työvoimatarpeitaan. Esimerkiksi pienet ja keskisuuret yritykset, joiden resurssit eivät välttämättä riitä koko-aikaisten työntekijöiden palkkaamiseen, voivat löytää täsmä- tai ulkoistetusta keikkatyöstä kustannustehokkaan vaihtoehdon.

Muut kuin vakituiset ja kokopäiväiset työsuhteet ovat tarpeen työntekijöiden lomien sijaisuuksissa, vuorottelu- ja opintovapaiden sijaisuuksissa, sesonkitöissä tai erityisprojektien aikana, kun työvoiman tarve voi vaihdella suuresti ja ennakoimattomasti. Työnantaja tarvitsee näissä tilanteissa joustavia ja nopeita ratkaisuja työvoiman määrän skaalaamiseen lyhyellä varoitusajalla. TE-palveluiden tulisi pystyä toimimaan viiveettä, mikäli tavoite on saada työllistettyä kohderyhmän asiakkaita näissä tilanteissa. Sesonkiriippuvaisilla aloilla, kuten matkailu-, maatalous- ja tapahtuma-aloilla on olemassa jo vuosikymmeniä toimineita ratkaisuja etenkin nuorten työllistämiseen kesäaikana, joita voisi skaalata muuhun kohderyhmään.

Rekrytoinnin onnistumista voi helpottaa oivallus, että työ räätälöidään työntekijälle sen sijaan, että haetaan tekijää valmiiseen ”työpaikkaan”. Työaikaa ja työtehtäviä voidaan tarkastella uudella tavalla ja pilkkoa työtä osiin, joita voisi tehdä osa-aikainen tai työkyvyltään rajoittunut työntekijä.

Myös työaikaa ja työn tekemisen paikkaa on mahdollista muokata. Osa-aikatyö voi soveltua monille myös pysyväksi työllistymisen tavaksi. Digitalisaatio ja etätö ovat esimerkkejä työelämän muutoksista, jotka ovat lisänneet myös asiantuntijatyötä tekevien työmahdollisuuksia asuinpaikasta riippumatta.

Lopuksi: yleiseen ilmapiiriin vaikuttaminen ja velvoittavat toimet muutoksen avaimena

Kohderyhmän näkyvä osallistuminen ja mukaan ottaminen työelämään lisäävät osallisuutta ja yritysten yhteiskuntavastuuta. Kun otetaan kaikki mukaan työelämään, myös arjen kohtaamiset lisääntyvät ja ennakkoluulot vähenevät. Yhteiskuntavastuutaan toteuttavat yritykset ratkaisevat jo käytännössä esimerkiksi kehitysvammaisuuteen tai neurokirjon ongelmiin liittyviä työllistymisen haasteita. Esimerkiksi osatyökykyisille ja kehitysvammaisille on ohjelmia, jotka perustuvat täsmätöiden laatimiseen työnhakijan työkyvyn ja osaamisen pohjalta valmiiden ”työtehtävien” sijaan. Tämän osaamisen vieminen PK- ja julkiselle sektorille on keskeinen kehitystarve, jota myös työnantajat peräänkuuluttivat.

Byrokraattiset prosessit on usein mainittu työllistämisen kompastuskivinä. Sosiaalietuudet vs. työnteon kannattavuus ja monimutkaiset tukijärjestelmät ovat luoneet esteitä, jotka ovat hidastaneet tai estäneet työllistymistä. Vaikka palvelujen tarkoitus on edistää työllistämistä, ohjeistusten ja viranomaistoiminnan on nähty kuormittaneen yrityksiä ja tehneen työllistämisen turhan monimutkaiseksi. Esteiden vähentäminen ja tukijärjestelmien selkeyttäminen ja nopeuttaminen ovat usein esitettyjä keinoja, jotta työllistäminen olisi sujuvampaa ja tehokkaampaa.

Artikkelissa esiteltiin kohderyhmän työllistämisen toimivia keinoja ja malleja. Onnistumisen avaimet ovat jo olemassa, mutta tukimuotojen jatkuvuus, velvoittavuus ja riittävät kannusteet puuttuvat. Toimeenpanoon tarvitaan myös joustavuutta, tahoja tai henkilöitä, jotka tuntevat tukijärjestelmät ja hoitavat byrokratian työnhakijan ja yrityksen puolesta. Esimerkiksi Työkanava Oy:n toimintamalli on perustaltaan toimiva, mutta valtakunnallisena palveluna kenties liian yleisluonteinen, ns. ”universaali palvelu”, toimiakseen tehokkaasti. Uudenlaisia ratkaisuja yleisen ilmapiirin ja toimintakulttuuriin muutokseen ovat tuoneet esimerkiksi yhteiskunnalliset yritykset. Niiden työnantajabrändiin kuuluvat osaamisen vahvistaminen ja työntekijöiden yhdenvertaisuuden edistäminen. Erityistä tukea tarvitsevia palkataan liiketoiminnan toteuttamiseen ja työhön integroidaan työllistymistä edistäviä elementtejä kuten työvalmiuksien kehittämistä.

Monissa Euroopan maissa on jo otettu käyttöön sääntelyä, jossa erityistä tukea tarvitsevat ryhmät esitetään erityistä suojelua tarvitsevinä, jolloin heidän työllistämisensä on etusijalla ja työnantajille on asetettu työllistämisen velvoitteita. On myös luotu toimivia malleja, kuten Ranskan kokeilu nollatyöttömyydestä, joilla työt ja tekijät ovat löytäneet toisensa (YYO). Oltaisiinko Suomessakin jo valmiita osatyökykyisten ja erityisjärjestelyjä tarvitsevien työllistämisen turvaamiseen, koska heidän osaamisensa sivuuttaminen ja eristäminen omiin palveluihin eivät ole kestäväää yhteiskuntapolitiikkaa.

Lähteet

Aho, S. (2008); Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Hallinnon Tutkimus, 27(4), 45–60.

Ekholm, E. & Teittinen, A. (2014); Vammaiset nuoret ja työntekijäkansalaisuus. Osallistumisen esteitä ja edellytyksiä. Helsinki, Kelan tutkimusosasto.

Erjansola, J. (2023); Vastavalmistuneiden työttömyys on muita korkeampaa kaikilla koulutusasteilla – työvoimapula-aloilla tilanne on parempi. Helsingin kaupunki. <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/vastavalmistuneiden-tyottomuus-on-muita-korkeampaa-kaikilla-koulutusasteilla-tyovoimapula-aloilla>

Ikävalko, E. (2022); Tervetuloa töihin? Vammaisten nuorten ja nuorten aikuisten kokemuksia työnhausta ja työllistymisestä. Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiö Vamlas. Vamlasin Nuoret ja työelämä -toiminta tutki: Työnhaun ja työllistymisen haasteet vammaisten nuorten silmin | Vamlas

Kalenius, A. (2023); Vastavalmistuneiden työllistyminen 2009–2021. OKM, politiikka-analyysija 2023:1. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165234/OKMPOL_2023_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., Vesala, H. T., Pörfors, P. & Anttila, H. (2019); The effectiveness of rehabilitation interventions on the employment and functioning of people with intellectual disabilities: a systematic review. Journal of occupational rehabilitation 29(4), 773–802.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 26.3.2024. Työryhmä vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymiseksi ja työelämäosallisuuden lisäämiseksi. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM017:00/2024>

Kuntaliitto. Työllistämisen vaikuttavuuden mittaaminen. <https://www.kuntaliitto.fi/Talous-ja-elinvoima/Tyollisyys/Tyollisyyskokeilut/Ideapankki/tyollisyyspalvelujen-vaikutuksia-voidaan-mitata>

Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus. Ranskan nollatyöttömyysmalli. https://yyo.fi/wp-content/uploads/2024/03/Ranskan-nollatyottomyysmalli_tiivistelma-SUOMEKSI.pdf

Säilyttämisen arvoinen instrumentti - työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (OMO) asiakkaiden ja TE-asiantuntijoiden näkökulmasta

Taru Aihinen¹ - Tiina Koivula² - Jenna Siltala³

Johdanto

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (OMO) on osaamisen kehittämisen kannalta yksi keskeisistä työvoimapalveluista. OMO on ollut mukana TE-palveluiden palveluvalikoimassa vuodesta 2010 lähtien. Se on työttömille työnhakijoille harkinnanvaraisesti myönnettävä palvelu, jonka myötä henkilön on mahdollista suorittaa päätoimisena opiskelijana toisen ja korkea-asteen koulutusta, kotoutumiskoulutusta tai muita ammatillisia valmiuksia tai yritystointimintaa tukevia opintoja (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916, 6. luku ja Laki kotoutumisen edistämisestä 2010/1386 § 22–25).

Valtioneuvoston kanslia käynnisti keväällä 2023 selvityshankkeen koskien työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua⁴. Selvityksen toteutti Owl Group Oy yhdessä Pelleron taloustutkimus PTT:n kanssa. Tutkimuksen lähtökohtana olivat asiakkaat ja heidän kokemuksensa OMOsta palvelujärjestelmän eri vaiheissa. Selvityksessä arvioitiin OMO:n roolia osana koko julkista palvelu- ja etuusjärjestelmää. Selvityksen keskeisiä tiedonkeruumenetelmiä olivat mm. TE-palveluesihenkilöiden haastattelut sekä TE-toimistojen ratkaisuasiantuntijoille (n=525) ja työttömyysetuudella opiskelleille asiakkaille (n=8126) kohdenneet sähköiset kyselyt. Tämä artikkeli pohjautuu pää-

¹ Taru Aihinen, YTM, HTM, senior consultant, Owl Group Oy

² Tiina Koivula, YTM, consultant, Owl Group Oy

³ Jenna Siltala, VTM, consultant, Owl Group Oy

⁴ Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu työllistymisen ja jatkuvan oppimisen väylänä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-277-0>

asiassa tähän aineistoon. Lisäksi selvityksessä toteutettiin tilastanalyysi, jonka kohteena olivat OMOlla vuosina 2010–2021 opiskelleet. Tilastanalyysissä tarkasteltiin muun muassa osallistujien taustoja ja työmarkkina- ja tutkintotulemia. Lisäksi toteutettiin vaikuttavuusanalyysi.

Tässä artikkelissa tarkastelemme työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun päättöksenteon prosessia ja OMO:n vaikutuksia. Tarkastelussa keskitytään erityisesti asiakkaan ja TE-asiantuntijan väliseen yhteistyöhön. Tarkastelemme artikkelissa asiakkaan ja TE-asiantuntijoiden toimintaa ja yhteistyötä ennen OMO-opintojen alkua, opintojen aikana ja opintojen jälkeen. Lisäksi käsittelemme TE-palveluiden kuntiin siirtymistä ja sen vaikutusta OMOon erityisesti OMO-osaamisen varmistamisen näkökulmasta.

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (OMO)

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun on tarkoitus parantaa aikuisten työllistymismahdollisuuksia ja turvata ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta (HE 185/2010 ja HE 207/2022). Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on mahdollista sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (2012/916, 6. luku) että kotoutumisen edistämisestä annetun lain (2010/1386 § 22–25) mukaisesti. Omaehtoinen opiskelu on ollut vuodesta 2010 saakka ammatillisen työvoimakoulutuksen rinnalla aktiivisten työvoimapalveluiden valikoimassa. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tarkoittaa, että TE-palveluiden piirissä olevien työnhakijoiden on mahdollista tietyin ehdoin opiskella omaehtoisesti työttömyysetuuden eli työttömyysturvan avulla. Omaehtoisuus tarkoittaa, että henkilö hakeutuu itse koulutukseen.

OMOlla tarkoitetaan ensisijaisesti päätoimista opiskelua työttömyysetuudella. Omaeh-

toisia opintoja voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan⁵. TE-palveluiden piirissä oleva työnhakija voi saada työttömyysturvaa päätoimisia omaehtoisia opintoja varten, jos

- hän on yli 25-vuotias,
- hänellä on tarve koulutukselle,
- opinnot parantavat merkittävästi hänen mahdollisuuksiaan työllistyä ja
- opinnot ovat paras tapa edistää hänen työllistymistään.

Työnhakija voi suorittaa työttömyysetuudella myös sivutoimisia opintoja, mutta tällöin opiskelu ei saa estää työnhakua ja opintojen on oltava laajuudeltaan tai kestoltaan vähäistä (Työmarkkinatori 2023b). Vuonna 2019 tuli mahdolliseksi suorittaa myös lyhytkestoisia opintoja työttömyysetuudella (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1267/2018). Lyhytkestoinen opiskelu työttömyysetuudella tarkoittaa enintään kuusi kuukautta kestävästä opiskelusta, joka edistää työnhakijan työllistymistä antamalla ammatillisia valmiuksia tai tukemalla yritystoimintaa. (Työmarkkinatori 2023a.)

Vuoden 2011 alusta lähtien OMO on ollut mahdollista sisällyttää maahanmuuttaneiden kotoutumissuunnitelmaan kotoutumislain mukaisesti. Kotoutujan omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on vaihtoehto TE-palvelujen kotoutumiskoulutuksille. Maahanmuuttaneiden kohdalla työttömyysetuudella voidaan tukea suomen tai ruotsin kielen opintoja (sovittu kotouttamissuunnitelmassa) tai tutkintoon johtavia tai tutkinnon osia tai ammattitutkintoon valmistavia koulutuksia. (Laki kotoutumisen edistämisestä, 2010/1386.) Maahanmuuttaneiden kohdalla omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että

- opinnoista on sovittu kotoutumis- tai työllistymissuunnitelmassa,
- TE-toimisto on todennut koulutustarpeen ja
- omaehtoinen opiskelu tukee maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä.

⁵ Opintojen muodostama kokonaisuus voidaan tukea enintään 48 kuukauden ajan, mikäli tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen.

Merkittävin ero maahanmuuttaneiden työttömyysetuudella tuetun OMON ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjen opiskelun tukemisen edellytysten välillä on, ettei kotoutumista tukevan opiskelun tarvitse olla päätoimista. Tämä perustuu siihen, että opintojen ohella on tarkoitus järjestää myös muuta kotoutumista edistävää toimintaa. Toiseksi myös alle 25-vuotiaan kotoutuja omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella.

Ennen OMO-opintojen alkua

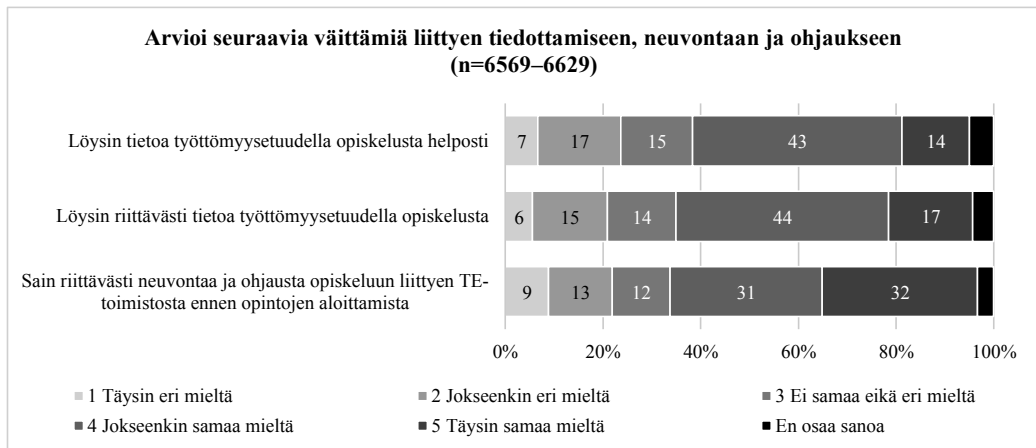
Toisinaan työttömän työnhakijan paras keino työllistyä on osaamisen kartuttaminen joko uuden tutkinnon tai muun lisäkouluttautumisen avulla. TE-toimistossa osana asiakasohjausta voidaankin käydä keskustelua siitä, mitä ja millä keinoin (etuuksin) työnhakija voisi lähteä opiskelemaan. Työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua lähinnä olevat työttömän työnhakijan koulutusvaihtoehdot ovat ammatillinen työvoimakoulutus ja opintotuella opiskelu. Lisäksi työttömän on ollut mahdollista opiskella oppisopimuksella.

OMO-opinnot otetaan TE-toimistossa puheeksi usein joko asiakkaan omasta toiveesta tai tilanteesta, jossa TE-toimiston omat työvoimakoulutukset eivät vastaa asiakkaan tarpeisiin tai toiveisiin. TE-asiantuntijoiden mukaan työvoimakoulutukset ovat ensisijainen koulutusvaihtoehto. Vaikka OMON ”markkinointi”

TE-toimistoissa on vähäistä, on omaehtoisen opiskelun suosio ollut tästä huolimatta verrattain suurta. OMO-asiakkaille suunnattuun kyselyyn vastanneet olivat useimmiten löytäneet tiedon mahdollisuudesta opiskella työttömyysetuudella joko itsenäisesti esimerkiksi TE-toimiston verkkosivuilta (38 %) tai saaneet tiedon suoraan TE-toimistosta (37 %). Useat kyselyyn vastanneet OMO-opintoja suorittaneet toivoivat, että TE-toimiston asiantuntijat olisivat selkeämmin nostaneet OMON mahdollisena vaihtoehtona esiin tai että OMOsta tiedotettaisiin laajemmin ja selkeämmin esimerkiksi TE-toimiston verkkosivuilla.

”Itse en saanut näistä mitään tietoa TE-toimistosta työttömäksi jäätyäni. Vasta sitten, kun olin itse löytänyt ja selvittänyt tällaisen mahdollisuuden olemassaolon sain lisätietoa kysymällä. Näistä pitäisi olla tarjolla joku tietopaketti jo heti siinä vaiheessa, kun ihminen ilmoitetaan työttömäksi.” (Asiakaskyselyyn vastaaja)

Kyselyyn vastanneiden OMO-opiskelijoiden mukaan OMO-opinnoista löytyi tietoa helposti (kuvio 1). Vastaajat myös kokivat löytäneensä tietoa riittävästi. Vastaajat olivat myös tyytyväisiä TE-toimistosta saamaansa ohjaukseen ennen opintoja. Kysely oli suunnattu OMO-opintoja suorittaneille, joten vastaamatta jää kysymys siitä, kuinka hyvin tieto OMON mahdollisuudesta tavoittaa TE-palveluiden asiakkaat kokonaisuutena.

Kuvio 1. OMO-asiakkaiden kokemukset tiedottamisesta, neuvonnasta ja ohjauksesta

TE-toimistoissa OMOon liittyvä päätöksenteko on järjestetty eri tavoin. Lainsäädännön reunaehdot määrittävät sitä, kenelle ja millä perusteiden OMO voidaan myöntää. Päätös OMOon myöntämisestä perustuu kuitenkin aina TE-asiantuntijan omaan tai OMO-asiantuntijaryhmän harkintaan. Osassa TE-toimistoista OMO-päätöksenteon tukena toimii OMO-ryhmä/-raati. Joillain alueilla TE-asiantuntija tekee ratkaisun OMOsta ja OMO-ryhmä toimii asiantuntijoita tukevassa konsultoivassa roolissa. OMO-ryhmien järjestäytyminen ja kokoonpano vaihtelevat alueittain. Kuitenkin myös itsenäisesti päätöksiä tekeillä asiantuntijoilla on yleensä mahdollisuus konsultoida kollegaansa.

OMOa koskevassa päätöksenteossa arvioidaan lainsäädännöllisten reunaehtojen kuten iän (hakijan on oltava yli 25-vuotias) lisäksi asiakkaalle opintojen tai kouluttautumisen myötä syntyviä tai säilyviä työllistymismahdollisuuksia. Puoltava päätös annetaan tilanteessa, jossa asiantuntija on todennut koulutustarpeen sellaiseksi, että omaehtoinen opiskelu parantaa työntekijän ammattitaitoa, työnsaantimahdollisuuksia tai työpaikan säilyttämismahdollisuuksia. Tyypillisesti kyseessä on tilanne, jossa TE-toimiston tarjoamat muut koulutusmahdollisuudet kuten työvoimakoulutus ei vastaa asiakkaan

tarpeisiin ja toiveisiin. Osana tutkimusta kuuluttujen TE-toimistojen edustajien haastatteluissa korostui näkemys siitä, että OMOa koskevassa päätöksenteossa keskeistä on koulutuksen työllistävää vaikutus ja yksilöllinen harkinta.

”OMO-päätöksissä noudatetaan sekä lakia että tarkoituksenmukaisuusperiaatteita. Päätökset perustuvat hakijan koulutustarpeeseen ja alueen työmarkkinatilanteeseen.” (TE-toimiston kyselyn vastaaja)

Lähes 90 prosenttia TE-asiantuntijoiden kyselyyn vastanneista kertoi hyödyntävänsä OMO-päätöksenteossa henkilöstön omaa osaamista, tietämystä ja asiantuntemusta. Haastatteluaineistossa TE-asiantuntijat toivat esiin asiantuntijoiden työnkuvaan kuuluvan yleisen työmarkkinatuntemuksen ja työmarkkinatilanteen seuraamisen eli havainnoinnin siitä, millä aloilla on työvoimapulaa ja/tai ylitarjontaa. Varsinaisia alueellisia tai valtakunnallisia ennakoitietoa käytetään OMO-päätöksenteon tukena vaihtelevasti. Tyypillisimpiä ennakoitietojen lähteitä ovat alueelliset toimialakohtaiset tilannetiedot/-katsaukset, joita kyselyyn vastanneista TE-asiantuntijoista 49 prosenttia kertoi hyödyntävänsä päätöksenteossa. Muita tyypil-

lisiä lähteitä olivat Ammattibarometri⁶ (45 %) ja tiedonvaihto alueen TE-hallinnon muiden palvelujen kanssa (24 %). Tiedonkeruuseen osallistuneet kertoivat hyödyntävänsä ennakointitietoja myös viestiessään asiakkaille kielteisistä OMO-päätöksistä.

OMO-hakemuksia ei tilastoida TE-toimistoissa systemaattisesti, mistä syystä tietoa kielteisten päätösten lukumäärästä ei ole. Erot TE-toimistojen arvioimista kielteisten päätösten osuuksista vaihtelevat muutamista prosentista lähes 50 prosenttiin. Hylkäämismäärät voivat kertoa kuitenkin enemmän hakijan hakuvaiheesta saamasta ohjauksesta ja neuvonnasta kuin OMO-hakemuksen käsittely- tai päätösprosessista. TE-asiantuntijoiden mukaan tyyppillisin OMO-hakemusten hylkäämisperuste on hakijan valmiiksi huomattava koulutustausta, jonka perusteella alueella tyyppillisesti työllistytään hyvin. Tyyppillisinä OMO-hakemuksen hylkäämisperusteina ovat myös tilanteet, joissa lisäkoulutuksen ei arvioitu edistävän hakijan työllistymistä, tai joissa hakija pyrki pois alalta, jonka työllisyystilanne alueella oli hyvä. Hylkäämisperusteet vastaavat siten lain (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012, 6. luku) OMOLle asettamia perusteita.

OMO-päätöksenteossa on havaittavissa aluekohtaisia eroja TE-toimistojen välillä. Alueellisia eroja voi selittää erilaiset alueelliset osaaamistarpeet ja työmarkkinatilanteet. Kyselyyn vastanneista TE-asiantuntijoista lähes 30 prosenttia kertoi, että alueella on tehty virallinen tai epävirallinen linjaus suosia tiettyjä koulutusaloja tai -asteita. Alueelliset erot liittyvät osittain myös päätöksenteon tukena käytettävään tietoon. TE-toimistojen oman henkilöstön osaaminen, tietämys ja asiantuntemus on ylivoimaisesti eniten hyödynnetty OMO-päätöksenteon tuen muoto. TE-asiantuntijoille kertyy tietoa kyseisen alueen työvoimatilanteesta ja OMO-päätökset tehdään siihen perustuen. Tästä syystä

on oletettuakin, että OMON hyödyntämisessä on eroja eri alueiden välillä.

OMO-opintojen aikana

Vastuu opiskelupaikan hakemisesta on asiakkaalla: TE-toimisto ei järjestä omaehtoista koulutusta, ei tee opiskelijavalintaa, eikä vaikuta opintojen sisältöön. TE-toimisto kuitenkin seuraa opintojen etenemistä ja työttömyysetuuden maksuun liittyvien ehtojen toteutumista OMO-opiskelun aikana. OMO-asiakkaiden tulee toimittaa TE-toimistoille tietoa opintojensa etenemisestä. Tilanteissa, joissa opinnot eivät etene riittävästi, voi työvoimaviranomainen päättää työttömyysetuuden lakkauttamisesta antamalla työvoimapolitiittisen lausunnon.

OMO-asiakkaille suunnattuun kyselyyn vastanneet olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä TE-toimistojen toimintaan liittyen tiedottamiseen, neuvontaan ja ohjaukseen. TE-asiantuntijoille suunnattuun kyselyyn vastanneet olivat puolestaan pääsääntöisesti tyytyväisiä yhteistyöhön asiakkaiden kanssa OMON aikana. Mikäli asiakkaat ovat tietoisia siitä, mitä heiltä vaaditaan ja heidän opintonsa etenevät suunnitelmien mukaan, etenee yhteistyö sujuvasti OMON aikana.

Mahdollisia haasteita seurannan osalta luovat erityisesti tilanteet, joissa OMO-asiakkaiden opinnot eivät etenekään suunnitelmien mukaisesti, ja tämä on TE-toimiston asiantuntijoiden mukaan melko yleistä. Näihin tilanteisiin liittyen sekä OMO-asiakkaat että TE-toimistojen asiantuntijat kaipaavat selkeitä ohjeistuksia. Sekä TE-asiantuntijat että OMO-asiakkaat kokivat tarvitsevänsä selkeää ohjeistusta ja tietoa siitä, miten esimerkiksi opintojen keskeyttämis-tilanteissa toimitaan. OMO-asiakkaille ei aina ole ollut täysin selvää, mitä heiltä vaaditaan, mikäli heidän suorittamansa opinnot eivät etene oikeassa tahdissa. Osalle asiakkaista omien opis-

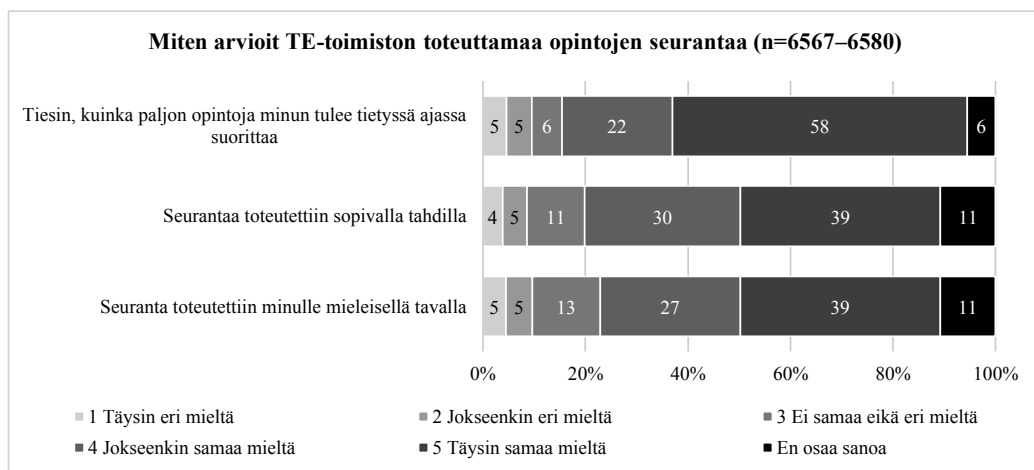
⁶ Ammattibarometri uudistui vuonna 2023 Työvoimabarometriksi. Tiedonkeruun toteutuksen aikana käytössä oli Ammattibarometri.

kelujen seurannan toteuttaminen on haastavaa, eikä vastuuta edunsaajana välttämättä ymmärretä riittävästi.

Asiakkaat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä myös TE-toimiston toteuttamaan opintojen seurantaan (kuvio 2). Vastaajista neljä viidesosaa koki tienneensä, kuinka paljon heidän tu-

lee suorittaa opintoja tietystä ajassa. Vastaajista reilu kaksi kolmasosaa koki myös, että opintojen seuranta toteutettiin sopivalla tahdilla ja heille mieleisellä tavalla. Vastaajista vain noin kymmenesosa oli tyytymättömiä TE-toimiston toteuttamaan opintojen seurantaan.

Kuvio 2. OMO-asiakkaille suunnattuun kyselyyn vastanneiden näkemykset TE-toimiston toteuttamasta opintojen seurannasta



OMO-asiakkaiden näkökulmasta opiskelun aikana on erityisen tärkeää, että he saavat selkeää ohjeistusta siitä, kuinka paljon heidän pitää suorittaa opintoja, missä ajassa opinnot pitää suorittaa ja kuinka niistä pitää raportoida TE-toimistolle. Mikäli OMO-asiakkailta on selkeät tiedot siitä, mitä heiltä vaaditaan, helpottaa tämä myös TE-asiantuntijoiden työtä. TE-toimiston seurannan säännöllisyys jakoi asiakaskyselyyn vastanneiden mielipiteitä: osa vastaajista toivoi säännöllisempää yhteydenpitoa TE-toimiston suunnalta, kun taas osa oli tyytyväisiä yhteydenpidon säännöllisyyteen. Pääsääntöisesti kyselyvastaajat kokivat hyväksi, että säännöllistä seuranta on, sillä sen koettiin toimivan myös kannusteena edetä opinnoissa. Tiivis seuranta auttaa OMO-asiakkaita myös ymmärtämään, mitä heiltä odotetaan. Toisaalta esiin nousi kuitenkin ajatuksia siitä, että asiakkaat toivovat

myös tukea ja keskustelua TE-toimistojen suunnalta, eivätkä vain ”karenssikeppiä”.

Asiakkaat toivovat seurannan osalta joustoa ja TE-asiantuntijoilta ymmärrystä esimerkiksi siitä, etteivät opintopisteet kerry kaikissa oppilaitoksissa tasaisesti kuukausittain. Erityisesti korkeakouluissa opiskelevat OMO-asiakkaat kokivat tärkeäksi sen, että TE-toimistoissa ymmärretään, että opintopisteet eivät kerry tasaisesti, vaan esimerkiksi lukukauden lopussa voi kertyä kerralla suurempi määrä opintopisteitä opinnoista, joita on suoritettu lukukauden aikana.

”TE-toimistolla ei ollut riittävästi ymmärrystä siitä, että opintopisteet eivät kerry tasaisesti vaan ryppäinä. Tästä syystä jouduin toimittamaan opintojen etenemisen seurantaan todistuksen, että opintopisteitä on tulossa mutta ne eivät vielä näy rekisterissä – tein tämän

oma-aloitteisesti ja ennakoiden. Mm. tämänkaltaisiin tilanteisiin olisin kaivannut neuvontaa.” (Asiakaskyselyn vastaaja)

Erityisesti vuonna 2022 voimaantullut työnhakuvelvoitteen laajeneminen koskemaan myös OMO-asiakkaita on luonut haasteita seurannalle. OMO-asiakkaiden keskuudessa on epäselvyyksiä työnhakuvelvoitteen toteuttamiseen liittyen, ja työnhakuvelvollisuuden ja opintojen yhdistäminen on tuottanut heille haasteita. TE-asiantuntijat puolestaan toivovat työnsä tueksi selkeämpää viestintää ja ohjausta, jotta he pystyisivät entistä paremmin ratkomaan OMO-asiakkaiden kanssa tapahtuvan viestinnän ja yhteydenpidon haasteita.

Yleisesti asiakkaat osaavat toimia OMON kanssa vaihtelevasti, mikä saattaa heijastella myös viestinnän epäonnistumisista. OMO-päätösten seuranta on TE-asiantuntijoille aikaa vievää ja haastavaa, ja asiakkaat puolestaan eivät aina täysin ymmärrä, mitä tietoja heidän pitää toimittaa ja he unohtavat usein ilmoittaa opintojen etenemisestä. Asiakkaille tarjottava tieto OMOsta, kuten heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan on joissain tilanteissa epäselvää.

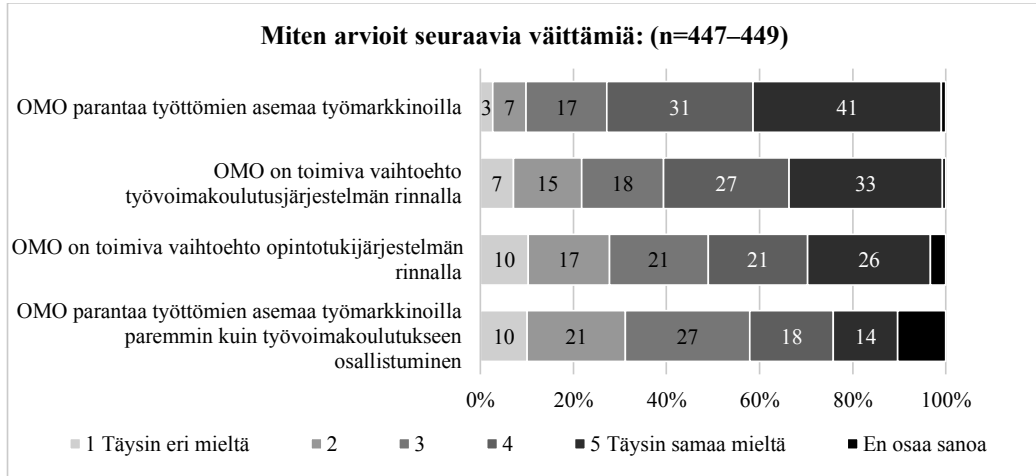
OMO-opintojen jälkeen

Sekä TE-asiantuntijoiden että asiakkaiden näkökulmasta OMO on parhaimmillaan hyvin toimiva, joskin paikoittain epäselvä työllistymistä edistävä instrumentti työvoimapalvelu-, koulutus- ja etuusjärjestelmässä. OMON koetaan tuottavan lisäarvoa erityisesti sen myötä, että se mahdollistaa oman osaamisen päivittämisen myös työttömyysaikana. Lähtökohtaisesti OMOLle hakeudutaan sen takia, että opintojen

uskotaan lisäävän mahdollisuuksia saada töitä. Asiakaskyselyyn vastanneista noin neljä viidesosaa koki työttömyysetuudella opiskelun vastanneen heidän koulutustarpeeseensa, ja yli neljä viidesosaa koki OMO-opintojen lisänneen heidän uskoaan tulevaisuuteen sekä parantaneen heidän työmarkkina-asemaansa. Käytännössä asiakkaat kokivat pääsääntöisesti OMO-opinnoilla olleen positiivisia vaikutuksia.

OMON keskeinen piirre, päätöksenteon harkinnanvaraisuus, on OMON toimivuuden kannalta hyvä asia. Toisaalta harkinnanvaraisuus tekee OMOsta haasteellisen sekä asiantuntijoille että asiakkaille, sillä harkinnanvaraisuuden koetaan lisäävän riskiä asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun. TE-asiantuntijoiden mukaan OMO-päätösten yhdenmukaistaminen on ajoittain haastavaa ja myös lisääntyneet lainsäädännön muutokset ovat hankaloittaneet tilannetta. Samalla uudet OMO-päätöksiin liittyvät vaatimukset, kuten työnhakuvelvoitteet, ovat monille asiakkaille vaikeasti ymmärrettäviä. Kritiikkinä OMOLle TE-asiantuntijat nostivat esiin myös eräänlaisen ”ikuisen opiskelijuuden tukemisen”.

Tästä huolimatta OMOLla koetaan olevan tärkeä rooli vaihtoehtoisena keinona mahdollistaa koulutuksen ja osaamisen päivittäminen ja hankkiminen. Vaikka työvoimakoulutukseen osallistumista pidetään edelleen keskeisenä työmarkkina-asemaa parantavana toimena, arvioi yli 70 prosenttia TE-asiantuntijakyselyyn vastanneista OMON parantavan työttömien asemaa työmarkkinoilla (kuvio 3). Havaintoa vahvistavat osana tutkimusta toteutetut rekisteriaineistoihin perustuvat tilastolliset tarkastelut, joissa havaittiin OMON parantaneen osallistujien työllisyyttä.

Kuvio 3. TE-asiantuntijoiden arvioita OMON toimivuudesta

Kenelle ja missä tilanteissa OMO sitten toimii parhaiten? Yksinkertaistettuna parhaiten OMO toimii instrumenttina työnhakijoille, joilla ei ole koulutusta tai joiden koulutus on vanhentunut. Työnhakijaryhmistä kuitenkin erottuu yksi ylitse muiden: kuten aikaisemmassa OMOa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Larja ja Räisänen 2020) on havaittu, OMO-järjestelmä on etenkin maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille keskeinen väylä työllistymiseen. Myös tässä tutkimuksessa tunnistettiin maahanmuuttaneiden asiakkaiden korostunut rooli OMON hyödyntäjinä; TE-asiantuntijat tunnistivat OMO-järjestelmän olevan tärkeä etenkin maahanmuuttaneiden asiakkaiden kannalta. Kuitenkin osana tutkimusta toteutetun asiakaskyselyn perusteella maahanmuuttotaustaiset vastaajat eivät kokeneet opintojen vastanneen yhtä hyvin heidän koulutustarpeeseensa tai odotuksiinsa kuin muut ryhmät. Maahanmuuttotaustaiset vastaajat kertoivat työllistyneensä muita ryhmiä harvemmin, joskin ne, jotka olivat työllistyneet, olivat työllistyneet jo opintojen aikana tai pian niiden päätyttyä. Arviot opintojen lisäämästä uskosta tulevaisuuteen ja työmarkkina-aseman parantumisesta olivat hieman muita ryhmiä heikompia. Tästä huolimatta maahanmuuttotaustaiset vastaajat kokivat opinnot merkityksellisiksi.

Vaikka OMOa hyödynnetään vaihtelevasti erilaisten opintojen tukemiseen, kokivat TE-asiantuntijat OMON olevan tiettyissä tilanteissa paras vaihtoehto lyhyisiin ja käytännönläheisiin koulutuksiin, erityisesti jos valinta tehdään OMON ja työvoimakoulutuksen välillä. OMOLLA opiskelminen saattaa esimerkiksi tarjota ammatillista työvoimakoulutusta laajemmat koulutusvaihtoehdot erityisesti naisvaltaisemmilla aloilla; tekniikan aloille painottunut ammatillinen työvoimakoulutus on mahdollisesti tarjonnut enemmän koulutusmahdollisuuksia miehille kuin naisille. Esimerkiksi terveys- ja hyvinvointialojen opinnot ovatkin olleet yleisiä OMOLLA suoritettavia opintoja.

OMON yhteiskunnallinen rooli näyttäytyy TE-asiantuntijoille kahtalaisena: siinä missä OMON olemassaolon perusteeksi on nähty sen vahva rooli vastata työnhakijoiden tarpeeseen kehittää omaa osaamistaan ja saada osajia työmarkkinoille, luonnehditaan tutkimuksen toteutushetkellä OMOa myös haasteelliseksi instrumentiksi sen luonteen muuttumisen myötä. Kun OMO instrumenttina perustettiin, oli sen tarkoitus toimia lyhytkestoisten koulutusten mahdollistajana. Sittemmin tilanne on muuttunut. Haastateltujen TE-asiantuntijoiden mukaan paluu alkuperäiseen ajatukseen olisi

tarpeen. Myös työnhakuvelvoite on muuttanut OMON luonnetta ja tuonut haasteita OMON toimeenpanoon.

OMON nähdään tukevan elinikäistä oppimista ja työmarkkinoiden tarpeita. Työttömien työnhakijoiden mahdollisuus uudistaa omaa osaamistaan on paitsi yksilölle, myös yhteiskunnalle kannattavaa. Keskeistä OMOssa – erityisesti suhteessa muihin työvoimapalveluiden valikoimaan – on asiakkaan verrattain suuri vaihtumismahdollisuus omaan tilanteeseen ja motivaatio kohti työmarkkinoita. Tämä on OMON myöntöperusteiden ansiota: saadakseen myönteisen päätöksen opiskella OMolla, tulee asiakkaan itse hakeutua juuri kyseisiin opintoihin (ja mahdollisesti myös läpäistä tiukkakin valintaprosessi). TE-toimistossa ratkaisu tehdään kuitenkin aina laadukkaalla harkinnalla ja sen teossa huomioidaan asiakkaan yksilöllinen ja alueellinen tilanne.

TE-palveluiden siirtyminen kunnille ja OMO-osaamisen varmistaminen

Tutkimuksen julkaisuhetkellä keväällä 2024 alueellisia TE-toimistoja on yhteensä 15, mutta vuoden 2025 alussa työvoimapalveluiden järjestäminen siirtyy kuntien vastuulle. Keväällä 2021 pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi puoliväliriihessä TE-palveluiden siirrosta paikallistasolle. Linjaus liittyi hallitusohjelman työllisyystavoitteeseen ja kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa. Uudistuksessa kunnille luotavalla rahoitusmallilla pyritään saamaan 7 000–10 000 lisätyöllistä. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen TE-palvelujen uudistuksesta 1.3.2023 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön mukaisena, ja täten julkisten työvoimapalveluiden järjestämismääräsiirretään valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025 (TEM, TE-palvelut 2024-uudistus).

Uudistuksessa luodaan palvelurakenne, jossa työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vas-

tuulla. Samalla kuntien vastuuta työttömyysturvan rahoituksesta laajennetaan ja laajeneva rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille erillisellä valtionosuuden lisäyksellä. Kompensaation taso vastaa kunnille siirtyvän rahoitusvastuun kustannusta vuoden 2023 toteuman mukaisesti. Työvoimapalveluista muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, kun työvoimapalveluiden rahoitus viedään osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Työvoimapalveluihin määrätään täysimääräinen rahoitus sellaisena kuin palveluihin olisi budjetoitu määrärahaa tilanteessa, jossa valtio olisi vastannut palveluiden järjestämisestä. Rahoitus kohdennetaan kunnittain työikäisen väestön, työttömyyden ja vieraskielisyyden perusteella (TEM, Uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen).

TE-palveluiden uudistus tulee vaikuttamaan palvelutuottajien rakenteen muutoksen myötä myös OMON päätöksentekoon, vähintään välillisesti. Erityisesti TE-asiantuntijat nostivat kysely- ja haastatteluvastauksissaan esiin huolen siitä, että TE-palveluiden siirtyessä kuntien vastuulle OMO-päätöksenteossa on entistä suurempi epäoikeudenmukaisuuden ja epätasa-arvoisen kohtelun riski. Monet vastaajista korostivat päätöksenteon yhdenmukaistamisen tarvetta asiakkaan asuin- tai koulutuspaikkaan katsomatta.

Keskeistä riittävän yhdenmukaisuuden varmistamisessa on OMO-päätöksiä tekevien tahojen asianmukainen kouluttaminen ja ohjeistusten tarjoaminen. TE-asiantuntijoiden mukaan OMO-osaamisen säilymisen kannalta osaavaa henkilöstöä tulee siirtää kuntiin jakamaan omaa osaamistaan eteenpäin uusissa organisaatioissa. TE-kyselyn vastaajien mukaan tulevien palvelunjärjestäjien tulee varmistaa, että kokenutta henkilöstöä pysyy organisaatioissa. Samalla niiden tulee valmistautua vastaanottamaan TE-toimistojen henkilöstön osaaminen, ohjeet ja käytännöt, jotta siirtyminen sujuu saumattomasti. TE-asiantuntijat toivat vastauksissaan esille, että kuntien tulee toimillaan varmistaa, että kokeneet OMO-asiantuntijat haluavat jäädä organisaation palvelukseen.

Lopuksi

OMO on työvoimakoulutuksen rinnalla toimiva keino tukea työttömien osaamisen kehittymistä ja työllistymistä. OMO-opintojen mahdollisuuden hyödyntäminen saattaa joskus edellyttää TE-palveluiden asiakkaan omaa aktiivisuutta, ellei TE-asiantuntija tuo mahdollisuutta esille. Työvoimakoulutukset ovat kuitenkin ensisijainen osaamisen kehittämisen keino työvoimapalveluissa, eikä OMOa markkinoida aktiivisesti. Jo pelkästään tiedon saaminen OMON mahdollisuudesta asettaa asiakkaat mahdollisesti epä-tasa-arvoiseen asemaan. OMO-päätöksenteon perustuminen asiantuntijan harkintaan lisää riskiä epätasa-arvoiseen päätöksentekoon. Riski kasvaa alueiden välillä, sillä TE-toimistoilla on vain vähän alueiden välistä yhteistyötä.

Asiakkaiden yhdenvertaisuutta alueiden sisällä lisää OMO-ryhmien hyödyntäminen päätöksenteossa sekä alueellisen ja valtakunnallisen ennakoititiedon käyttö päätöksiä perusteltaessa. Ennakoititietoa ei kuitenkaan hyödynnetä systemaattisesti. Päätöksiä tehtäessä huomioidaan kuitenkin alueelliset erityispiirteet sekä hakijan elämäntilanne ja työllistymismahdollisuudet. Tästä syystä tarkempia kriteereitä ja vaatimuksia myönteiselle OMO-päätöksenteolle on vaikea, ellei mahdotonta, määrittää.

TE-asiantuntijat ovat asiakkaisiin yhteydessä ennen OMO-opintoja ja niiden aikana. Työttömyysetuuden maksamisen edellytyksenä on opintojen eteneminen. OMO-opiskelijan velvollisuus raportoida opintojen etenemisestä jää usein epäselväksi tai unohtuu opintojen edetessä. OMOon liittyvä viestintä ei ainakaan tältä osin näytä toimivalta. Opintojen seurantaan liittyvät epäselvyydet työllistävät TE-asiantuntijoita ja aiheuttavat pahimmassa tapauksessa tukien takaisinperintää asiakkailta.

Kokonaisuutena sekä TE-palveluiden edustajat että OMOlla opiskelleet kokivat OMON toimivana instrumenttina. Parhaiten OMO toimii instrumenttina työnhakijoille, joilla ei ole koulutusta tai joiden koulutus on vanhentunut. Eri-tyisesti maahanmuuttajat hyötyvät OMO-opinnoista. OMON olemassaolon perusteeksi onkin nähty sen vahva rooli vastata työnhakijoiden tarpeeseen kehittää omaa osaamistaan ja saada osajia työmarkkinoille. Keskeistä OMOssa on asiakkaan verrattain suuri vaikutusmahdollisuus omaan tilanteeseensa ja motivaatio kohti työmarkkinoita.

TE-palvelut ovat suuren murroksen edessä, kun julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirretään valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille vuoden 2025 alussa (TEM, TE-palvelut 2024-uudistus). TE-palveluiden uudistuksen yhteydessä OMO-päätöksenteko hajautuu aikaisempaa pienemmille toimijoille, jolloin riskinä on myös OMO-osaamisen pirstaloituminen. Samalla lisääntyy riski epätasa-arvoisen OMO-päätöksenteon lisääntymiselle. Jotta OMO säilyy jatkossa yhtä toimivana instrumenttina, on tärkeää varmistaa, että alueellisilla yhteistoiminta-alueilla on riittävä OMO-osaamista. Samalla tuetaan myös asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Lisäksi OMOon liittyvään viestintään tulee kiinnittää jatkossa nykyistä enemmän huomiota, jotta päätöksiä tekevillä ja OMOa hakevilla on yhtäläiset tiedot etuuden perusteista ja velvoitteista.

Lähteet:

1267/2018. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.

28.12.2012/916. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

30.12.2010/1386. Laki kotoutumisen edistämisestä.

HE 185/2010. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 207/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

L. Larja & H. Räisänen (2020). Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM-analyyseja 99/2020. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162230/Omaehtoinen%20opiskelu%20ty%C3%B6tt%C3%B6myysetuudella_100820.pdf. Haettu 24.4.2024.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö. Uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen. Saatavilla: <https://tem.fi/kuntien-rahoituslaskelmat>

Työmarkkinatori. (2023a). Lyhytkestoinen opiskelu työttömyysetuudella. [Verkojulkaisu]. Saatavilla: <https://tyomarkkinatori.fi/palvelut/f35e3814-dd72-4cdb-8f3d-296b8f65f496/lyhytkestoinen-opiskelu-tyottomyysetuudella>

Työmarkkinatori. (2023b). Sivutoiminen opiskelu työttömyysetuudella. [Verkojulkaisu]. Saatavilla: <https://tyomarkkinatori.fi/palvelut/738c4099-8bd9-4b0b-aff3-deb7290e0bc5/sivutoiminen-opiskelu-tyottomyysetuudella>

Täsmennys Työpoliittisen aikakauskirjan katsausartikkeliin ”Laajat työllisyystoimet edellyttävät systemaattista jälkikäteisarviointia” numerossa 1/2024

Katsauksessa viitataan talouspolitiikan arviointineuvoston raporttiin näin: ”Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että työttömyysturvan muutoksien kokonaisvaikutus (noin 40 000 henkilöä) on saatu arvioimalla kukin politiikka-toimi erikseen ja summaamalla vaikutukset yhteen. *Jos päällekkäisyyttä on, voi vaikutus olla jonkin verran pienempi*”. Täsmällisempi muotoilu kursivoidun lauseen sijaan olisi ollut: ”*Ristikkäisvaikutukset on huomioitu, mutta arviointineuvosto toteaa, että olisi hyvä selventää, miten nämä ristikkäisvaikutukset tarkkaan ottaen on huomioitu*”.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa vuodelta 2023 (s. 55–56) todetaan: ”Työttömyysvakuutusuudistuksen kokonaisvaikutuksen ministeriö arvioi olevan noin 40 000 henkilöä. Tämä saadaan laskemalla ensin kun-

kin yksittäisen uudistuksen vaikutukset edellä kuvatulla menetelmällä ja laskemalla tulokset yhteen. Jotkin uudistukset vaikuttavat suoraan niiden henkilöiden määrään, joihin myös muut uudistukset vaikuttavat. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen vähentää kyseisiä etuuksia saavien henkilöiden määrää. Tämä johtaa ”ristikkäisvaikutuksiin”, joiden vuoksi ”uudistuspaketin” työllisyysvaikutukset eroavat yksittäisten uudistusten työllisyysvaikutusten summasta. Tämä tuotiin esille myös kesäkuussa 2023 julkaistussa muistiossa. Olisi kuitenkin hyvä selventää, miten nämä ristikkäisvaikutukset tarkalleen ottaen on otettu huomioon.”

Toimitus

Elinkaarilaskelmat antavat näkymiä ikäkohorttien työmarkkinaosallistumisen tarkasteluun

Heikki Räisänen¹

Mitä hyötyä on tarkastella työllisyyttä, työttömyyttä ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevaa elinkaarinäkökulmasta? Ja odotteita laskemalla? Tässä katsauksessa hahmotetaan elinkaarilaskennan perusteita ja tarkastellaan kahta sovellusesimerkkiä. Katsaus perustuu tuoreeseen analyysiin (Räisänen 2024), jossa on kehitetty ja sovellettu työ- ja elinkeinoministeriön elinkaarimallia. Malli on alun perin laadittu 2000-luvun alussa (Hytti – Nio 2004 a ja b) ja sitä on sovellettu myös EU-maiden työurien pituuksien tarkasteluun (Hytti ja Valaste 2009). Päivitysten jälkeen mallilla jatkettiin vastaavanlaisia tarkasteluja (Räisänen 2019 a ja b). Nyt mallia on päivitysten lisäksi laajennettu niin, että vuodelta 2022 on laskettu odotetut erikseen miehille ja naisille sekä eri koulutustasoille.

Väestötietoihin ja työssäkäyntitilastoon perustuvien tietojen pohjalta rakennetut elinkaarimallit antavat mahdollisuuden 1-vuotisikäkohorttien tasoiseen tarkasteluun ilman, että näitä kohortteja ja niiden toimintaa todellisuudessa seurataan. Alkuperäinen ja edelleen tyyppilinen

käyttökohde elinkaaritarkasteluun perustuvilla odotemalleilla on terveiden tai menetettyjen työvuosien tarkastelu. Leinonen, Viikari-Juntura ja Solovieva (2022a) ovat kehittäneet myös kokoaikatyöllisyydeksi muutetun työllisyysodotteen. Lisäksi he ovat tarkastelleet odotteita ja menetettyjä työvuosia eri osaryhmissä, kuten eri etuuksien saajilla ja toimialoittain (2022b). Odotelaskentaa käytetään myös esimerkiksi eläkkeellesiirtymisiän odotteiden laskennassa (Eläketurvakeskus 2024).

Odotelaskennan lähtökohtia

Prevalenssimenetelmässä tarkastelu perustuu eri toimintojen, työssä olon, työttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolella olon esiintyvyyteen väestössä. Tarkastelua voidaan kutsua myös periodinäköalaksi, jolloin oletetaan tietyn periodin olosuhteiden pysyvyys kohortin koko elinkaarelle ja tulokset johdetaan tästä periodista (Dudel 2021).

¹ Heikki Räisänen, VTT, työvoimapolitiikan dosentti, tutkimusjohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Odotelaskennan lähtökohtana on aluksi se, että 100 000 elävänä syntynyttä kohden lasketaan eleyt henkilövuoDET kussakin iässä ikäryhmille 0–100. Menetelmään kuuluu suhteutus 100 000 syntyneeseen, vaikka esimerkiksi vuonna 2022 elävänä syntyneitä oli 44 951. Eleyt henkilövuoDET saadaan laskettua Tilastokeskuksen väestötilastojen eloonjäämistauluista vuosina t ja t+1 elossa olevien henkilöiden keskiarvona. Seuraavaksi lasketaan kohortin eleyt vuodet iässä x ja sen jälkeen. Eliniän odote saadaan Tilastokeskuksen väestötauluista.

Laskennassa edetään seuraavaksi ottamalla työssäkäyntitilastosta työllisten väestöosuus kullekin 1-vuotisikäryhmälle. Kun työllisten väestöosuudella kerrotaan tietyn ikäisenä eleyt henkilövuoDET, saadaan tuloksena työllisenä eleyt henkilövuoDET. Jatketaan laskemalla työllisenä eleyt henkilövuoDET tietyn ikäisenä ja sen jälkeen. Työllisen ajan odote saadaan jakamalla työllisenä eleyt henkilövuoDET tietyn ikäisenä ja sen jälkeen tässä iässä elossa olevien määrällä, joka on suhteutettu 100 000 henkilöön. Työttömänä oloajan ja työvoiman ulkopuolella oloajan odotteet saadaan laskettua vastaavalla tavoin

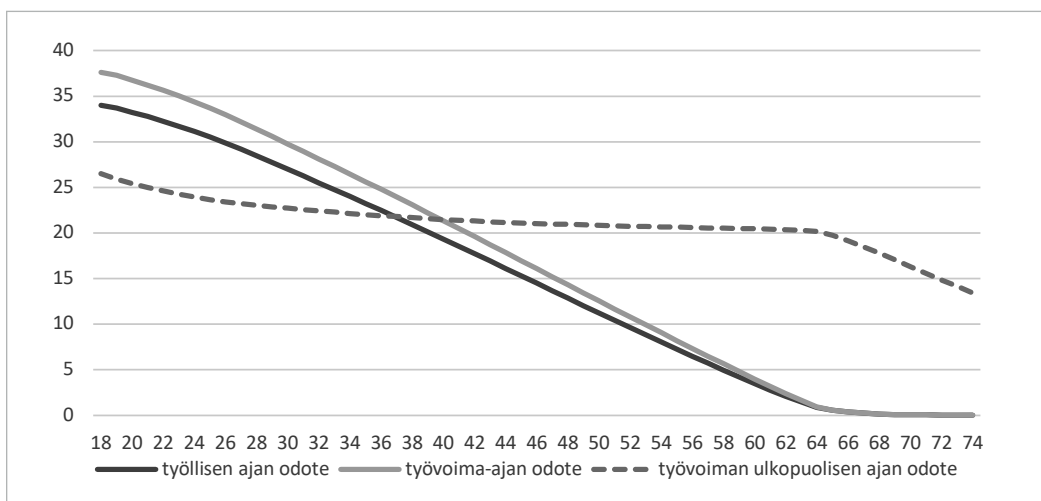
hyödyntämällä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien väestöosuuksia. Työllisen ajan odotteen ja työttömyysajan odotteen summa on samalla työvoima-ajan odote, koska määritelmällisesti työlliset ja työttömät muodostavat työvoiman. Vastaavasti elinajan odotteesta työvoima-ajan odote vähentämällä saadaan työvoiman ulkopuolisen ajan odote.

Vastaavalla tavoin kuin vastasyntyneelle lasketaan elinajan odote, voidaan laskea myös työllisen ajan tai työttömyysajan odote. Vastasyntyneen tai työmarkkinoille tulevan nuoren kannalta maailma on jossain tilassa, jota esimerkiksi työllisyyden kannalta määrittävät työikäiset. Työmarkkinoille tulevan työuran aikana voi tapahtua suuriakin muutoksia, jotka alkavat sitten vuosi ja kohortti kerrallaan näkyä myös odotteissa. Odotettu työllisen ajan tai työttömyysajan kesto on kuitenkin mielekäs tapa arvioida odotettavaa tilannetta, mikäli maailma pysyisi ennallaan.

Laskennassa käytetyt kaavat ja niissä käytetyt merkinnät on raportoitu yksityiskohtaisesti TEM-analysissa 120.

Empiirisiä havaintoja

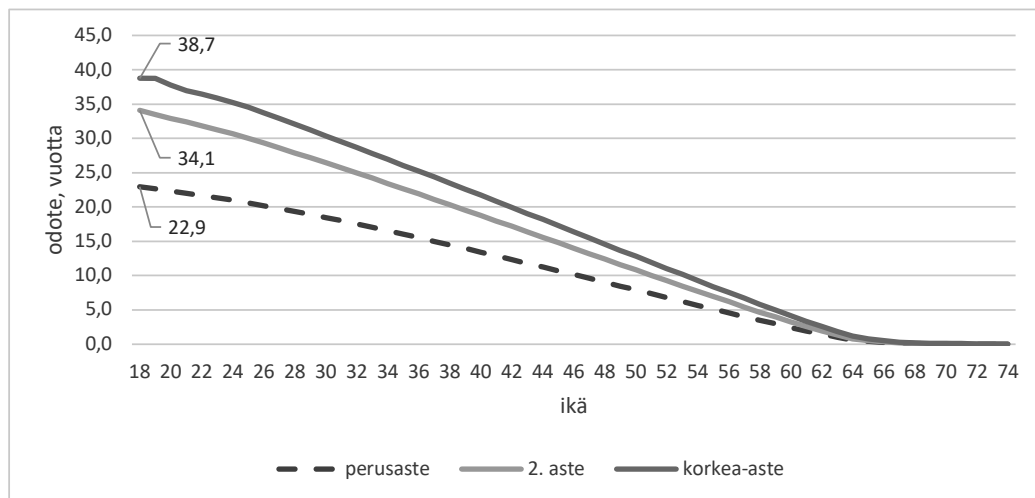
Kuvio 1. Työllisen ajan, työvoima-ajan ja työvoiman ulkopuolisen ajan odotteet 18–74-vuotiaille v. 2022, vuotta



Työvoima-ajan ja työllisen ajan odotteiden erotus on työttömyysajan odote. Nuorten aikuis-ten ikäryhmien jälkeen työvoiman ulkopuolisen

ajan odote laskee varsin hitaasti, kunnes eläköitymisiässä se alkaa noudatella käyrän laskussa eliniän muutoksen tahtia.

Kuvio 2. Työllisen ajan odotteet koulutustasoittain v. 2022, vuotta



Koulutustasojen välillä on varsin huomattavia eroja työllisen ajan odotteissa. Keskimääräinen taso on kuitenkin lähellä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden odotetta, koska perusasteen suorittaneita (tai ei tietoa) on määrällisesti enää vähän, vaikka heidän odotteensa jääkin hyvin alhaiseksi. Korkea-asteella työllisen ajan odote on kokonaisuutena 4,6 vuotta toisen asteen ja peräti 15,8 vuotta perusasteen suorittaneiden odotetta korkeampi.

Vuonna 2022 naisten työllisen ajan odote nousi miesten odotetta korkeammaksi. 18-vuotiailla naisilla työllisen ajan odote oli 34,8 vuotta, kun se miehillä oli 33,2 vuotta. 25-vuotiailla ero oli 0,9 vuotta naisten hyväksi ja vielä 50-vuotiaillakin 0,5 vuotta. Tämä on hyvin mielenkiintoinen tilanne. Miehillä on vastaavasti työttömyysajan odote selvästi naisten työttömyysajan odotetta korkeampi. On myös jännittävää nähdä, muodostuuko naisten ja miesten työllisyysero pysyvämminkin tämän tyyppisesti. Työvoima-ajassa sukupuolten välillä ei ole juurikaan

eroa, mutta naisten elinajan odote on huomattavasti miesten odotetta korkeampi, esimerkiksi 18-vuotiailla ero on yli 5 vuotta. Tämän takia naisten työvoiman ulkopuolisen ajan odotekin on korkeampi.

Mihin näitä odotelaskennan tuloksia sitten voidaan soveltaa? Eräs olennainen kysymys on työttömyyden kohorttikustannusten hahmottaminen. Tämä on tärkeää myös politiikkanäkökulmasta, esimerkiksi jos suunnitellaan tietyn ikäisiä koskevia palveluja, oikeuksia tai velvollisuuksia, niin ainakin saadaan näkökulmaa odotetuille vaihtoehtoisille kustannuksille elinkaariperspektiivistä.

Työttömyyden kohorttikustannukset

Ensimmäisenä sovelluksena arvioidaan sitä, millaisia työttömyysturvan kohorttikohtaisia kustannuksia eri ryhmille syntyisi laskettujen työttömyysodotteiden perusteella.

Taulukko 1. Työttömän ajan odotteet eri ryhmille v. 2022, vuotta

ryhmä	koko väestö	miehet	naiset	perusasteen koulutus	toisen asteen koulutus	korkea-asteen koulutus
18-vuotias	3,6	4,1	3,1	6,8	4,1	1,8
25-vuotias	3,2	3,6	2,8	6,2	3,6	1,7
50-vuotias	1,3	1,5	1,1	2,3	1,5	0,8

Taulukko 2. Väestöä eri ryhmissä v. 2022, henkilöä

ryhmä	koko väestö	miehet	naiset	perusasteen koulutus	toisen asteen koulutus	korkea-asteen koulutus
18-vuotias	61 558	31 639	29 919	58 611	2 658	2
25-vuotias	64 761	33 317	31 444	10 236	37 322	17 221
50-vuotias	61 462	31417	30 045	8 400	24 327	28 788

Taulukko 3. Arvioidut valtiontalouden työttömyysturvakustannukset eri ryhmille v. 2022 työttömyysodotteiden ja etuustasojen perusteella, euroa

ryhmä	koko väestö	miehet	naiset	perusasteen koulutus	toisen asteen koulutus	korkea-asteen koulutus
18-vuotias	2 156 643 655	1 262 402 934	902 610 035	3 878 639 660	106 054 774	35 034
25-vuotias	2 016 763 230	1 167 238 973	856 815 292	617 608 631	1 307 551 488	284 904 086
50-vuotias	777 573 463	458 614 056	321 629 802	188 017 603	355 116 788	224 126 326

Kun työttömän ajan odote tietyssä väestöryhmässä kerrotaan kyseisen väestön määrällä ja työttömyys turvan vuosikustannuksella, saadaan taulukon 3 euromäärät. Ne kuvaavat kunkin väestöryhmän odotetun työttömyysajan arvioituja valtiontaloudellisia työttömyysturvakustannuksia. Kustannukset on laskettu 258 päivälle vuodessa peruspäivärahan vuoden 2022 tasolla, joka oli 35,72 € työttömyyspäivältä. Korvausotetta odotus- tai muita määräaikoja ei ole oletettu, kuten ei myöskään lapsi- tai muita korotusosia. Vuositason työttömyysturvakustannus olisi valtiontaloudessa siten 9 731,76 euroa.

18-vuotiaille väestölle laskettuna odotetut työttömyysturvakulut työuran aikana olisivat noin 2,16 mrd. euroa. Kulut eivät juurikaan laske 25-vuotiaksi mennessä, vaan ne olisivat edelleen yli 2 mrd. euron tasoa. Sen sijaan 50-vuotiaille

lasketut kustannukset olisivat ”enää” 777 M€. 18-vuotiaiden miesten odotettu työttömyyskustannus on yli 1,26 mrd. euroa, kun naisille vastaava luku on 902 M€. Erot sukupuolten välillä ovat vastaavan kaltaiset 25-vuotiaille ja 50-vuotiaillekin.

Koulutusasteittain lasketut kustannukset eivät ole vielä 18-vuotiaille järkeviä. Ne esitetään kuitenkin juuri tämän vaikutuksen demonstroimiseksi. Kun perusasteen koulutetuille lasketaan 18-vuotiaiden työttömyyskustannusten odote, päädytään lähes 3,9 mrd. euroon. Vastavasti sekä toisen asteen että etenkin korkea-asteen koulutettuja ei vielä ole 18-vuotiaina, joten laskelma paitsi yliarvioi rankasti perusasteen kustannukset, myös aliarvioi toisen ja korkea-asteen työttömyyskustannukset. 18-vuotiaille ilman hajotelmia lasketut odotetut työttömyys-

kustannukset valtiontalouden työttömyysturvamenoina ovat noin 2,16 mrd. euroa, joten 18-vuotiaille suoritettujen tutkintojen perusteella lasketut koulutusasteiden odotetut työttömyyskustannukset yhteensä ovat noin 4 mrd. euron tasolla lähes kaksinkertaiset siihen nähden, jos todellisuudessa vallitseva koulutusastejakauma otetaan huomioon.

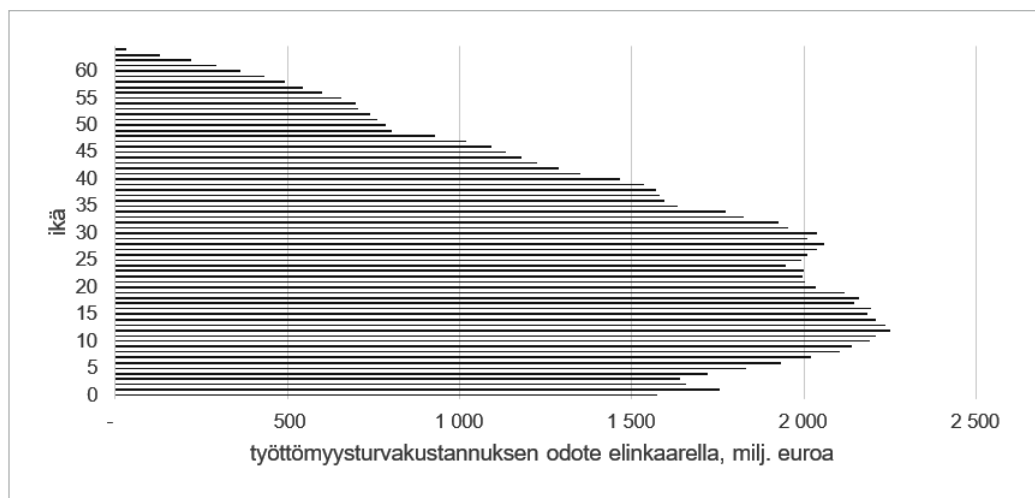
Mielekkäämmät estimaatit saadaan 25-vuotiaille, koska toisen asteen tutkinnot on useimmiten siihen mennessä suoritettu ja myös korkea-asteen tutkintoja on jo suoritettu runsaasti. Tämänkin laskelman voidaan kuitenkin arvioida vielä jossain määrin yliarvioivan työttömyyskustannuksia, koska toisen asteen koulutettuja on korkea-asteen koulutettuihin nähden ”liikaa”, kun otetaan huomioon ikävuoden 25 jälkeen suoritettut korkea-asteen tutkinnot ja tästä seu-

raava parempi työllisyysodote ja vähäisempi työttömyysodote.

50-vuotiaille lasketut odotteet eivät enää koulutusasteiden kohoamisen takia muutu väestötasolla juuri ollenkaan, joten ne antavat luotettavan kuvan odotetuista työttömyyskustannuksista tälle kohortille.

Todellisten työttömyysturvan elinkaarikustannusten hahmottamiseksi kannattaa muistaa, että työttömyysturvan valtiontaloudelliset kustannukset on taulukoissa laskettu ainoastaan tietyille 1-vuotisikäkohorteille. Kun suurimmat työuran aikaiset työttömyyskustannusten odotteet ovat 18-vuotiaille, ovat ne liki yhtä suuret 19-vuotiaille, taas hieman pienemmät 20-vuotiaille jne. kohortti kohortilta. Kustannukset eivät kuitenkaan tule todellisuudessa maksatukseen elinkaarella, vaan kunakin hetkenä kaikille kohorteille.

Kuvio 3. Valtiontalouden työttömyysturvakustannusten odote 0–64-vuotiaille kohorteille v. 2022 tilanteessa, milj. euroa



Kuviossa 3 on laskettu kunkin kohortin vuoden 2022 henkilömäärän, kohortin työttömyysvuosien odotteen ja työttömyysvuoden valtiontaloudellisen kustannuksen avulla estimaatio kohortin elinkaaren aikaisille työttömyysturvakustannuksille. Kun 0-vuotiaiden kohortti on pieni, vain 44 974 henkilöä, on sen työttömyyskustannusten odotekin ”vain” runsaat 1,5 mrd. euroa. 30

ikävuoden jälkeen kustannusodote laskee alle 2 miljardin euron ja edelleen 48-vuotiaana alle yhden miljardin euron ja 58-vuotiailla alle 500 miljoonan euron tason. Vaikka kohorttien työttömyysodote laskee tasaisesti (ks. kuvio 4), vaikuttaa kohorttien erilainen koko kustannusodotteen epätasaiseen muutokseen kohortista seuraavaan. Nuorten työmarkkinoille tulevien vuoden 2017

työttömyysodotteilla vastaava kohorttikohtainen kustannus nousi myös kahteen miljardiin euroon silloisilla laskentaperusteilla (Räisänen 2019, 19).

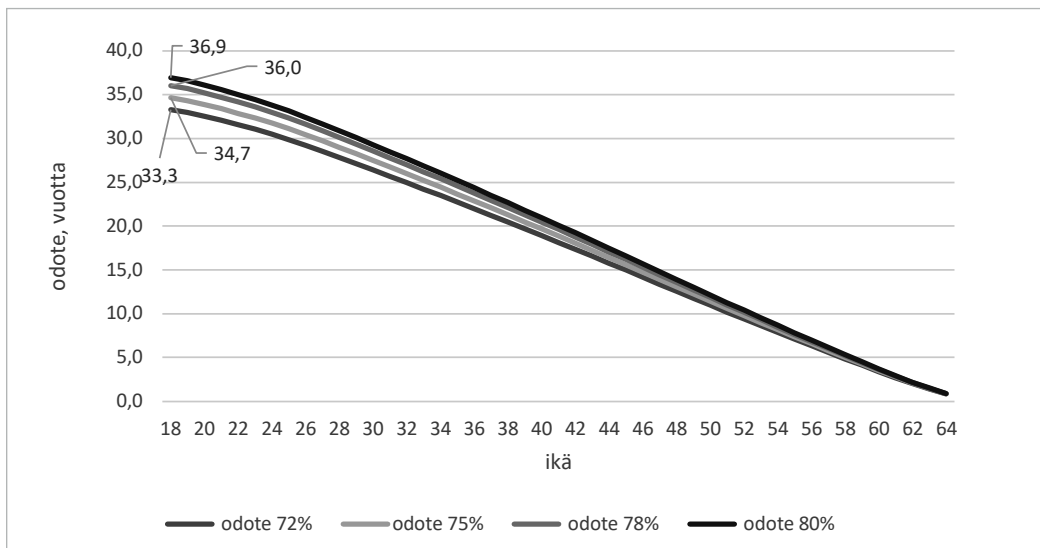
Elinkaaren kuluessa tietysti työttömyysturvan perusteisiin tehdään muutoksia myönteeseen, tässä kustannusodote on laskettu vuoden 2022 perusteella. Kannattaa myös huomata, että valtiontalouden työttömyysturvakustannuksen lisäksi varsinaisiin työttömyyden kustannuksiin sisältyy monia muitakin eriä, kuten työvoimapolvelujen kustannukset, työnantajien, kassojen ja vakuutettujen rahoittamat työttömyysturvakustannukset, muut työttömyydestä aiheutuvat sosiaaliturvakustannukset, ylimääräiset terveydenhoitokulut ja laajassa työttömyyden kustannuskäsitteessä myös pois jäävät verotulot ja tuotannon arvo. Työttömyyden kustannuksia ja siihen sisältyviä eriä ovat tarkastelleet laajemmin Alasalmi et al. (2019).

Työllisyysasteen muutoksen merkitys odotevuosina

Toisena sovelluksena tarkastellaan sitä, millainen merkitys työllisyysasteen muutoksilla on

työuranäkökulmasta laskettuna työllisen ajan odotteena. Laskelmissa käytetään vuoden 2022 18–64-vuotiasta väestöä. Sen 1-vuotisikäryhmittäisiä työllisten väestöosuksia muutetaan niin, että kussakin ikäryhmässä muutos on suhteellisesti sama. Kun todellinen työssäkäyntitilaston mukainen työllisyysaste 18–64-vuotiaille oli tuolloin 73,47 %, on työllisyysasteen vaihtelun vaikutusta työllisyysodotteina laskettu varioimalla työllisyysastetta 72 %:n, 75 %:n, 78 %:n sekä 80 %:n tasoilla. Oletus suhteellisesti samansuuruisesta ikäryhmittäisestä muutoksesta työllisyyden vaihteluissa ei ole aivan realistinen. Muutokset nuoremmassa ja ikääntyneimmässä kohorteissa olisivat todennäköisesti suurempia kuin keskimmaisissa, jo valmiiksi kaikkein korkeimman työllisyyden kohorteissa. Laskettaessa odotetta työmarkkinoille tulevalle 18-vuotiaalle, ei tällä työllisyyden muutoksen ajoittumisella elinkaarelle (tässä laskelmassa ikävuosiin 18–64) ole vaikutusta tuloksiin. Sen sijaan muissa ikäryhmissä sillä, kasvaisiko tai laskisiko josain tarkasteltavassa vaihtoehdossa eniten nuorten tai ikääntyneiden työllisyys, on jonkin verran vaikutusta tuloksiin.

Kuvio 4. Työllisen ajan odotteet eri hypoteettisilla työllisyysasteen tasoilla v. 2022 18–64-vuotiaalle väestölle, vuotta



Työmarkkinoille tulevalla 18-vuotiaalla todellinen työllisen ajan odote oli vuonna 2022 34 vuotta, kun työllisyysaste 18–64-vuotiaalla väestöllä oli Työssäkäyntitilaston tasossa 73,47 %. Mikäli työllisyysaste olisi ollutkin vain 72 %, olisi 18-vuotiaan työllisyyden odote 33,32 vuotta. 75 %:n työllisyysasteella odote nousisi 34,69 vuoteen, 78 %:n työllisyysasteella edelleen 36,06 vuoteen ja 80 %:n työllisyysasteella 36,97 vuoteen.

Jos tarkastellaan 18-, 25-, 50- ja 60-vuotiaiden työllisen ajan odotteita eri laskennallisilla työllisyysasteilla vuoden 2022 väestöllä, voisivat korkeammat työllisyysasteet todennäköisesti toteutua vain siten kuin näissä laskennallisissakin odotteissa: työllisyyden tulisi jonkin verran kasvaa kaikissa kohorteissa, mutta sen kohdentumisessa olisi varmaan poikkeamaa laskelmaan verrattuna. Vielä 50-vuotiaallakin 8 %-yksikön työllisyysasteiden ero vaikuttaisi noin 1,1 vuotta työllisyysodotteessa, mutta 60-vuotiaalla enää noin 0,3 vuotta. Sen sijaan 18-vuotiaalla ero olisi noin 3,7 vuotta eli todella huomattava muutos.

On helppo havaita, että yksin työttömyyden vähentäminen ei olisi vuoden 2022 väestöllä riittänyt nostamaan työllisyyttä 80 prosenttiin, koska työttömyysajan odote oli 3,6 vuotta ja vaadittava työllisyysodotteen nosto noin kolme vuotta. Selvästi korkeampi työllisyys edellyttäisikin lisäksi työvoiman ulkopuolisten työllisyyden vahvaa kasvua, koska työttömyyden alenemisellakin on rajansa.

Lopuksi

Elinkaarinäkökulma on monin tavoin hyödyllinen tapa työn, työttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolella olon tarkasteluun. Kun eliniän odote voidaan pääasiallisen toiminnan perusteella hajottaa näihin toimintoihin ja laskea myös joillekin osaryhmille keskeiset odoteluvut,

päästään hahmottamaan politiikkatoimien potentiaalia. Silti tilanne on pitkälti Dudelin kuvaaman kaltainen: työuran odotteisiin vaikuttavia tekijöitä on tutkimuksessa esitetty vain harvoin. Tämän voi arvioida johtuvan pääasiasa odotelaskennan luonteesta, jossa politiikka-tekijöiden vaikutusta on jälkikäteenkin vaikea kausaalisesti kytkeä odotteiden muutoksiin ja etukäteen tarkasteltuna voidaan lähinnä laskea erilaisia vaihtoehtoisia skenaarioita, siis lähinnä juuri potentiaalia.

Työttömyyden kustannukset ovat yksi selkeä sovellusalue odotelaskennalle. Tällaisia laskelmia voidaan edelleen kehittää jossain määrin yksityiskohtaisemmiksi. Vaikka maksuun tulevatkin aina etuudet kaikille kohorteille, eivätkä elinkaarikulut, on elinkaarilukujen tunteminen avain niihin vaikuttamiseen.

Toisena sovellusesimerkkinä katsauksessa käytiin läpi eri hypoteettisten työllisyysasteiden vaikutuksia työurien odotteisiin. Vaikka varttuneilla työntekijöillä muutokset vaikuttavatkin odotteisiin enää varsin maltillisesti, olisivat esimerkiksi 80 %:n tasoisen työllisyysasteen odotteet niin paljon toteutuneita suurempia, ettei pelkkä työttömien laajamittainen työllistyminen siihen riittäisi.

Työllisyyspolitiikan kannalta elinkaaritarkastelut työllisen ajan ja työttömyysajan odotteista on keskeistä tuntea. Vaikka muutokset kahden peräkkäisen vuoden välillä ovat useimmiten vähäisiä, on työllisen ajan odote kasvanut pitemmällä aikavälillä. Samalla kuitenkin eri ryhmien väliset erot ovat suuria, mistä löytyy myös politiikan vaikutuspotentiaalia. Lähivuosina aletaan nähdä, onko esimerkiksi oppivelvollisuusiän nostolla vaikutuksia odotteisiin ja millä tavoin. Nuorten ikäkohorttien pieni koko lisää myös huomiota koko elinkaaren kestoiseen työllisyysaikaan ja ikääntyneiden työllisyyspotentiaaliin.

Lähteet

Alasalmi, Juhon; Alimov, Naufal; Ansala, Laura; Busk, Henna; Huhtala, Ville-Valteri; Kekäläinen, Antti; Keskinen, Peetu; Ruuskanen, Olli-Pekka; Vuori, Lauri (2019); Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019; Valtioneuvoston julkaisusarja

Dudel C. (2021); Healthy and unhealthy working-life expectancy: opportunities and challenges. *Lancet Healthy Longev.* 2021;2:e604-e605.

Eläketurvakeskus (2024); Eläkkeelle-siirtymisikä työeläkejärjestelmässä 2023 tilastojulkistus <https://urn.fi/URN:NBN:-fi-fe202402147172>

Hytti, Helka – Nio, Ilkka (2004a); Työllisyysohjelman seuranta ja työssäolo-ajan pituus, Työpoliittinen aikakauskirja, 1/2004

Hytti, Helka – Nio, Ilkka (2004b); Monitoring the employment strategy and the duration of active working life; Kela - The Social Insurance Institution, Finland Social security and health research: working papers 38/2004, Originally published by the Ministry of Labour in Finnish https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3430/Sel_38_netiti.pdf?sequence=2

Hytti, Helka – Valaste, Maria (2009); The average length of working life in the European Union. KELA Online Working papers 1/2009, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8369/The?sequence=5>

Leinonen T, Viikari-Juntura E, Solovieva S. (2022a); Has the share of the working life expectancy that is spent receiving a partial or full disability pension changed in Finland over the period 2005-2018? A longitudinal register-based study. *BMJ Open* 2022;12:e061085.

Leinonen, Taina – Viikari-Juntura, Eira – Solovieva, Svetlana (2022b); Työajanodotteet ja menetetyt työvuodet yleisessä väestössä ja eri toimialoilla vuosina 2010, 2013 ja 2016. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2022, s. 8-20, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164226/TAK_2_2022_web.pdf

Räisänen, Heikki (2019a); Työvoima-ajan, työllisen ajan ja työttömyysajan elinkaarilaskelmia. TEM- analyysija 96/2019, työ- ja elinkeinoministeriö

Räisänen, Heikki (2019b); 18-vuotias! Tiedätkö, että koet työurallasi 4 vuotta työttömyyttä? – Elinkaarinäkökulmaa työllisyyteen ja työttömyyteen. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2019.

Räisänen, Heikki (2024); Työllisyyden ja työttömyyden elinkaarilaskelmia sovelluksineen. TEM-analyysija 120/2024, työ- ja elinkeinoministeriö, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-937-7>

Euroopan työviranomaisen – EU:n virasto työvoiman liikkuvuuden oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi

Riikka-Maria Turkia¹

Tässä katsauksessa kuvataan Euroopan työviranomaisen (ELA) tehtäviä ja toiminnan painopisteitä viraston alkuvuosina ja lähitulevaisuudessa. ELA on vielä nuori virasto, mutta on jo resursoinniltaan saavuttanut täyden toimintavalmiutensa. Vajaan viiden vuoden aikana virasto on käynnistänyt työvoiman liikkuvuuden teemassa laajasti toimintaa, jota kuvataan jäljessä.

Euroopan työviranomaisen perustaminen

Ajatus Euroopan työviranomaisesta tuli esille ensimmäisen kerran silloisen Euroopan komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin unionin tilaa koskevassa puheessa syyskuussa 2017². Juncker totesi puheessaan puutteeksi sen, ettei ole yhteistä työviranomaista varmistamassa sisämarkkinoiden oikeudenmukaisuutta samaan aikaan, kun EU:lla on pankkiviranomainen valvomassa pankkinormien noudatta-

mista. Puheessaan puheenjohtaja Juncker lupasi perustaa tällaisen työviranomaisen.

Komissio käynnisti pikaisesti valmistelun ja osana Eurooppalaisen sosiaalisten oikeuksien pilarin³ toimeenpanoa antoi maaliskuussa 2018 ehdotuksen Euroopan työviranomaisen perustavasta asetuksesta. Asetusehdotuksen käsittely eteni kohtuullisen nopeasti Euroopan Unionin neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Työ- ja sosiaaliministereiden neuvosto hyväksyi asetuksen lopullisesti kesäkuussa 2019. Saman ministerineuvoston yhteydessä jäsenmaiden edustajat päättivät ELA:n sijoittamisesta Slovakiaan, jossa ei vielä ollut EU:n hajautettua erillisvirastoa.

ELA:n toiminta käynnistyi lokakuussa 2019, jolloin virasto toimi Brysselissä komission työllisyyden, sosiaaliasioiden ja osallisuuden pääosaston suojissa muutaman komissiosta rekrytoitujen virkamiesten voimin. ELA:n erikoispiirteenä oleva kansallisten yhteyshenkilöiden (NLO:iden) rekrytointi aloitettiin vuoden 2020 alussa.

¹ Riikka-Maria Turkia, KTM, YTM, kansallinen yhteyshenkilö, Euroopan työviranomaisen

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_17_3165

³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>

Ensimmäiset jäsenmaiden hallinnoista lähetetyt yhteyshenkilöinä toimivat kansalliset asiantuntijat aloittivat syyskuussa 2020. Samalla ELA:n henkilöstö kaksinkertaistui. Viraston toiminta keskittyi siinä vaiheessa tiedonsaannin parantamiseen ja jäsenmaiden valvontatoiminnan tehostamiseen yhteisten ja samanaikaisten rajat ylittävien tarkastusten kautta.

Euroopan työviranomaisen tehtävät

ELA:n päätavoitteena on edistää oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta ja tukea jäsenmaita ja komissiota sosiaaliturvan koordinaatiossa EU:n alueella ja helpottaa siten sekä työntekijöitä ja työnantajia hyödyntämään sisämarkkinoiden etuja. Tavoite oli tullut tärkeäksi, koska EU:n laajenemisen jälkeen jäsenmaiden taloudelliset-sosiaaliset erot olivat selvästi suuremmat kuin silloin, kun unioni koostui lähinnä läntisen Euroopan maista. Myös EU:n peruseriaatteisiin kuuluva työvoiman liikkuvuus kasvoi merkittävästi. Liikkuvuuteen liittyi myös erityinen ilmiö - väliaikaisesti toisessa jäsenmaassa työskentelevät ns. lähetetyt työntekijät. Sama palkka samassa paikassa suoritetusta samasta työstä periaate edellytti EU:n lainsäädännön toimeenpanon tehostamista.

Komission ELA:n perustavan asetusehdotuksen mukana annettussa vaikutusten arvioinnissa⁴ mainittiin seuraavat erityiset työvoiman liikkuvuuteen liittyvät ongelmatekijät, joihin viraston on tarkoitus hakea ratkaisuja:

- riittämätön tuki ja ohjaus yksilöille ja yrityksille rajat ylittävissä tilanteissa, mukaan lukien riittämättömät saatavilla olevat tiedot oikeuksista ja velvollisuuksista,
- riittämätön tietojen jakaminen kansallisten viranomaisten välillä,
- kansallisten viranomaisten riittämättömät valmiudet rajat ylittävään yhteistyöhön,

- jäsenmaiden välisen sovittelumenettelyn puuttuminen ja
- riittämättömät yhteistyöjärjestelyt EU:n tasolla.

Nämä haasteet huomioon ottaen virastolle määriteltiin laajahko joukko tehtäviä. Asetuksen perusteella ELA:

- helpottaa yksityishenkilöiden ja työnantajien tiedonsaantia työvoiman liikkuvuudesta,
- koordinoi ja tukee samanaikaisia tai yhteisiä tarkastuksia,
- helpottaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa,
- tekee analyysejä ja riskiarviointeja, jotka liittyvät työvoiman liikkuvuuteen ja sosiaaliturvan koordinointiin,
- tukee jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämistä soveltamisalaansa liittyvän unionin lainsäädännön johdonmukaisessa täytäntöönpanossa ja valvonnassa,
- tukee jäsenmaita pimeästi tehdyn työn torjunnassa,
- koordinoi eurooppalaisen työnvälitysverkoston EURES:n toimintaa ja
- sovittelee jäsenvaltioiden välisiä riita-asioita, jotka liittyvät soveltamisalaansa koskevaan unionin lainsäädäntöön.

Tiedonsaannin parantaminen oli yksi ensimmäisistä tehtävistä, joihin ELA tarttui. Toimintansa alkuvuosina ELA järjesti mm. jäsenmaiden velvollisuutena olevien työntekijöiden lähettämiseen liittyvien nettisivustojen vertaisarviointeja ja tarjosi sivustojen kehittämiseen räätälöityjä työpajoja. Monet jäsenmaat ovat myös hyödyntäneet ELA:n käännsälinettä tietojen tarjoamiseksi oleellisilla kielillä, myös muilla kuin EU:n virallisilla kielillä. ELA on myös järjestänyt viestintäkampanjoita liikkuvien kausityöntekijöiden, kuljettajien ja rakennusalan työntekijöiden ja työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1557929045272&uri=CELEX:52018SC0068>

suuksista sekä paikallisia informaatiotapahtumia työntekijöille ja/tai työnantajille.

Heti toimintansa alettua ELA kehitti jäsenmaiden kanssa yhteistyössä menettelytavat yhteisille tai samanaikaisille tarkastuksille. Tähän mennessä ELA on tukenut jo yli sataa yhteistarkastusta kahden tai useamman jäsenmaan kesken. Tarkastukset ovat tapahtuneet usein erityisten valvonnan teemaviikkojen aikana, jolloin isännöivät jäsenmaat ovat vastaanottaneet muiden jäsenmaiden toimeenpanoviranomaisten lähettämiä tarkkailijoita. Teemat ovat katta- neet mm. maatalouden kausityön, raskaan kuljetuksen ja rakennusalan. Näiden lisäksi ELA on myös tukenut jäsenmaiden pyynnöstä kohden- nettuja yhteistarkastuksia esimerkiksi seuraavilla aloilla: tavaranjakelu, lihankäsittely, puhtaanapito ja sisävesiliikenne. Akiivisimpia ovat olleet ne maat, joissa myös liikkuvien työntekijöiden määrät ovat suuria. Suomesta on osallistuttu tarkkailijoina maatalouden, maantiekuljetusalan ja rakennusalan valvontoihin. Etelä-Suomen työsuojeluviranomainen teki vuonna 2023 ELA:n tukeman yhteistarkastuksen rakennus- alalle, johon osallistui valvovia viranomaisia Virossa.

Jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön parantaminen käynnistyi siitä, kun ensimmäiset kansalliset yhteyshenkilöt eli ns. NLO:t aloittivat toimintansa. Yksinkertaisimmillaan tämä toteutuu siten, että viranomainen lähettää maansa NLO:lle pyynnön saada toisen jäsenmaan viranomaisesta yhteystietoja tai muuta perustietoa, jotka ko. maan NLO välittää. Erilaiset jäsenmaista lähtöisin olevat kyselyt tai yhteistyöpyynnöt ja niihin vastaaminen onkin perusosa NLO:n työtä. Vuonna 2023 jäsenmaiden kesken oli 163 yhteistyötapausta. Silloin, kun jokin aihe on askarruttanut enemmänkin, on asiaan liittyvien jäsenmaiden viranomaisten kesken voitu järjestää keskustelutilaisuus tai muu yhteistyötilaisuus kokemusten vaihtamiseksi. ELA tukee erilaisia kahden tai useamman maan välisiä yhteistyötilaisuuksia soveltami-

salaansa liittyvissä teemoissa omasta aloitteestaan tai jäsenmaiden pyynnöstä.

ELA:n analyttinen toiminta on kehittynyt pikku hiljaa alkaen ajankohtaisista ilmiöistä, esim. covid-19 pandemian vaikutuksista työvoiman liikkuvuuden osa-alueisiin ja sotaa pakenevista ukrainalaisista työntekijöistä. ELA on myös kartoittanut valvovien viranomaisten tietolähteitä sekä digitaalisia ja tekoälyä hyödyntäviä ratkaisuja. Selvityksiä on tilattu mm. toimeenpanevien viranomaisten yhteistyöstä ja haasteista liittyen lähetettyihin EU:n ulkopuolelta tuleviin kansalaisiin ja rakennusalaan liittyviin haasteisiin.

ELA on ehtinyt tukea jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämistä melko laaja-alaisesti eri soveltamisalaansa liittyvissä teemoissa. ELA on tarjonnut peruskoulutusta työvoiman liikkuvuuteen liittyvissä säädöksissä ja niiden toimeenpanossa. ELA on myös käynnistänyt yhteisen oppimisen ja ymmärtämisen ohjelman jäsenmaiden välisen tiedonvaihdon järjestelmän IMI:n käytöstä ja lähetettyihin työntekijöihin liittyvistä asioista. Lisäksi ELA on järjestänyt useita työryhmiä, seminaareja ym. tilaisuuksia eri teemoista, mm. riskien analysoinnista sekä maantiekuljetusalan sosiaali- ja työsuojelun toimeenpanosta. Jäsenmaiden viranomaiset ovat myös voineet järjestää kansallisia koulutuksia ELA:n tuella työvoiman liikkuvuuteen liittyvien säädösten toimeenpanoa koskevissa asioissa.

ELA:n tehtäviin sisällytettiin jo olemassa olevia toimintoja, jotka liittyvät EU-tason riittä- mättömiin yhteistyöjärjestelyihin. Vanhin toiminto on eurooppalainen työnvälityksen verkosto EURES, joka juhlii tänä vuonna 30 toimintavuottaan. Työpaikkojen välittäminen EU:sta tuleville työnhakijoille on työvoiman liikkuvuuteen myönteiseksi liitetty puoli. Kun monia muita ELA:n toimintoja vasta alettiin rakentaa viraston perustamisen jälkeen, EURES-verkoston toiminta kulki jo vakiintuneita raiteitaan. Haasteena onkin luoda luonteva yhteys sen ja ELA:n muiden tehtävien välille.

Toinen olemassa ollut rakenne on pimeään työn vastainen foorumi, jonka toimintaa jatkettiin ELA:aan sisältyvänä työryhmänä. Foorumin toiminta on perustunut keskusteluihin, kokemusten vaihtoon ja yhteiseen oppimiseen. Teeman alla voi käsitellä myös jossain määrin ELA:n suoranaisten soveltamisalan ulkopuolella olevia aiheita, mistä työvoiman hyväksikäyttö on hyvä esimerkki. Foorumilla on myös jokseenkin luonteva yhteys ELA:n muuhun toimintaan, erityisesti yhteistarkastuksiin. Monet työryhmän jäsenistä tulevatkin valvovista viranomaisista.

Jäsenvaltioiden välisten riita-asioiden sovitteliseksi käynnistetty menettely on täysin uusi väline siltä osin kun se koskee kaikkia työvoiman liikkuvuuteen liittyviä osa-alueita. Sosiaaliturvan koordinaation hallintotoimikunnan yhteydessä on jo toiminut sovittelulautakunta, mutta sen toiminta on rajoittunut vain lähettyjen työntekijöiden sosiaaliturva-asioihin. Vastaavaa menettelyä ei ole kuitenkaan ollut työlainsäädäntöön tai kuljetusalan työ- ja sosiaaliasioihin liittyen. Vuoden 2023 loppuun mennessä ELA:an oli tullut neljä pyyntöä sovittelumenettelyn käynnistämisestä, mutta vain yksi näistä pääsi loppuun asti eli sovittelulautakunnan antamaan ei-sitovaan näkemykseen. Aika näyttää, miten hyvin sovittelumenettely lopulta otetaan vastaan. Toistaiseksi toisen osapuolen on ollut hyvin helppoa kieltäytyä menettelyn käynnistämisestä.

ELA:n painopisteet 2024–2026

Vuonna 2024 ELA on saavuttanut täyden toimintavalmiutensa. Virastossa työskentelee suunnitellun varsinaisista virkailijoista ja kansallisista asiantuntijoista koostuvan henkilöstömäärän mukaisesti 144 henkilöä. Sen lisäksi ELA:ssa on erinäisissä tehtävissä vuokratyövoimaa ja harjoittelijoita. Näiden resurssien voimin ELA jatkaa vuosina 2024–2026 toimintaansa ottaen huomioon työvoiman liikkuvuuteen liittyvät kehitysnäkymät ja muutokset Euroopassa.

Tietojen ja palvelujen saatavuuden parantamiseksi ELA jatkaa työvoiman liikkuvuuteen liittyvien tietojen keskittämisen koordinoimista mm. edistämällä kokonaisvaltaisten esittämistapojen malleja. ELA tukee jäsenvaltioita ja työmarkkinajärjestöjä aiheeseen liittyvien tietojen tehokkaassa viestinnässä. ELA myös kartoittaa digitaalisia välineitä ja ratkaisuja hyödyntäviä toteuttamistapoja. Viestintäkampanjoita jatketaan aiempien teemojen lisäksi uusissa teemoissa. Valmisteilla on hotelli- ja ravintola-alan työntekijöiden oikeuksiin liittyvä kampanja, joka alkaa vuoden 2024 toisella puoliskolla. Myöhemmin tulevien kampanjoiden teemoja ovat sosiaaliturva sekä hoitoala.

ELA jatkaa jäsenmaiden välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon tukemista apunaan kansallisten yhteyshenkilöiden verkosto laajentaen ja lisäten tukeaan erilaisille toimille. ELA:n tavoitteena on olla jäsenmaiden luotettu kumppani, jonka puoleen voi kääntyä silloin, kun sen soveltamisalaan liittyvissä asioissa tulee eteen ongelmia. Jatkossa esim. sosiaaliturvan koordinaatioon liittyvää yhteistyötä painotetaan aiempaa enemmän. ELA kannustaa turvallisten digitaalisten välineiden käyttöön tietojen vaihdossa mm. IMI:n käyttöön liittyvän ohjelman toteuttamista jatkamalla ja uuden sosiaaliturvan sähköisen tiedonvaihtovälineen EESSI:n käyttöä tukevan ohjelman käynnistämällä.

Jäsenvaltioiden välisten yhteisten tai samanaikaisten tarkastusten saralla ELA jatkaa toiminnan kehittämistä aiemmin toteutuneista tarkastuksista saatuihin oppeihin nojaten. Tarkoituksena on kehittää yhteistarkastuksiin liittyviä prosesseja. Erityisesti kiinnitetään huomiota tarkastusten jälkeisen seurannan tehostamiseen. ELA:n tavoitteena on tulevaisuudessa olla pääasiallinen keskus, joka koordinoi työvoiman liikkuvuuteen liittyvien EU:n säädösten rajat ylittävää valvontatoimintaa. Yhteisten tarkastusten koordinoiminen on yksi ELA:n näkyvimmistä toiminnoista ja siihen kohdistuu paineita tehdä enemmän. Tulevina vuosina yhteis-

tarkastusten määrän odotetaan kasvavan entisestään.

ELA jatkaa myös tietopohjaista analyysi- ja riskienhallintatoimintaansa, joka tukee viraston muita operatiivisia toimintoja. Myös jäsenmaille on tarjottu mahdollisuutta valvontaa tukeviin tausta-analyysihin. ELA:n mahdollisuuksia riskien analysointiin haittaa se, että virasto pääsee vain yleisesti saatavilla oleviin tietoihin. ELA:n tavoitteena on koota olemassa olevia tietoja ja lisätä kansallisesti tehtyihin työvoiman liikkuvuutta koskeviin analyyseihin EU-tason ulottuvuus. Lisäksi ELA haluaa parantaa EURES:n toimintojen osana tuotettua työvoimapulaa ja työvoiman ylitarjontaa koskevaa raporttia.

ELA lisää erilaisia jäsenmaiden viranomais- ja työmarkkinajärjestöjen valmiuksia kehittäviä toimia, ml. koulutuksia, seminaareja, työryhmiä, webinaareja ja vertaisoppimistilaisuuksia. Aiempia työvoiman liikkuvuuden aihepiireihin liittyviä koulutusohjelmia jatketaan. ELA valmistelelee myös alakohtaisia ja monialaisia koulutuksia tarvittaessa myös kansallisiin tarpeisiin vastaten. Tarkoitus on myös tarjota verkkopohjainen alusta, joka sisältäisi erilaisia verkko-oppimisen moduuleja.

Lopuksi

Euroopan työviranomainen on jo ehtinyt saada paljon aikaan huolimatta siitä, että toimintavuotia ei ole ollut montaa ja viraston rakentamisvaiheeseen osui covid-19 pandemia. Odotukset etenkin työntekijäpuolelta ovat kuitenkin olleet suurempia kuin mitä ELA pystyy toteuttamaan. Blauberger ja Heindlmaier⁵ kuvasivat artikkelissaan ELA:a virastoksi, jolla on laajoja ja tärkeitä tehtäviä, mutta hyvin rajallisesti toimivaltaa ja resursseja. ELA:n perustava asetusta onkin kompromissi odotuksista ja siitä, miten paljon jäsenvaltiot olivat sille valmiita myöntämään toimivaltuuksia.

ELA:an liittyy kuitenkin erityispiirteitä, joilla se eroaa muista työelämän ja työmarkkinoiden aihepiiriin liittyvistä virastoista. Se tarjoaa jäsenmaille suoraa toiminnallista tukea, joka on tähän mennessä voinut olla hyvinkin räätälöityä. Lisäksi ELA:n rakenteen erityispiirteenä ovat kansalliset yhteyshenkilöt, joiden keskinäinen yhteistyö on toiminut hyvin nopeuttaen jäsenmaiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja muutenkin parantaen yhteyksiä jäsenmaiden välillä. Nämä ovat vahvuuksia, joiden avulla ELA voi kehittyä edelleen myönteiseen suuntaan tulevina vuosina.

⁵ https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008523/p_wsi_studies_32e_2023.pdf

English summaries

The sudden structural change as a discontinuity in the regional economic structure

Timo Aarrevaara, D.Soc.Sc., Professor, University of Lapland

Paula Tulppo, M.Sc. (Admin), University teacher, University of Lapland

This article discusses about the disruptive situation in production caused by the closure of the large factory in Lapland, Finland in 2021. Public authorities and private industry co-operated promptly with a situation of sudden structural change. The City of Kemi's and two surrounding municipalities Keminmaa and Simo, introduced the Action Plan for Sudden Structural Change, a regional policy instrument to legitimise status of sudden structural change for Kemi area and reasoning the state special funding for this purpose. The action plan included operating practices and cooperation between actors supported the change in the regional economy structure.

The aim was to create at least 1000 new workplaces with actions funded mainly from the Ministry of Economic Affairs and Employment and Ministry of Education and Culture. In addition, the Action Plan was funded by municipalities and companies. The Action Plan had been drawn up for three municipalities, but the resources implemented on the basis of it were more broadly focused on regional development.

The implementation of the Action Plan started as a negative sudden structural change, in which a significant number of jobs in subcontracting and service chains were eliminated

at once in addition to the jobs in the industrial plant. Negative structural quickly turned positive, which can be verified as industrial re-structuring and labour market transitions. Renewed workplaces in the industrial structure concerned only those partially laid off, with capacity growth focusing on the youngest age groups. The article indicates that measures taken with public funds have contributed to the transformation of the regional economic structure. Looking behind the corner – on long-term economic growth and employment

The role of anonymous and culturally sensitive recruitment in promoting employment for individuals with immigrant backgrounds

Arja Haapakorpi, VTT, docent, Senior Researcher, University of Tampere, Work Research Centre (WRC)

Heidi Lehtovaara, Master of Arts (2013, 2019), Doctoral Researcher, Junior Researcher, University of Tampere, Work Research Centre (WRC)

Tuija Koivunen, PhD, Docent, Senior Research Fellow, University of Tampere, Work Research Centre (WRC)

Pasi Pyöriä, YTT, docent, University Lecturer, University of Tampere, Work Research Centre (WRC)

Due to the shortage of labour force in many industries, recruitment is directed towards job seekers with an immigrant background. However, ignoring or discriminating against them in employment is a persistent problem that impedes both the quality of their lives and labour market functionality. To address this issue, many procedures, methods, and approaches have been

developed. Anonymous recruitment is a procedure, a collection of methods that are applied to decrease the impact of job seekers' backgrounds in the recruitment process. Diversity and inclusive management are all-encompassing approaches to consider the needs of different personnel groups, including ethnic and cultural differences, and to benefit from the diversity in the organization. The article studies the impacts of anonymous recruitment and diversity and inclusive management in recruitment with respect to promoting appropriate treatment of job seekers with an immigrant background. The study shows positive results, but also identifies shortcomings and negative consequences to a smaller extent. However, the impacts of individual methods, procedures, and approaches are limited, as the problems are multilayered and complex. There is not a one-size-fits-all solution, as the problems are related in multiple ways to industries, organizations, and occupations. The article is based on interview analysis and a literature review. The interview analysis was conducted in the study "Rekrytointiosaaminen ja työntekijöiden hakutaidot yhdenvertaisuuden perustana" (Organizations' recruitment skills and job applicants' skills as the basis of equality).

Applying AI in building and simulating digital twins of regional skills pool

Harri Ketamo, Ph.D., Founder, Chairman of the Board, Headai

Anu Passi-Rauste, M.Sc., Chief Business Officer, Headai

Irene Impiö, MBA, Director of Growth Services, City of Tampere

Petri Pekkola, MSc, Labor Market specialist, City of Tampere

promotes diverse digital change in public administration services. One of the most central features in promoting the economical vitality of companies is to ensure the availability of skilled workforce. In this study, artificial intelligence is applied to match the skills demand and supply based on several real world data sets. The study was done in cooperation with City of Tampere, Ministry of Economic Affairs and Employment and the KEHA-center. The artificial intelligence solutions behind the study were based on Headai's production-ready Graphmind technology. Graphmind applies Headai's labour market focused language model, which enables all the non-structured written text to be converted into detailed skills, competences, technologies and other work-relevant topics, and thus the entire analysis to be performed with using these normalised skills. The study showed that, depending on the data sets, 4-8% of the jobs can be filled immediately with qualified applicants, while 10-20% of the jobs can be filled even after three months of skill completion, depending on the industry. This result was significant and gave a strong reason to use similar methods also with real data. The labour market mismatch problem can be solved piece by piece, and it is important to first start the subsets that can be solved immediately. In fact, the problem of labour market mismatch is so broad that no solution should be postponed by waiting for every detail to be perfectly documented for every single industry. We know that each new job generates new jobs around it. By ensuring that as many jobs as possible are filled, we also enable more jobs to be created.

More efficient use of already existing data helps the city to perform its services better, i.e. to be a better operating environment for people and employees. The City of Tampere's Smart City for Citizens development program

Making It Easier to Employ Vulnerable Groups in the Labour Market**Paula Alanen**, PhD, Research Manager, Silta-Valmennusyhdistys ry**Jarmila Rajas**, PhD, Development Manager, Silta-Valmennusyhdistys ry

The article reports the results of the study that compiled the development work carried out by ESF-projects in Finland, which focused on employers' perspective on the recruitment of people with partial work ability and other vulnerable groups. The study found forms of operating models to facilitate the target population's successful recruitment and employment with tailored measures that recognize both employers' and job seekers situation.

The results of the study present the experience of project actors and employers that have been successful in supporting people with disabilities, people with partial work ability, the long-term unemployed and others in a vulnerable labour market position to enter the open labour market. In general the projects had succeeded quite well in employment by tailoring their activities to cater different environments, companies and job seekers. The most successful projects were more focused on employer-targeted measures than projects with more modest employment results which were slightly more focused on employee-and-job seeker-targeted measures. The employer-targeted measures included e.g. recruitment activities such as matching and job fairs, modification of work and working hours, coaching and guidance as well as listening and addressing the employer's specific needs.

Reflecting the earlier weak employment development of the target population and for reaching high employment, Finland needs to make changes that enhance social structural changes and changes in the labour market. The current Government is focusing on including more people in the workforce. The article presents operating models for reaching this goal and

some issues that still need policymakers' attention. The benefits of larger pool of workforce, less social spending and increased participation are agreed policy issues, but stronger incentives and support is still needed to include all population groups in the Finnish labour market.

Self-motivated study subsidized with an unemployment benefit as a pathway to employment and continuous learning from the perspectives of customers and experts of TE offices – an instrument worth preserving**Taru Aihinen**, Master of Social Sciences, Master of Administrative Sciences, senior consultant, Owl Group Oy**Tiina Koivula**, Master of Social Sciences, consultant, Owl Group Oy**Jenna Siltala**, Master of Social Sciences, consultant, Owl Group Oy

The aim of the article was to examine the decision-making process for self-motivated study subsidized with an unemployment benefit (OMO). Specifically, we focused on the collaboration between clients and experts of TE offices. We explored the activities and cooperation between clients and experts of TE offices before, during, and after the start of OMO studies. Additionally, we discussed the transfer of TE services to municipalities and its impact on OMO, particularly from the perspective of ensuring competence in OMO support.

The article is based on a recently published study "Self-motivated study subsidized with an unemployment benefit as a pathway to employment and continuous learning". The study evaluated self-motivated study subsidized with an unemployment benefit (OMO), focusing on its functionality, impact on competence development, and integration into the workforce and education system.

Overall, both the representatives of TE services and the students of OMO felt that OMO was a valuable tool. OMO works particularly well for jobseekers with limited or outdated education backgrounds. Also immigrants clearly benefit

from OMO studies. Therefore, OMO was perceived as having a significant role in addressing the needs of jobseekers to enhance their skills and to improve their labour market position. A key aspect of OMO is the relatively high level of empowerment and motivation it instills in clients towards entering or re-entering the labor market.

As part of the reform of TE services, decision-making regarding OMO becomes decentralized to smaller entities, which also brings the risk of fragmentation of OMO expertise. At the same time, there is an increased risk of growing inequality in OMO decision-making. To ensure that OMO remains as an effective tool in the future, it is crucial to ensure that the regional municipal authorities possess sufficient OMO expertise. This also supports the equal treatment of customers.

Työpoliittinen aikakauskirja

Työpoliittisen aikakauskirjan tarkoituksena on edistää työpolitiikkaan liittyvää tutkimukseen ja asiantuntijuuteen perustuvaa keskustelua sekä tukea työ- ja elinkeinoministeriön strategiatyötä.

OHJEITA KIRJOITTAJILLE

Työpoliittinen aikakauskirja julkaisee kirjoituksia kolmessa osastossa: artikkeleita, katsauksia ja keskustelua sekä uutta työ- ja yrittäjyystutkimuksen alalta.

Artikkeleita-osastossa julkaistaan tieteellisen artikkelin tyyppisiä, aiemmin julkaisemattomia esityksiä. Lähdeviitteet on mainittava. Alaviitteitä olisi kuitenkin vältettävä, viitteiden tulisi olla tekstissä. Kirjoittajia pyydetään toimittamaan ammatti- ja koulutusnimikkeensä. Työnantaja on myös mainittava. Ellei työnantaja ole, ilmoita kotipaikkakuntasi. Artikkeleista tulisi toimittaa lisäksi noin 1/2 liuskan pituinen englanninkielinen tiivistelmä, jossa on myös otsikko ja kirjoittajatiedot englanniksi.

Katsauksia ja keskusteluja-osastossa julkaistaan muita työpolitiikkaan liittyviä artikkeleita sekä kirjallisuusarvioita. Lähdeviitteiden käyttöä ei edellytetä.

Uutta työ- ja yrittäjyystutkimuksen alalta-osastossa julkaistaan tutkimusten tiivistelmiä.

Artikkeleiden ohjepituus on enintään 15 liuskaa 1 1/2 rivivälillä sekä katsauksia ja keskustelua-kirjoitusten 6 liuskaa.

Vuonna 2016 tuli voimaan saavutettavuusdirektiivi, jonka yhtenä tavoitteena on parantaa digitaalisten palveluiden laatua. Kirjoittajien pitää huomioida **saavutettavuusvaatimukset**.

Kuvioiden ja graafien sisältö on tarpeen selittää tekstissä. Saavutettavia tiedostoja koskeva ohje <https://www.saavutettavasti.fi/saavutettavat-asiakirjat/word/>

Lähdeluettelossa lihavoi kunkin lähteen tekijänimet ja julkaisuvuosi esimerkkien mukaisesti:

Andreassen, T., Drange, I., Thune, T. ja Monkerud L. (2007); På vej mot integrert velferdsforvaltning? AFI-rapport 4. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Valtakari Mikko, Hannele Syrjä ja Pertti Kiuru (2008); Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 19/2008. Helsinki.

Schmid, G. (2002b); Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact, teoksessa: G. Schmid ja B. Gazier (toim.): The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 393–435.

Artikkelit on toimitettava sähköpostitse (heikki.raisanen@gov.fi tai sirpa.kukkala@gov.fi). Kaaviot on toimitettava sen laatusina ja siinä muodossa, että niitä pystyy tarvittaessa käsittelemään.

Kirjoittajan tulee ilmoittaa myös yhteystietonsa (nimi, osoite, puhelin, e-mail). Toimitus voi pyytää asiantuntijalausuntoja julkaistavaksi tarjottuista artikkeleista. Toimitus pidättää itsellään oikeuden lyhentää ja muokata artikkeleita julkaisua varten. Julkaistuista kirjoituksista maksetaan palkkio ministeriön ulkopuolisille kirjoittajille.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-5085
ISBN 978-952-327-961-2
Taitto Grano Oy, 2024