

Politiikkasuositus

Työllistymistä tulisi edistää kohdennetuilla toimilla

Työttömien nopea työllistyminen on työvoimapolitiikan keskeinen tavoite. Onnistunut työvoimapolitiikka vaatii työllisyyspalvelujen huolellista kohdentamista ja politiikan arviointia satunnaistetuilla kokeilla. Työttömien työkykyongelmat on tunnistettava varhain, jotta kohdentaminen onnistuu.

1

TYÖTTÖMIEN TYÖKYVYN HAASTEET ON TUNNISTETTAVA AJOISSA

Työttömien terveyden ja työkyvyn edistäminen vaatii varhaista terveyden ja työkyvyn ongelmien tunnistamista.

Palveluiden tulee olla riittävän resursoituja, oikea-aikaisia ja hyvin kohdennettuja.

Työttömien terveyden ja työkyvyn edistämistä tuetaan selkeyttämällä etuus- ja palvelujärjestelmiä.

2

PORKKANAN JA KEPIN LISÄKSI TARVITAAN TYÖLLISYYSPALVELUIDEN TARKKAA KOHDENTAMISTA

Taloudellisilla kannustimilla ja sanktioilla voidaan lisätä työvoimapolitiittisille toimenpiteille osallistumista, mutta se ei automaattisesti nopeuta työllistymistä.

Oleellista on ohjata työttömät niille toimenpiteille, joista he hyötyvät. Siksi kannustimien ja sanktioiden rinnalle tarvitaan myös lisäpanostuksia palvelujen kohdentamisen laatuun.

3

TYÖVOIMAPOLITIIKAN ARVIOINNISSA ON KÄYTETTÄVÄ SATUNNAISTETTUJA KOKEITA

Työvoimapolitiikan arvioinnissa tulisi hyödyntää tutkijoiden ja politiikan toimeenpanijoiden yhdessä suunnittelemaa satunnaistettuja kokeita. Niissä osallistujat jaetaan satunnaisesti joko kokeilu- tai vertailuryhmään. Vaikka satunnaistetut kokeet ovat kalliimpia kuin jälkikäteisanalyysit, niillä voidaan arvioida toimenpidetkokonaisuuksia ja toimenpiteiden sivuvaikutuksia luotettavasti. Kokeita on käytetty muun muassa muissa Pohjoismaissa.



TYÖTTÖMIEN TYÖKYVYN HAASTEET ON TUNNISTETTAVA AJOISSA

Arvioiden mukaan lähes jopa puolella työttömistä työnhakijoista, erityisesti pitkäaikaistyöttömistä, on terveysongelmia, jotka rajoittavat heidän kykyään hakea ja vastaanottaa työtä. Näistä etenkin mielenterveysongelmat ovat yhteydessä heikompaan työllistymiseen (Salonen ym.; Junna ym. 2022).

Terveysongelmia ei usein tunnisteta riittävän ajoissa ja todelliset työkyvyttömyyden syyt jäävät helposti tunnistamatta työllisyyspalveluissa (Oivo & Kerätär 2018). Näiden ongelmien varhainen tunnistaminen on kuitenkin edellytyksenä onnistuneen kuntoutuksen ja työllistymisen näkökulmasta. Esimerkiksi työttömien terveystarkastus voisi hyvin toimissaan olla tehokas keino terveyden ja työkyvyn arviointiin sekä työkykyä tukevien palveluiden tarpeen arviointiin. Terveystarkastusten toteuttamisessa on havaittu useita puutteita, kuten resurssi- ja henkilöstöpulaa, tiedonkulun ongelmia, työnhakijoiden tietämättömyyttä palveluista sekä työkykyä koskevien lausuntojen puutteellisuutta (Karjalainen & Liukko 2020).

Varhaisen tunnistamisen lisäksi olemassa olevien palveluiden tulisi olla riittävän resursoituja, oikea-aikaisia ja työnhakijan tarpeisiin vastaavia.

Työnhakijoiden erilaiset elämäntilanteet ja tarpeet edellyttävät räätälöityjä palveluita. Etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevat hyötyvät monialaisesta ja aktiivisesta tuesta.

Työkyvyttömiä henkilöiden ohjaaminen oikeaan palveluun vapauttaisi työllisyyspalvelujen voimavaroja. Oikeanlaisten palveluiden pariin pääseminen edellyttää myös etuusjärjestelmän selkeyttämistä.

Monet työkyvyttömät työttömät jäävät vaille oikeanlaisia palveluja, koska monimutkainen ja syyperustein etuusjärjestelmä sitoo palveluita saatavaan etuuteen, mikä estää niin sanottua väärää etuutta saavia pääsemästä tarvitsemiensa palveluiden pariin. Esimerkiksi sairauspäivärahan rajallisuus ja työkyvyttömyyseläkkeelle pääsemisen hankaluus voi jättää ai-noaksi vaihtoehdoksi työttömyysturvan, vaikka henkilö ei todellisuudessa olisi työkykyinen (Perhoniemi ym. 2018).

Henkilö voi siis jäädä eri palveluiden ja etuuksien väliinputoajaksi, ja tämän lisäksi siirtyminen etuudelta toiselle voi aiheuttaa katkoksia etuusmaksuihin heikentäen tässä tilanteessa olevan henkilön taloudellista turvaa.

Työttömien terveystarkastus voisi hyvin toimiessaan olla tehokas keino terveyden ja työkyvyn arviointiin sekä työkykyä tukevien palveluiden tarpeen arviointiin.

PORKKANAN JA KEPIN LISÄKSI TARVITAAN TYÖLLISYYSPALVELUIDEN TARKKAA KOHDENTAMISTA

Työttömien nopea työllistyminen on työvoimapolitiikan keskeinen tavoite. Julkisia varoja käytetään runsaasti muun muassa koulutukseen, työnhakuvalmennukseen ja tapaamisiin työvoimaviranomaisten kanssa. Aiempi tutkimus osoittaa, että työllisyyspalveluilla on keskimäärin melko pieni vaikutus työllistymiseen, vaikka joillakin palveluilla voi olla isojakin vaikutuksia tietyissä työttömien ryhmissä. Erityisesti pakollisiin tapaamisiin ja sanktioihin perustuvan aktivoinnin on havaittu nopeuttavan työllistymistä. Sen sijaan vapaaehtoisiin, taloudellisiin kannustimiin perustuviin malleihin liittyvää tutkimusnäyttöä on vähän.

Tuore tutkimus tarkastelee vuonna 2005 Suomessa käyttöön otettua työllistymisohjelmaa (Kyyrä & Verho 2025). Ohjelmaan osallistuneille irtisanotuille työntekijöille maksettiin korotettua työttömyysetuutta neljän viikon ajan sekä yksilöllisesti sovittujen koulutusjaksojen ajalta. Samalla ensimmäistä tapaamista, jossa laaditaan työnhakua ohjaava suunnitelma, aikaistettiin. Usein tapaaminen järjestyi jo irtisanomisajalla. Osallistuminen ohjelmaan oli vapaaehtoista mutta taloudellisesti houkuttelevaa.

Laajaan rekisteriaineistoon perustuva analyysi osoittaa, että ohjelman myötä varhaiset tapaamiset työvoimavirkailijan kanssa lisääntyivät selvästi. Myös osallistuminen työvoimakoulutukseen kasvoi, erityisesti miesten, ikääntyneiden ja matalammin koulutettujen keskuudessa. Sen sijaan ohjelma ei lyhentänyt työttömyysjaksoja eikä parantanut työllisyyttä kahden vuoden seurannassa. Vaikutuksia ei havaittu koko kohderyhmän tasolla eikä yksittäisissä alaryhmissä. Vaikka osa työnhakijoista osallistui koulutukseen kannustimen vuoksi, suurin osa heistä olisi osallistunut muutenkin.

Tulokset viittaavat siihen, että pelkät taloudelliset kannustimet eivät riitä nopeuttamaan työllistymistä. Ne voivat lisätä osallistumista palveluihin, mutta eivät automaattisesti paranna

palveluiden kohdentumista. Aiempi tutkimus korostaa, että vaikuttavuus riippuu olennaisesti siitä, kenelle toimenpiteet kohdistetaan ja kuinka hyvin ne vastaavat yksilön tarpeita.

Jos työvoimapolitiikassa nojaututaan vapaaehtoisuuteen ja kannustimiin, rinnalle tarvitaan lisäpanostuksia palvelujen kohdentamisen laatuun, tietopohjaiseen palveluohjaukseen ja vaikuttaviksi todettujen toimenpiteiden käyttöön. Muutoin riskinä on, että julkiset panostukset lisäävät aktiviteettia ja kustannuksia, mutta eivät työllisyyttä.



Jos työvoimapolitiikassa nojaututaan vapaaehtoisuuteen ja kannustimiin, rinnalle tarvitaan lisäpanostuksia palvelujen kohdentamiseen ja palveluohjaukseen. Muutoin riskinä on, että julkiset panostukset lisäävät aktiviteettia ja kustannuksia, mutta eivät työllisyyttä.

3

TYÖVOIMAPOLITIIKAN ARVIOINNISSA ON KÄYTETTÄVÄ SATUNNAISTETTUJA KOKEITA

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuusarviot tehdään tyypillisesti rekisteriaineistoja hyödyntäen jälkikäteisarviointina. Tässä lähestymistavassa on se haaste, että tällöin ei voida arvioida toimenpidekokonaisuuksia tai palvelupolkuja, eikä aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia voida huomioida.

Ensimmäinen merkittävä puute aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa on se, että käytännössä työvoimapolitiikka koostuu toimenpidekokonaisuuksista, mutta tutkimus on keskittynyt arvioimaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia. Toimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuutta tai sitä, miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan, ei ole juuri arvioitu.

Toinen puute on se, että tutkimuksissa ei voida huomioida aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet voivat vaikuttaa myös niihin, jotka eivät toimenpiteeseen osallistu.

Hyvän esimerkin sivuvaikutuksia käsittelevästä tutkimuksesta tarjoaa Cheung ym. (2025), jotka tutkivat Ruotsissa toteutettua satunnaistettua kokeilua tehostetun työnhaun tuen vaikuttavuudesta. Tulokset osoittavat,

että tehostettu työnhaun tuki nostaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 1,8 prosenttiyksikköä ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Se kuitenkin vähentää tuen ulkopuolelle jääneiden työllistymistä noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisvaikutus työllisyyteen on positiivinen, mutta huomattavasti pienempi kuin pelkkiä osallistujia tarkastelemalla voisi luulla.

Sivuvaikutusten arviointi on olennaista, kun arvioidaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Olemassa olevat tutkimukset viittaavat siihen, että sivuvaikutukset saattavat olla merkittäviä ja ne heikentävät aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksia (Kauhanen 2020).

Luotettavinta tietoa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta saataisiin satunnaistetuilla kokeilla, joita työvoimapolitiikan toimeenpanijat toteuttaisivat yhdessä tutkijoiden kanssa.

Satunnaistetuilla kokeilla tarkoitetaan interventioita, joissa osallistujat jaetaan satunnaisesti joko kokeilu- tai vertailuryhmään, jotta toimenpiteen vaikutukset voidaan arvioida luotettavasti ilman valikoitumisharhoja.

Tämä lähestymistapa on ollut käytössä Yhdysvalloissa, Ruotsissa ja Ranskassa. Tällä tavoin voitaisiin tutkia toimenpidekokonaisuuksia ja aktiivisen työvoimapolitiikan sivuvaikutuksia. Satunnaistetut kokeet ovat kalliimpia kuin rekisteriaineistoihin perustuvat jälkikäteisanalyysit, mutta ne ovat luottavampia, niillä voidaan vastata useampiin kysymyksiin ja ne tuovat arvioinnin osaksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteutusta.



Työvoimapolitiikan arvioinnissa tulisi hyödyntää tutkijoiden ja politiikan toimeenpanijoiden yhdessä suunnitteleamia satunnaistettuja kokeita. Tämä lähestymistapa on ollut käytössä Yhdysvalloissa, Ruotsissa ja Ranskassa.

TEKIJÄT

Laura Salonen

Erikoistutkija, Työterveyslaitos,
LIFECON-hanke

Tomi Kyyrä

Tutkimusprofessori,
Valtion taloudellinen
tutkimuskeskus (VATT),
SustAgeable-hanke

Antti Kauhanen

Tutkimusjohtaja,
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (Etla),
LIFECON-hanke

REFERENSSIT

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A.,
Laun, L., Rödin, M., Vikström, J. (2025).
Does job search assistance reduce
unemployment? Evidence on displace-
ment effects and mechanisms. *Journal
of Labor Economics*, 43(1), 47–81.
[https://www.journals.uchicago.edu/
doi/10.1086/726384](https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/726384)

Salonen, L., Junna, L., Pitkänen, J.,
Kauhanen, A., Solovieva, S.,
Leinonen, T. (2026). Mielenterveyden
häiriöiden ja muiden diagnosoitujen
sairauksien yhteys myöhempään
työllistymiseen työttömillä työn-
hakijoilla. *Käsikirjoitus*.

Junna, L., Moustgaard, H., Martikainen,
P. (2022). Health-related selection into
employment among the unemployed.
BMC Public Health 5;22(1):657.
[https://doi.org/10.1186/s12889-022-
13023-0](https://doi.org/10.1186/s12889-022-13023-0)

Kauhanen, A. (2020). Aktiivisen
työvoimapolitiikan mahdollisuudet
työllisyysasteen kasvattamisessa.
Työpoliittinen aikakauskirja 3/2020,
63(3), 8–18.

Kyyrä, T., Verho, J. (2025).
Do Financial Incentives for Training
and Caseworker Meetings Enhance
Re-employment? VATT Working
Papers 175. [https://urn.fi/
URN:NBN:fi-fe2025050536126](https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025050536126)

Oivo, T., Kerätär, R. (2018).
Osatyökykyisten reitit työllisyyteen
– etuudet, palvelut, tukitoimet.
Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita.
Raportti nro: 43. [http://urn.fi/URN:
ISBN:978-952-00-3997-4](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3997-4)

Karjalainen, P., Liukko, E. (2025).
Työ- ja toimintakyvyn edistäminen.
Teoksessa: Koivisto J. & Tiirinki H.
(toim.). Monialaisen palvelutarpeen
tunnistaminen sosiaali-, terveys- ja
työvoimapalveluissa. Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja. [http://urn.fi/URN:
ISBN:978-952-287-908-0](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-908-0)

Perhoniemi, R., Blomgren, J.,
Laaksonen, M. (2018). Mitä hylkäävän
työkyvyttömyyseläkepäättöksen
jälkeen? Työttömyys-, sairauspäivä-
raha- ja kuntoutusrahaetuudet
sekä uudet eläkepäättökset
neljän vuoden seurannassa.
Yhteiskuntapolitiikka 83(2).
[https://urn.fi/URN:NBN:fi-
fe201804196717](https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201804196717)