

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2022:58

TEM:n oman analyysitoiminnan ulkoinen arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:58

TEM:n oman analyysitoiminnan ulkoisen arviointi

Olli-Pekka Ruuskanen ja Meri Obstbaum

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display
and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-958-2

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

TEM:n oman analyysitoiminnan ulkoinen arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:58		Teema	Ministeriö
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Olli-Pekka Ruuskanen ja Meri Obstbaum		
Kieli	suomi	Sivumäärä	56

Tiivistelmä

Työministeri Tuula Haatainen nimitti 21.4.2022 dosentti Olli-Pekka Ruuskasen ja kauppatieteen tohtori Meri Obstbaumin selvityshenkilöiksi arvioimaan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) omaa analyysitoimintaa. Tässä selvityshenkilöiden raportissa kuvataan tehtäväalueen rajausta ja oman analyysitoiminnan kytkentöjä valtionhallinnon tutkimustoimintaan. Raportissa tarkasteltava oma analyysitoiminta keskittyy talouden ja työmarkkinoiden alueelle.

Selvityshenkilöt tarkastelevat oman analyysityön resursseja ja organisoitumista, vaikutusarviointia, kansainvälistä yhteistyötä sekä analyysityön tuotoksia ja julkaisuja. Edelleen tarkastellaan käytettyjä tietoaineistoja ja sisäistä datainfrastruktuuria.

Raportissa haetaan vastauksia siihen, kuinka analyysitoiminta vastaa sille asetettuja odotuksia, kuinka tuloksia on voitu hyödyntää politiikkavalmistelussa ja päätöksenteossa, miten tutkimuksellista laatua voidaan arvioida, vastaavatko resurssit sille asetettuja tavoitteita, miten tuloksista on onnistuttu kommunikoidaan ja onko analyysityössä substantiaalisia tai osaamiseen perustuvia aukkokohtia.

Selvityshenkilöt hakevat vastauksia näihin kysymyksiin toteuttamalla laajasti haastatteluja sekä perehtymällä eri aineistoihin ja julkaisuihin. Lopussa esitetään johtopäätökset ja toimenpidesuosituksen.

Asiasanat arviointi, analyysi, työ- ja elinkeinoministeriö, tutkimus

ISBN PDF 978-952-327-958-2 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-958-2>

Extern utvärdering av arbets- och näringsministeriets egen analysverksamhet

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:58		Tema	Ministeriet
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Olli-Pekka Ruuskanen och Meri Obstbaum		
Språk	finska	Sidantal	56
Referat	<p>Arbetsminister Tuula Haatainen utnämnde den 21 april 2022 docent Olli-Pekka Ruuskanen och ekonomie doktor Meri Obstbaum till utredare med uppgift att utvärdera arbets- och näringsministeriets egen analysverksamhet. Utredarnas rapport innehåller en beskrivning av avgränsningen av uppgiftsområdet och vilka kopplingar den egna analysverksamheten har med statsförvaltningens forskningsverksamhet. Den analysverksamhet som undersöks i rapporten fokuserar på ekonomin och arbetsmarknaden.</p> <p>Utredarna undersöker det egna analysarbetets resurser och organisering, konsekvensbedömning, internationella samarbete samt vilka resultat analysarbetet har haft och vilka publikationer arbetet har gett upphov till. Vidare granskas det informationsmaterial som använts och den interna datainfrastrukturen.</p> <p>I rapporten söks svar på hur analysverksamheten motsvarar de förväntningar som ställts på den, hur resultaten har kunnat utnyttjas i beredningen av politiken och i beslutsfattandet, hur kvalitén på forskningen kan utvärderas, om resurserna motsvarar verksamhetens mål, hur lyckad kommunikationen om resultaten har varit och om det finns substantiella eller kunskapsmässiga luckor i analysarbetet.</p> <p>Utredarna söker svaren på dessa frågor genom att genomföra breda intervjuer samt genom att fördjupa sig i olika material och publikationer. I slutet finns en presentation av slutsatserna och de åtgärder som rekommenderas.</p>		
Nyckelord	utvärdering, analys, arbets- och näringsministeriet, undersökning		
ISBN PDF	978-952-327-958-2	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-958-2		

External evaluation of the analysis activities of the Ministry of Economic Affairs and Employment

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:58

Subject

Ministry

Publisher

Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland

Author(s)

Olli-Pekka Ruuskanen and Meri Obstbaum

Language

Finnish

Pages

56

Abstract

On 21 April 2022, Minister of Employment Tuula Haatainen appointed Docent Olli-Pekka Ruuskanen and Doctor of Science (Economics) Meri Obstbaum rapporteurs to evaluate the analysis activities of the Ministry of Economic Affairs and Employment. This report by the rapporteurs describes the outline of their mandate and the links between the Ministry's own analysis activities and central government research activities. The analysis activities evaluated in the report focus on economic and labour market research.

The rapporteurs examine the resources and organisation of the Ministry's own analysis activities, impact assessment, international cooperation, and the publications and outputs from the activities. They also assess the data used and the internal data infrastructure.

The report seeks answers to the following questions: how the analysis activities correspond to the expectations set for them; how the results have been used in policy preparation and decision-making; how the quality of research can be assessed; whether the resources correspond to the objectives set for the activities; how successfully the results have been communicated; and whether there are gaps related to substance or competence in the analysis activities.

The rapporteurs seek answers to these questions by carrying out extensive interviews and by examining various materials and publications. At the end, they present conclusions and recommend measures.

Keywords

evaluation, analysis, Ministry of Economic Affairs and Employment, research

ISBN PDF

978-952-327-958-2

ISSN PDF

1797-3562

URN address

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-958-2>

Sisältö

1	Tehtävän rajaus	8
1.1	Työ- ja elinkeinoministeriön rakenne.....	9
1.2	Tutkimuksen ja analyysitoiminnan tasot valtionhallinnossa ja TEM:ssä.....	10
1.3	Oma analyysityö työ- ja elinkeinoministeriössä	13
1.4	Vaikutusarviointi	14
1.5	Kansainvälinen yhteistyö.....	16
2	Analyysityön tuotoksia ja julkaisuja	17
2.1	Muistiomutoiset analyysit.....	17
2.2	TEM-analyyseja-julkaisut	18
2.3	Työpoliittinen aikakauskirja	19
2.4	Kansainvälisiä julkaisuja	21
3	Selvitystyön aineistot	22
3.1	TEM:n ja Tilastokeskuksen tietoaaineistot.....	22
3.2	Sisäinen datainfrastruktuuri.....	24
4	Tehtävänannon haastattelut	26
4.1	Odotukset TEM:n analyysitoiminnalle ja niiden toteutuminen.....	26
4.2	Miten analyysityön tuloksia on voitu hyödyntää politiikkavalmistelussa ja päätöksenteossa?.....	28
4.2.1	Tavoitteeseen pääsyn arviointi: Vaikutusarviointi	28
4.3	Vastaavatko analyysityön resurssit sille asetettuja tavoitteita?.....	29
4.3.1	Henkilöresurssit / Aika.....	29
4.3.2	Analyysityön edellyttämä osaaminen	30
4.3.3	Analyysityössä hyödynnettävät aineistot	31
4.3.4	Organisaatiokulttuuri	32
4.3.5	Johtaminen	32
4.3.6	Rekrytointiosaaminen	33
4.4	Pohdintaa analyysityön organisoinnista	34
4.4.1	Organisaatio analyysitoiminnan tukena	34
4.4.2	Hajautettu vs. keskitetty analyysitoiminto	35
4.4.3	Ulkopuolisen tutkimusosaamisen hyödyntäminen	36
4.4.4	Yhteistyö eri ministeriöiden kesken	37

5 Johtopäätöksiä	38
6 Toimenpidesuositukset	43
Lähteet	45
Liitteet	45
Liite 1. Haastatellut	46
Liite 2. Selvityshenkilöiden käytössä olleet tietoaineistot ja tuotokset.....	48
Liite 3. TEM:n organisaatio	49
Liite 4. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimustoiminnan linjaukset ja periaatteet (11.11.2015)	50
Liite 5. Työllisyysvaikutusten arvioinnin peruseriaatteet	52

1 Tehtävän rajaus

Työministeri Tuula Haatainen nimitti 21.4.2022 dosentti Olli-Pekka Ruuskasen ja kauppätieteen tohtori Meri Obstbaumin selvityshenkilöiksi arvioimaan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) omaa analyysitoimintaa. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin Kimmo Ruth ja muut ohjausryhmän jäsenet olivat Päivi Järviemi, Jarmo Palm, Heikki Räisänen ja Tiina Tikka. Ohjausryhmä katsoi pääosan TEM:n omasta analyysityöstä koskevan taloutta ja työmarkkinoita, joten selvityshenkilöt keskittyivät näiden ympärillä tehtävään työhön ministeriössä.

Tehtävää varten selvityshenkilöt haastattelivat laajasti TEM:n johtoa, eri osastojen avainhenkilöitä, työllisyys ja toimivat markkinat (TTM)-osastolla analyysityötä tekeviä henkilöitä sekä muiden ministeriöiden ja tutkimuslaitosten edustajia (Liite 1). Selvityshenkilöiden käytettävissä oli TEM:n analyysitoiminnan tietoaaineistoja, julkaistuja selvityksiä ja analyysijä sekä sisäisiä muistioita ja vastauksia tietopyyntöihin. Lisäksi tutustuttiin Työpoliittisen aikakauskirjaan (Liite 2).

Keskeisenä haasteena oman analyysitoiminnan arvioinnissa oli sen määrittäminen ja rajanveto muihin tehtäviin. Selvitystyön aikana kävi ilmi, että tämä oli myös ministeriön sisällä epäselvää. Siksi selvityshenkilöt ovat tässä raportissa ymmärtäneet oman analyysityön kahden tason toimintana: toisaalta laajaa tietopohjaa, kehittyneitä välineitä ja tutkimusosaamista vaativana politiikkatoimien vaikutusarviointina, ja toisaalta pääasiassa kuvailuvien ja koostavien tilannekatsausten ja muistioiden tekemisenä. Näiden välimaastoon asettuvat analyyttisemmat katsaukset työmarkkinoiden toiminnasta ja tilanteesta.

Kaksi omaan analyysiin sisältyvää hieman erilaista tehtäväaluetta asettavat jossain määrin myös erilaisia vaatimuksia niitä hyödyntäville organisaatioille ja niitä tekeville henkilöille. Selvityshenkilöiden mielestä molemmat osa-alueet ovat kuitenkin keskeisiä nykyaikaisen, uskottavan ja poliittikkarelevantin analyysityön tekemisessä.

Ottaen huomioon tässä valitun analyysityön laajan määritelmän, analyysityössä pitäisi selvityshenkilöiden näkemyksen lähteä liikkeelle tarkasteltavista ilmiöistä eikä tiukasta hallinnonalajaosta. Esimerkiksi työttömyyttä pitäisi katsoa kokonaisuutena, eikä vain työvoimapolitiikan kysymyksenä tai yhden ministeriön näkökulmasta. Jos ilmiöpohjaisuus hyväksytään toimintaperiaatteeksi, se luo lisähaasteita analyysityön kokonaisvaltaiselle järjestämiselle ei pelkästään TEM:ssä vaan koko valtionhallinnossa. Analyysityötä olisi hyödyllistä

koordinoida ja yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä tiivistää. Haasteeksi nousevat vastuu- ja toimivaltakysymykset.

Tässä raportissa arvioidaan ja annetaan toimenpidesuosituksia sekä työllisyyspolitiikan vaikutusarvioinnin että työmarkkinoita käsittelevien tilannekatsausten ja muistiodien valmistelun osalta.

Raportin aluksi kuvataan työ- ja elinkeinoministeriön rakenne ja asemoidaan oma analyysitoiminta suhteessa tutkimusinstrumentteihin ja ministeriön sisäisiin linjauksiin. Sen jälkeen esitellään ja arvioidaan selvityshenkilöiden käytettävissä olleet oman analyysitoiminnan muistot, julkaisut, analyysit ja aineistot. Tämän jälkeen tiivistetään haastatteluista saadut näkemykset omaan analyysitoimintaan kohdistuneista odotuksista, niissä onnistumisesta ja vaikutusarvioinnin tilasta. Haastattelujen pohjalta arvioidaan omaan analyysitoimintaan kulunut aika, sen edellyttämä osaaminen ja johtaminen sekä siihen saatavilla olevat aineistot. Lopuksi pohditaan haastatteluissa nousutta kysymystä analyysitoiminnan organisoinnista ja yhteistyöstä eri osapuolien kesken. Raportti päättyy johtopäätöksiin ja toimenpidesuosituksiin.

Johtopäätökset ja suositukset ovat kirjoittajien, samoin haastattelujen tulkinta.

1.1 Työ- ja elinkeinoministeriön rakenne

Työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin vuonna 2008 siirtämällä siihen kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön sekä sisäasiainministeriön aluekehitysosaston tehtävät ja määrärahat muutamin poikkeuksin. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 21§ nojalla seuraavat tehtävät:

1. työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu;
2. työympäristökysymykset, työelämän yhdenvertaisuus, työehtosopimukset ja työriitojen sovittelu; (12.2.2015/160)
3. alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet; (20.11.2009/905)
4. elinkeinopolitiikka;
5. energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen;
6. innovaatio- ja teknologiapoliitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus;
7. markkinoiden toimivuus, kilpailun edistäminen ja kuluttajapolitiikka;
8. siviilipalvelus; (20.11.2009/905)

9. elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus; (29.12.2011/1575)
10. työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen. (19.12.2019/1467)

Työ- ja elinkeinoministeriön aloittaessa käyttöön otettiin organisaatio, jossa jotkut toiminnot toteutettiin matriisimaisesti. Tämän jälkeen eri organisaatiouudistuksia on tehty muutamana vuoden välein tähdäten selkeämpään osasto-organisaatioon. Nyt TEM on jakautunut neljään osastoon: Innovaatiot ja yritysrahoitus; alueet ja kasvupalvelut; energia; sekä työllisyys ja toimivat markkinat. Ministeriössä on lisäksi kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolisia toimintayksiköitä. TEM-konserniin kuuluu 13 virastoa (ml. KEHA-keskus, ELY:t (15 kpl) ja TE-toimistot (15 kpl)) tai yhtiötä. Ministeriön toimintamäärärahat olivat vuonna 2021 38,2 milj. euroa ja vuoden 2021 valtion budjetissa hallinnonalan menot olivat yhteensä 3,6 miljardia euroa. Ministeriön virkamiesjohdossa kuuluu kansliapäällikön lisäksi mm. kaksi alivaltiosihteerä, joista toinen on keskittynyt työllisyyspolitiikkaan ja toinen elinkeinopolitiikkaan. TEM:ssä on tällä hetkellä noin 440 henkilöä. (Liite 3)

Kuten ohjesäännöstä voidaan todeta, ministeriöllä on hyvin laaja ja erilaisia yhteiskunnan osa-alueita koskettava tehtäväkenttä. Tämä on osaltaan pitänyt organisaation hajanaisena ja käytänteet ovat rakentuneet osastoittain perintönä aikaisemmista hallinnollisista kodeistaan.

1.2 Tutkimuksen ja analyysitoiminnan tasot valtionhallinnossa ja TEM:ssä

Koska selvitystyö keskittyy TEM:n talouden ja työmarkkinoiden alueella tehtävään omaan analyysitoimintaan, sen suhde koko valtionhallinnon ja ministeriön muuhun tutkimus- ja selvitystoimintaan on aluksi syytä rajata. Tässä luvussa rajaus tehdään tutkimushankkeiden rahoitusinstrumenttien kautta.

Ministeriön käynnistysvaiheessa tutkimuksen roolia pohdittiin vuonna 2009 julkaistussa tutkimusstrategiassa. Strategia jaotteli tutkimus- ja selvitystoiminnan neljään kokonaisuuteen: koko ministeriön yhteiseen strategiseen tutkimukseen, osastojen ja yksiköiden yhteiseen tutkimus- ja selvitystoimintaan, osastojen ja yksiköiden omaan tutkimus- ja selvitystoimintaan, sekä omaan analyysityöhön. (Kangaspunta ja Räisänen, 2009)

Strategian julkaisemisen jälkeen valtionhallinnossa on syntynyt kaksi uutta instrumenttia laajojen, ministeriöiden tehtäväkentät ylittävien, tutkimuskysymysten selvittämiseksi:

Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN)¹, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä, ja Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS)².

Strategisen tutkimuksen neuvoston hankkeet ovat laajoja ja monitieteellisiä. STN tekee vuosittain tutkimuksen teema-alueista esityksen valtioneuvostolle ja muotoilee valtioneuvoston valitsemat teemat kolme-kuusivuotisiksi tutkimusohjelmiksi. STN rahoittaa hankkeita yli 50 miljoonalla eurolla vuosittain. TEM on osana valtionhallintoa tunnistamassa tarpeellisia tutkimusalueita.

Rahoituksellisesti vaatimattomampia ovat VN TEAS-hankkeet, joihin on varattu noin 10 miljoonaa euroa vuosittain. VN TEASiin valikoituvat hankkeet, joilla on poikkihallinnollista strategista merkittävyyttä ja jotka usein tukevat hallitusohjelman tavoitteita. Tietotarpeessa tulee olla vähintään kaksi ministeriötä, jotka ovat sitoutuneet hankkeen arviointi- ja ohjaustyöhön. Tietotarpeen täytyy olla tutkimuksellinen, ja hankkeesta tulee syntyä uutta tutkittua, soveltavaa tietoa. Hankkeen tulee vaatia ammattitutkijan työpanosta ja sitä ei voi tehdä virkatyönä. VN TEAS – hankkeiden saama rahoitus vaihtelee, mutta suurimmassa osassa hankkeita se on n. 100.000 euroa. Hankkeiden kestoaika vaihtelee kolmesta kuukaudesta kolmeen vuoteen.

Toukokuussa 2022 tehdyn kartoituksen mukaan, vuosina 2014-2022 TEM:n vastuulla olevia VN TEAS-hankkeita oli ollut yhteensä 83 kappaletta, joista neljä viidesosaa oli ollut joko arviointeja tai tiedon kartoituksia. TEM:n asiantuntijat olivat osallistuneet hanketoimintaan sekä hankevastuuvirkamiehinä (67 kertaa) tai ohjausryhmiin (215 kertaa) (Järvinen, 2022).

Ministeriön eri osastojen yhteiset sekä osastojen omat hankkeet rahoitetaan pääosin TEM:n tutkimus- ja selvitystoiminnan (tuse) määrärahoista, joiden koko vuonna 2021 oli 1,5 miljoonaa euroa. Määrärahat ovat kaksivuotisia ja muista toimintamäärärahoista poiketen tusessa organisaatio saa pitää sille myönnetyn määrärahan ja käyttää edellisen vuoden käyttämättä olevaa määrärahaa seuraavana vuonna. Tuse-toiminnalla tavoitellaan tietojohtamisen tukemista, tutkimustietoon perustuvaa politiikkavalmistelua ja -päätöksentekoa. Iso osa rahoituksesta menee vakiohankkeisiin, kuten aineistojen hankintaan, mikä jättää vain vähän tilaa kertaluonteisiin hankkeisiin. Rahoitettavat hankkeet löytyvät ministeriön omasta tuse-rekisteristä. Tutkimus- ja selvitysrahoituksella on joissain tapauksissa tuotettu jotain, jota ei aikataulujen vuoksi ole ehditty saada VN TEAS-hankkeiden piiriin. Ministeriö voi myös jonkin verran hankkia selvityksiä muulla omalla rahoituksella.

1 <https://www.aka.fi/strateginen-tutkimus/>

2 <https://vnk.fi/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimustoiminta>

Vuonna 2021 TTM:n osuus määrärahasta oli 380.000 euroa. Osa hankkeista on jatkuvia ja osa kerrallisia. TTM:llä oli kuusi jatkuvaa hanketta ja 10 kertahanketta. Vertailuna esimerkiksi energiaosaston kaikki 19 hanketta olivat kertahankkeita. TTM:llä on jatkuvia hankkeita enemmän kuin muilla, koska osa analyysityön aineistoista hankitaan tällä rahoituksella.

Yllä esitellyt hankeinstrumentit jakautuvat ajalliselle jatkumolle: Strategisen tutkimuksen neuvoston kuusivuotiset tutkimusohjelmat ja niistä rahoitetut hankkeet ovat pisimpiä, yli hallituskausien, kestäviä hankkeita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeet kestävät laajimmillaan muutaman vuoden. Ministeriön omat tutkimus- ja selvityshankkeet ovat noin vuoden mittaisia.

Ajallisesta tarkastelusta lähtien oma analyysitoiminta vastaa lyhyimmistä ja muihin instrumentteihin nähden kevyemmästä toiminnasta. Pääasiassa alle vuoden mittaisista, joissain tapauksissa vain muutamia tunteja tai päiviä kestävästä selvityksistä.

Ministeriön sisäisessä esitysmateriaalissa (Räisänen, 2021) oma analyysitoiminta määritellään seuraavien piirteiden kautta: Se tukee tiedolla johtamista ja siinä käsiteltävät kysymykset lähtevät usein poliittisen tai virkamiesjohdon tai eri hankkeiden tietotarpeista. Analyysityö perustuu pitkäjänteiseen analyysidatojen kehittämiseen ja dataosaamiseen. Toiminta toteutetaan joko projektityyppisesti, vakioanalyysin tai kerrallisina analyysinä. Analyysityötä tekevät ovat organisaatioissa hajallaan, mutta verkostoituvat keskenään tehtäväkohtaisesti erikseen. Uusi analyysi lähtee usein liikkeelle muistiosta, joka toisinaan laajenee julkaisuksi TEM-analyysieja -verkkajulkaisusarjassa tai artikkeliksi Työpoliittisessa aikakauskirjassa. Liitteessä 4 on esitelty TEM:n tutkimustoiminnan periaatteet.

Oman analyysityön katsottiin vuoden 2009 tutkimusstrategiassa lähinnä täydentävän ministeriön muuta tutkimuksellista tiedonhankintaa. Se perustui eri tietoaineistoihin, tutkimuksiin ja selvityksiin ja sillä oli tärkeä merkitys politiikkavalmistelussa, tutkimustiedon tulkinnassa ja hyödyntämisessä sekä ministeriön tutkimustoiminnan suuntaamisessa. Oman analyysityön organisointi jätettiin strategiassa osastojen ja yksiköiden itsenäisesti päätettäväksi. Mahdollisuutta yhteistyöhön ministeriön, TEM-konsernin ja koko hallinnon sisällä korostettiin. (Kangaspunta ja Räisänen, 2009)

Oman analyysityön periaatteet olivat samat kuin tutkimustoiminnankin, vaikkakin jossain määrin operatiivisemmin suuntautuvia. Käytettävät aineistot ja menetelmät olivat pitkälti samoja.

Strategiassa todettiin, että omaa analyysia tarvittaisiin esimerkiksi tilanteissa, joissa paras asiantuntemus on ministeriössä, käsiteltävät kysymykset vaativat ministeriön hallinnon alan hyvää tuntemusta, tietoaaineistot eivät ole juurikaan saatavilla tai aikataulu on liian tiukka ulkopuolelta tilattavalle työlle.

Strategiassa myös linjattiin, että tuotosten tulisi olla julkisesti saatavilla ja tutkijayhteisön arvioitavissa paitsi jos ne liittyvät suoraan normaaliin, ministeriössä tehtävään valmistelutyöhön.

Ministeriön sisäisessä ja julkaistussa tutkimusstrategiassa ei kummassakaan käsitelty suoraan politiikkatoimien vaikutusarvioiteja osana analyysitoimintaa. Merkillepantavaa on, että strategiassa lisäksi katsottiin, että oma analyysityö ei voisi tuottaa riippumattomia arvioiteja, vaikka tekijä olisikin hallinnollisesti riippumaton analyysikohteesta.

1.3 Oma analyysityö työ- ja elinkeinoministeriössä

Selvitystyö rakentui ymmärrykselle, että TEM toimii osana valtioneuvostoa poliittis-hallinnollisena valmistelu-, päätöksenteko-, ja toimeenpano-organisaationa, eikä siksi ole tutkimuslaitos. Tämän takia oma analyysitoiminta on näitä tehtäviä tukevaa toimintaa, vaikkakin olennaista ydintehtävissä onnistumisen varmistamiseksi. Oma analyysitoiminta täydentää muuta tutkimuksellista tiedonhankintaa.

Käytännössä selvitystyö kohdistuu suureksi osaksi TTM-osaston omaan analyysitoimintaan, koska muilla osastoilla oma analyysitoiminta on vähäistä. Esimerkiksi energiaosasto sekä innovaatiot ja yritysrahoitusosasto hyödyntävät paljon VN TEAS-hankkeita tutkimustarpeissaan. Haastatteluissa on kuitenkin selvitystyön ohjausryhmän linjauksen mukaisesti pyritty tarkastelemaan myös selvitystyön ydinalueen ulkopuolella olevia tehtävälueita, jotta rajapinnat ja eri politiikkalohkojen tiedonhankinnan erot hahmottuisivat paremmin.

Koska analyysitoimintaa tehdään osana muita tehtäviä, on siihen kuluneita resursseja haastavaa arvioida tarkasti. Tällä hetkellä analyysitoimintaa tehdään ministeriössä verkostomaisesti tutkimus- ja analyysitoiminnon osalta hajautetussa organisaatiossa. Yhtenä arviona voidaan pitää ministeriön Tilastokeskukselle toimittamia vuotuisia tutkimus- ja kehitystoiminnan henkilömääriä ja henkilötöyvuosia. Tutkimushenkilökunnan määräksi vuoden 2021 lopussa on ilmoitettu 13 henkilöä, joista seitsemällä on tutkijakoulutus (lisenssiaatti tai tohtori). Tutkimustyöhön käytetyksi ajaksi on arvioitu 4,6 henkilötöyvuotta.³

Analyysitoimintaa tukevat ministeriössä olevat 14 analyysiaineistoa, jotka sisältävät sekä makro- että mikroaineistoja, ja joista suurin osa on TTM-osaston omistajuudessa. Pääsy osaan aineistoista on rajattu.

3 Räsänen, sähköposti, 6.9.2022

Analyysityö jakautuu vakiojulkaisuihin sekä kerrallisiin analyysihin ja ad hoc -pyyntöihin, joista jälkimmäiset vaativat räätälöidympiä ratkaisuja. Oma analyysitoiminta tuottaa muis-
tioita, lakiesitysten vaikutusarvioita, vastauksia tietopyyntöihin sekä säännöllisiä ja kerralli-
sia julkaisuja. Merkittävimmät julkaisukanavat ovat Työpoliittinen aikakauskirja, TEM-ana-
lyyseja -sarja sekä TEM-julkaisuja -sarja.

Analyysityön käytössä olevien aineistojen hankinta nojaa vahvasti vuosittaiseen TEM:n
tutkimus- ja selvitys eli tuse-rahoitukseen. Merkittävin poikkeus on Toimialapalvelu,
johon hankitaan pääosin muulla erillisrahoituksella aineistoja ja työpanosta raporttien
laadintaan.

Tuse-rahoituksella vuonna 2022 hankittavia aineistoja ovat esimerkiksi PK-yritysbaromet-
rin aineisto ja osin Toimialapalvelujen aineistot. Myös Työnantajahaastattelun aineisto sekä
Työolobarometrin aineisto hankitaan tuse-rahoituksella.

Useimmat kansainväliset tutkimushankkeet rahoitetaan tuse-rahoituksella. Esimerkiksi
OECD:n kansainvälisen aikuistutkimuksen PIAACin laaja aineistokeruu ja perusraportin
laadinta toteutetaan yhteistyössä OKM:n kanssa ja rahoitetaan tuse-rahoituksella.

Omassa analyysityössä korostuvat työn johtamisen, omien menetelmävalmiuksien ja
tehtäviin käytettävän ajan haasteet.

Ministeriössä pyritään käyttämään omia resursseja niin pitkälle kuin mahdollista. Vaikka
oma analyysityö ylläpitää ja kehittää ammattitaitoa sekä vahvistaa sisäistä yhteistyötä, pit-
känteisissä hankkeissa, työryhmissä sekä hallitusohjelman toimeenpanossa tulee tarve
tukeutua enemmän ulkopuolisiin tutkijoihin. Usein kyse on aikatauluista. Vaikka minis-
teriössä olisi parempi ymmärrys käytetyistä aineistoista, analyysityötä ei ehditä suoritta-
maan talon sisäisesti tai analyysissä on osia, joiden analysointiin vaaditaan ulkopuolista
osaamista.

Ulkopuolelta tilattu työ vaatii hankintaosaamista, työn ohjausta ohjausryhmissä ja sisäl-
tää epävarmuutta lopullisen tuotoksen laadusta. Joitakin poliittisen ohjauksen puolelta
tulevia analyysitarpeita ei ole mahdollista ulkoistaa.

1.4 Vaikutusarviointi

Selvitystyyppisen analyysityön rinnalle on noussut lisääntynyt tarve tehdä politiikkatoi-
menpiteiden vaikutusarviointia politiikkatoimenpiteiden suunnittelussa ja lainsäädän-
nössä. Eduskunta on linjannut, että vaikutusarviot tulee tehdä hyvin ja huolellisesti, ja
vastuu niiden tekemisestä on sektoriministeriöllä. TEM vastaa siten mm. työllisyyspolitiikan

vaikutusarvioinnista. Vastuuta vaikutusarvioista on siirretty pois VM:ltä sektoriministeriöille, mikä on johtanut arvioiden irtautumiseen toisistaan, vaikka niitä tehdään yhteistyössä ministeriöiden välillä.

Tämän johdosta työllisyysvaikutusten arvioinnissa käytettävien menetelmien peruseriaatteen on sovittu TEM:n ja VM:n kesken lyhyessä muistiossa, joka pohjaa Alatalon ym. (2010) laatimaan raporttiin lainsäädännön työllisyysvaikutusten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnista (Liite 5). Menetelmä sisältää toimenpiteiden selkeän määrittämisen, kohdejoukon arvioinnin ja toimenpiteiden vaikutuskanavien tunnistamisen, kustannusten määrittämisen, vaikuttavuuden arvioinnin ja kustannusvaikuttavuuden arvioinnin.

Toimenpiteen vaikuttavuuden arviointi nojaa vahvasti kontrafaktuaalin käyttöön eli mitä olisi tapahtunut, jos toimenpidettä ei olisi tehty. Tämän tyyppinen analyysi on laajentunut voimakkaasti taloustieteissä ja sen menetelmät ovat kehittyneet. Kontrafaktuaali, eli vaihtoehtoinen tila tulisi optimaalisesti rakentaa osana satunnaistettua koetta. Laadukkaan tutkimuksen tarve todetaan myös vaikutusarvioinnista laaditussa periaatemuistiossa. Koska sen puute tunnistetaan, sallitaan arvion tuottaminen perustelluilla oletuksilla, mieluiten muihin tutkimuksiin perustuvilla. Periaatteissa korostetaan myös sekä lyhyen aikavälin että pitkän aikavälin muutosten tarkastelua. Pitkä aikaväli tarkoittaa rakenteellisten muutosten huomioimista.

Periaatteissa on esitetty arviointikehikko, joka sisältää työvoiman kysyntä- ja tarjontavaikutusten arvioinnin lisäksi arvion tasapainovaikutuksista ja näiden pohjalta arvion nettovaikutuksista. Vaikutukset tulee jakaa suoriin vaikutuksiin sekä välillisiin vaikutuksiin, jotka tässä määritellään kerrannais-, käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutuksiksi.

Arviointikehikko sisältää taloustieteen näkökulmasta vaikeasti arvioitavia elementtejä, mikä voi helposti johtaa valistuneiden arvausten käyttöön tarkemman tilastollisen tai teoreettisen tiedon puuttuessa. Tämä voi myös johtaa epärealistiseen arvioon toimenpiteiden vaikuttavuudesta, mikä peittyi arviointikehikon formalisoituun muotoon.

Joissain vaikutusarviomuistioissa puutteet tunnistetaan ja niistä huomautetaan. Tästä esimerkkinä suora lainaus: "Esitettyä vaikutusarviota on siksi tulkittava lähinnä vaikutusmekanismin kuvauksena, johon on laskettu osin arvionvaraisia esimerkkilaskelmia työllisyysvaikutuksista."

TEM:ssä hallituksen esitysten arvioinnissa on vaihtelevia käytäntöjä riippuen siitä, kuinka laajasta esityksestä on kyse. Isommissa voi olla arviointitiimi. Vaikutusarvioihin osallistuvien henkilöiden määrää on kasvatettu TEM:ssä, mutta ministeriössä ei ole edelleenkään asiantuntijoita, joilla olisi pelkästään vaikutusarviointi työtehtävänä. Vaikutusarvioiteja tehdään hajautetussa rakenteessa, yhteistyössä VM:n kanssa, eikä sitä ole keskitetty omaan toimintoon.

1.5 Kansainvälinen yhteistyö

Ministeriöstä osallistutaan myös useisiin OECD:n työryhmiin, Pohjoismaiseen yhteistyöhön ja EU:n valmisteluun. Ministeriö täyttää myös IMF:n ja kansainvälisten luottolaitosten tietopyyntöjä ja osallistuu vierailujen aikana toteutuviin haastatteluihin. Ministeriön osallistuminen edellä mainittuihin valmisteluelimiin ja kv. työryhmiin on laajaa ja käsittää useita politiikka-alueita.

Eryteisesti OECD:n työ kytkeytyy analyysityöhön, koska monet tiedonhankinnat, missioiden kysymykset ja raporttien läpikäynti edellyttävät osaltaan analytikkotason valmiuksia. Lisäksi merkitystä on parhaiden käytäntöjen oppimisessa ja tiedonsiirrossa.

Ministeriön virkamiehet osallistuvat lisäksi mm. kansainvälisen työmarkkinaennusteverkoston toimintaan, johon kuuluvat Saksa, Hollanti, Ruotsi, Norja, Tanska, Viro ja Latvia sekä Suomi. Eri maita edustaa ennusteita laativa taho, joko ministeriö, keskusvirasto tai tutkimuslaitos. Verkosto kokoontuu vuosittain, jolloin kukin osallistuva maa esittelee ennusteensa sekä keskustellaan erityistestemasta.

2 Analyysityön tuotoksia ja julkaisuja

2.1 Muistimuotoiset analyysit

Selvityshenkilöt kävivät läpi edustavan joukon erityyppisiä ministeriön työntekijöiden tekemiä kirjallisia analyyskejä. Seuraavaksi niitä käydään esimerkinomaisesti läpi.

Kärkituotokseksi selvityshenkilöt tunnistivat kuukausittaisen Työllisyys- ja työttömyys-tilanne – muistion, jota kutsutaan ministeriön sisällä 'Työllisyysbriiffiksi'. Siinä pyritään luomaan työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilastojen pohjalta ajankohtainen kokonaiskuva työttömyyden tilanteesta ja avoinna olevista työpaikoista Suomessa.

Muistio on deskriptiivinen, eikä siinä ole tilastollista analyysiä. Muistio julkaistaan Valtioneuvoston intranetissä Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja TEM:n työnvälitystilaston julkaisupäivänä. Muistio on tiivistynyt viime kuukausina visuaalisemmaksi. Muistion valmistelussa koottujen aineistojen kausitasoitettuja lukuja käytetään kaksi kertaa vuodessa TEM:n ennusteryhmän laatimassa työmarkkinaennusteessa.⁴

Osa analyysistä on selvästi virkatyön luonteista, kuten ministeriön sisäiset esitykset johtaja ohjausryhmissä. Näistä selvityshenkilöille toimitettiin kaksi esimerkkiä: työvoimatiekartta-hankkeen esitys ohjausryhmälle ja ulkomaalaisten työttömyyttä koskeva esitys. Nämä olivat kuvailevia esityksiä, joiden tietosisältö koostuu poimintoista työnvälitystilastosta ja ammattibarometristä.

Selvityshenkilöiden käytössä oli myös valiokunnalle annettu lausunto koronakriisin vaikutuksista työllisyyskehitykseen pohjoismaissa (Larja 9.11.2021). Muistio on kuvaileva, pohjoismaisiin tilastolähteisiin perustuva ja antaa hyvän ajankohtaiskuvan tilanteesta raportointihetkellä.

Yhden kokonaisuuden muistiotyyppisistä tuotoksista muodostavat poliittisen johdon ja median tietopyynnöt, joihin vastaaminen vaatii oman analyysin tekemistä. Näihin vastamiseen arvioidaan kuluvan aikaa puolesta tunnista useisiin päiviin.

4 Eri talousennusteista ja -tilastoista on aiemmin koottu kuukausittain katsaus. Katsauksen lopussa on satunnaisesti esitetty talouskehitystä koskevia politiikkapäätelmiä. Katsausta ei enää tehdä.

Esimerkkinä poliittisen valmistelun toimeksiannosta käy 1.7.2021 eritysavustajalta sähköpostilla saatu tietopyyntö koskien perusasteen koulutettujen työllisyysastetta. Vastaus tähän tietopyyntöön on nelisivuinen muistio, jossa kuvataan eri tilastolähteistä saadut tiedot ja pohditaan niiden vertailukelpoisuutta.

Vastaavan tyyppisiä pyyntöjä tulee myös medialta, joissa usein kysytään työmarkkinoihin ja niiden tilastoihin liittyviä asioita, joita kootaan pyynnön tehneelle toimittajalle. Nämä tietopyynnot rinnastuvat poliittisen johdon toimeksiantoihin, koska ne pitää usein hoitaa välittömästi. Median kysymykset ovat tyyppisesti sellaisia, että ne edellyttävät makrotilastojen käyttöä, laskelmia sekä kirjallisuuslähteiden hakemista. Median tietopyynnot toteutetaan usein poliittisen valmistelun pyyntöjäkin nopeammin – yleensä päivässä.

Oman kokonaisuutensa muodostavat puolestaan eri politiikkatoimenpiteiden vaikutusarviot, joita käytetään sisäisessä valmistelussa ja lopulta hallitusten esitysten perusteluissa. Näiden laadussa on vaihtelua, joka heijastaa puutteellisia aineistoja, käytetyn teoreettisten kirjallisuuden kapeutta, analyttisiä valmiuksia ja käytettävissä ollutta aikaa. Nämä puutteet näyttäytyvät eri tavoin selvityshenkilöiden tutustumassa materiaalissa.

Selvityshenkilöille toimitetuista esimerkeistä voidaan todeta, että viimeisimmissä vaikutusarvioissa tehdyn arvion laatu on parantunut, ja niissä on otettu enemmän huomioon tieteellistä kirjallisuutta, saatavilla olevia aineistoja ja vaikutusarvioinnin menettelyä. (esim. Ikääntyneiden työttömyysturvan suojasäännös; 13.2.2020). Arviointityötä on myös pyritty helpottamaan laatimalla kooste tutkimuskirjallisuudesta löytyvistä työvoimapolitiikan vaikuttavuusestimaateista.

Selvityshenkilöt saivat myös vaikeammin luokiteltavia muistioita ja raportteja arvioitaviksi. Osa oli työmarkkinoiden kysyntää ja tarjontaa kartoittavia, työllisyysreservejä arvioivia sekä työmarkkinoiden virtojen ja varantojen kehitystä kuvaavia.

Saadussa materiaalissa oli yksi tilastollisia menetelmiä käyttävä muistio (Räisänen, 9.3.2022), jossa arvioitiin työllisyyden ja työttömyyden kasvukynnyksiä eri oletuksilla.

2.2 TEM-analyyseja-julkaisut

TEM-analyyseja julkaisusarjaa hallitsee neljä vuosittain ilmestyvää raporttia: TEM:n lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, työvoiman hankinta toimipaikoissa, uusien työpaikkojen synty ja aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta tapahtunut sijoittuminen-raportit. Yksittäisiä analyyseja on julkaistu muutamia vuodessa. Viimeisin erillisraportti on julkaistu keuhällä 2020.

Merkittävin julkaisuista on kaksi kertaa vuodessa ilmestyvä lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste (viimeisin Alatalo ym, 2022). Se perustuu valtiovarainministeriön talousennusteeseen, mutta käyttää laajemmin työmarkkinoita koskevia tietoaaineistoja ja soveltaa eri luokitteluja ja menetelmiä. TEM:n ennuste on yksityiskohtaisempi ja menee syvemmälle työmarkkinoiden toimintaan kuin VM:n taloudellinen katsaus. Ennusteessa tuotettu yksityiskohtainen tilannekuva työmarkkinoista on hyödyllinen lisä ajankohtaisen työmarkkinatilanteen ymmärtämiseen.

TEM julkaisee vuosittain selvityksen työvoimapolitiittisten palvelujen jälkeisestä työllistymisestä (viimeisin Tuomaala, 2021). Selvityksessä käytetty aineisto on Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta tehty poiminta. Aineiston saannissa on usean vuoden viive. Raportti on kuvaileva. Koska toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä ei ole kaltaistettu (ei ole kontrolliryhmää), sen pohjalta ei pystytä tekemään johtopäätöksiä eri aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden vaikuttavuudesta.

Sekä 'Työvoiman hankinta toimipaikoissa' (viimeisin Peltonen, 2021) että 'Minne uudet työpaikat syntyivät' (viimeisin Räisänen ja Ylikännö, 2021)-raportit perustuvat Tilastokeskuksen TEM:lle tuottamaan ja avointen työpaikkojen tutkimusten yhteydessä koottuun työnantajahaastattelujen mikroaineistoon. Nämä raportit ovat laadukkaita. 'Työvoiman hankinta toimipaikoissa' -raportin tuottaminen on kuitenkin tänä vuonna lopetettu ja korvattu ELYlle toimitettavalla taulukko- ja graafisella aineistolla.

Kerrallisia analyyssejä on sarjassa julkaistu verrattain harvoin. Niistä viimeisimmät työmarkkinoihin liittyvät olivat 'Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella (Larja ja Räisänen, 2020); 'Työvoima-ajan työllisen ajan ja työttömyysajan elinkaarilaskelmia. (Räisänen, 2019)' sekä 'Talouskasvu ja rekrytointi julkisessa työnvälityksessä (Räisänen, 2018)'. Analyysit ovat tieteellisiä siinä mielessä, että kaikissa on käytetty tilastollisia menetelmiä ilmiön analysoinnissa.

2.3 Työpoliittinen aikakauskirja

Ministeriön julkaisema Työpoliittinen aikakauskirja edistää työpolitiikkaan liittyvää tutkimukseen ja asiantuntijuuteen perustuvaa keskustelua sekä tukee työ- ja elinkeinoministeriön strategiatyötä. Aikakauskirja julkaistaan neljästi vuodessa kolmessa eri muodossa: sähköisenä näköispainoksena, selattavana nettiversiona sekä painettuna.

Työpoliittinen aikakauskirja on ministeriön julkaisu ja sitä on pidetty väylänä välittää korkeatasoisten tutkimusartikkelien lisäksi ministeriön analyyssejä. Artikkelit ovat korkeatasoisia, monet artikkelit voisivat englanninkielisinä tulla hyväksytyiksi vertaisarvioituihin

tiedelehtiin. Suurin osa artikkeleista on käsitellyt työmarkkinoita. Tämä lisäksi aikakauskirjassa on työhyvinvointiin ja -elämään liittyviä artikkeleja.

Aikakauskirja jakautuu artikkeleihin, katsaus- ja keskusteluosaan sekä tilasto-osaan. Tilasto-osaston tiedot julkaistaan TEM:n sivuilla myös sähköisenä liitteenä, joka on ladattavissa viimeisen numeron osalta TEM:n sivuilta.

Artikkelit saadaan aikakauskirjaan toimituskunnan, erityisesti päätoimittajan ja toimittajan, aktiivisuudella. Artikkeleita tarjotaan harvakseltaan toimitukselle.

Aikakauskirjalla on toimitusneuvosto, jonka jäseninä ovat ministeriön virkamiehet, ELYistä on kaksi edustajaa ja yksi sekä VTT:stä että Business Finlandista kustakin. Vaikka toimituskunnan tehtävänä on tukea toimituksen työtä, ideoida uutta ja arvioida julkaistua, niin toiminta on keskittynyt lähinnä julkaistujen artikkelien kommentoinniksi.

Lukijatutkimus on tehty viimeksi vuonna 2014. Haastatteluissa esiintyi epäilyjä vastaajien edustavuudesta.

Aikakauskirja leviää pääsääntöisesti nettilatauksilla, mutta latausten kokonaismäärää ei seurata. Aikakauskirjan painos on 700 kappaletta ja tilauksia hoitaa ulkopuolinen painotalo. Painosta on viime vuosina supistettu.

Aikakauskirjalle varattu vuosittainen määräraha on 45.000 euroa. Aikakauskirjan toimitamisen arvioitiin vievän 2-3 henkilötyökuukautta päätoimittajalta ja hieman vähemmän toimitussihteeriltä. Julkaisuprosessi noudattaa rakennetta, joka jäsentyy sisällön suunnittelulla, potentiaalisten kirjoittajien kontaktoinnilla, artikkeleiden arvioimisella ja editoimisella, taitolla ja julkaisulla. Vastuu aikakauskirjan toimitusprosessin onnistumisesta nojaa muutaman tekijän hartioilla, joka voi muodostua riskiksi henkilövaihdosten sattuessa.

Tieto aikakauskirjan ilmestymisestä julkaistaan ministeriön uutiskirjeessä ja nettisivuilla. Viestintä jatkaa tiedotusta myös somessa. Lehdellä on LinkedIn -ryhmä.

Toimituskunta on yrittänyt lisätä aikakauskirjaan enemmän julkaisuja alueellisista ilmiöistä, kansainvälisistä asioista sekä työoikeudesta. Aikakauskirjan roolina nähdään myös kirjarviointien tekeminen varsinkin kansainvälisistä julkaisuista ja täten niiden tuominen suomalaisen lukijakunnan tietoon.

Työpoliittinen aikakauskirja edustaa ilmiöpohjaista tieteellistä julkaisua, jonka piirissä on useita tieteenaloja. Nyt julkaisulla ei ole Jufo-luokitusta. Suomalaisessa tiedeyhteisössä julkaisukanavan pitää useimmissa tapauksissa olla Jufo-luokiteltu, jotta se meritoisi tutkijaa. Luokituksen puuttuminen heikentää siten tutkijoiden halua tarjota julkaistavaksi

tieteellisiä artikkeleita Työpoliittisessa aikakauskirjassa. Vasta-argumenttina todettiin, että koska julkaisu on ministeriön, julkaisulla halutaan myös viestittää.

2.4 Kansainvälisiä julkaisuja

Ministeriössä on syntynyt jonkin verran kansainvälisiä julkaisuja. Toimitetussa materiaalissa oli kahdeksan kansainvälistä julkaisuja, joista osa oli vertaisarvioituja.

Julkaisut olivat vuosilta 2008–2021. Julkaisut pohjautuivat joko kansainvälisenä tutkimusyhteistyönä tehtyihin hankkeisiin tai yksittäisten ulkomaisten yhteistyökumppaneiden pyynnöstä tehtyihin selvityksiin. Osa artikkeleista on julkaistu oman toimen ohella.

3 Selvitystyön aineistot

3.1 TEM:n ja Tilastokeskuksen tietoaineistot

Oma analyysitoiminta käyttää laajasti erityyppisiä aineistoja; sekä sisäisiä että ulkoisia. Pääosan työmarkkinoita koskevista aineistoista tuottavat Tilastokeskus, TEM-konserni ja TE-toimistot.

Selvityshenkilöille toimitettiin ministeriön 14 aineistoa, joista osa oli jatkuvia aineistoja ja osa yksittäistä raporttia varten hankittuja. Osa aineistosta on koostettu yhteen ja varastoitu suojattuun palvelimeen käyttöoikeussyistä. Näistä käy esimerkkinä TEM:n johdolle valmistellun työllisyysbriiffin vaatimat aineistot. Myös ministeriön julkaisemaan lyhyen aikavälin ennusteeseen liittyvä datatyö on tehtävä suljetussa ympäristössä ja muodostaa oman päivittyvän aineiston. Tämän takia nämä aineistot eivät ole olleet tietokantapohjaisia, vaan työ on tehty Excel-ympäristössä.

Pääosa aineistoista kerätään säännöllisesti julkaistavien raporttien käyttöön. Osa aineistoista on karkeistettuja, koostettuja tai tilastollisesti jatkojalostettuja. Esimerkkinä käy Tilastokeskuksen avoimien työpaikkojen haastattelujen yhteydessä kerättävä vuosittainen poikkileikkaustyyppinen mikroaineisto, jonka pohjalta laaditaan TEM:n analyysisarjassa vuosittain ilmestyvä ”Minne uudet työpaikat syntyvät”-raportti. Myös TEM:n julkisen työnvälityksen mikroaineiston sisältävää vakanssidataa on hyödynnetty useassa analyysi-sarjan julkaisussa.

Aineistojen joukossa oli myös yksittäisten tutkimusraporttien analyysiaineistoja, kuten omaehtoinen opiskelu työttömyystuella-raporttia varten TEM:n työnvälitystilaston yksilötietokannasta ajettu aineisto ja ”Työvoima-ajan, työllisen ajan ja työttömyysajan elinkaari-laskelmia”-raportin aineistot.

Tilastokeskus tuottaa työvoimatutkimuksen⁵, jonka perusteella lasketaan mm. työllisyys- ja työttömyysaste. Tutkimus on kyselytutkimus, jonka otokseen kuuluu kuukausittain noin 12 500 iältään 15–89-vuotiasta henkilöä. Työvoimatutkimuksen tiedon keruun ja julkistamisen väli on verrattain lyhyt, joten se toimii lähteenä arvioitaessa työmarkkinoiden kehitystä. Tietoja julkaistaan kuukausittain ja neljännesvuosittain.

5 <https://stat.fi/tilasto/tyti>

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii osana Suomen Virallista Tilastoa (SVT) työnvälitystilastoksi⁶ kutsuttua TE-toimistojen rekisteriaineistoihin perustuvaa tilastoa toimistoihin ilmoittautuneista työnhakijoista ja työnantajien toimistoihin ilmoittamista avoimista työpaikoista sekä työvoimapolitiittisiin palveluihin osallistuneista. Työvoimapalveluiden käyttöön liittyviä aineistoja on neljä kappaletta: sijoittumistiedot, omaehtoinen koulutus, työvoimakoulutus-, valmennus- ja kotoutumisjaksot, sekä työllisyysjaksotiedot. Ne ovat työnvälitystilaston yksilötietokannasta koostettuja laajoja aineistokokonaisuuksia, jotka ovat saatavissa tutkimuskäyttöön Tilastokeskuksen FIONA-palvelussa.

TEM julkaisee kuukausittaisessa Työllisyyskatsauksessa⁷ työttömien työnhakijoiden määrän, erityyppisissä työvoimapalveluissa olevien määrän ja lisäksi TE-toimistoihin ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrän. Tilastokeskuksen ja TEM:n omilla menetelmillään ja määrittelyillään tuottamat työttömyysasteet eroavat toisistaan. Työnvälitystilaston ja työvoimatutkimuksen julkistus on TK:n ja TEM:n kesken koordinoitu ja ne julkaistaan samana päivänä.

Tilastotuotannon työnjako ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA:n ja TEM:n välillä uudistettiin lakimuutoksella v. 2020. KEHA vastaa asiakaspalvelun tietojärjestelmästä ja toimittaa automaattisesti työnvälitystilastoon siirtyvät tiedot TEM:lle kuukausittain.

Tilastokeskus kerää myös laajempaa avoimet työpaikat -tilastoa, johon tiedot kerätään otostutkimuksena työnantajilta.⁸ Tilasto julkaistaan neljännesvuosittain.

TE-palvelut ja KEHA-keskus tuottaa ammattibarometrin⁹, joka edustaa laajaa haastatteluai-
neistoa, jossa TE-toimiston virkailijat arvioivat noin 200 ammatin työvoiman kysyntänäky-
miä ja tasapainoa puoleksi vuodeksi eteenpäin. Tietoa on tuotettu yhtenäisesti vuodesta
2014 lähtien. Ammattibarometrin uudistamisprojekti on käynnissä.

Sekä työllisyyskatsauksen että työvoimatutkimuksen tiedot ovat saatavilla StatFin-palve-
lussa ja tutkijoille suunnatussa Tilastokeskuksen Fiona-käyttöympäristössä.

Osa TEM:n aineistoista kerätään yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tästä käy esi-
merkkinä kahdesti vuodessa toteutettava PK-yritysbarometri, jossa TEM tekee yhteis-
työtä Suomen Yrittäjien ja Finnveran kanssa. Otantapohjaisen tiedonkeruun hoitaa

6 <https://www.stat.fi/julkaisu/cku49a8mw0g7e0b52dtpkhl6x>

7 <https://www.temtyollisyyskatsaus.fi/graph/tkat/tkat.aspx>

8 <https://stat.fi/tilasto/atp>

9 <https://www.ammattibarometri.fi/>

Taloustutkimus. Barometri kuvaa pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja taloudellista toimintaympäristöä.

TEM:n työoloja kartoittavat tutkimusaineistot ovat Tilastokeskuksen vuosittain keräämä työolobarometri ja viiden vuoden välein useamman rahoittajan kustantama työolotutkimus.

Haasteena tilastotuotannolle on se, että lähdejärjestelmä on uusiutumassa, kun uudet kuntatoimijat alkavat tuottaa palveluita ja kerätä siihen liittyvät tiedot. TE-palvelujen järjestäminen ollaan siirtämässä vuoden 2025 alusta yhdestä tai useammasta kunnasta muodostettaville työllisyysalueille (hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle lokakuun 2022 alkupuolella). Nykyinen asiakastietojärjestelmä korvataan siihen mennessä uusilla tietojärjestelmäpalveluilla (valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäkokonaisuus, palvelualusta ja asiakastietovaranto).

Uusilla työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta, tietovarantoa ja palvelualustaa. KEHA:lla ja työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen TE-palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi, asiakaspalvelun järjestämiseksi ja työvoimapalveluja koskevan neuvonnan tarjoamiseksi, työvoimapalvelujen yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toteuttamiseksi, työllisyydenhoidon järjestämisen seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi sekä tilastointia ja tiedolla johtamista varten. Lisäksi työvoimapalvelujen tuottajat voisivat tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot hankitun palvelun etenemisestä ja tuloksista.

Tehtävä on mittava ja haasteena on tietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöönottoon liittyvien riskien hallinta, mm. uusien kuntatoimijoiden tuottamien tietojen yhteismitallisuus ja tiedon laatu.

Tietoa ei myöskään ole siitä, kuinka paljon TEM:n aineistoja käytetään ministeriön ulkopuolella. TEM tekee noin 40 tutkimuslupapäätöstä vuosittain, mutta esim. Tilastokeskuksen Stat.fi palvelun kautta käytettävistä tilastoista ei ole tietoa.

3.2 Sisäinen datainfrastrukturi

Analyysi vaatii toimivaa datapohjaa ja sen käyttöä helpottavaa datainfrastruktuuria. TEM:ssä tiedon hallinta vaikuttaa olevan hajanaista. Nykyisen henkilöstön osaaminen riittää olemassa olevien ohjelmistojen käyttämiseen, mutta toimintoja voisi automatisoida huomattavasti nykyistä enemmän.

Haastatteluissa kävi ilmi, että tiedon käsittelyssä, valmistelussa ja automatisoinnissa olisi kehitettävää erityisesti niiden mielestä, joilla on data-analyysistä aiempaa kokemusta. Parempi datanhallinta loisi vahvempaa pohjaa analyysitoiminnolle. Tätä tulisi seurata erityisesti, kun hyvinvointialueet aloittavat, mutta tällä alueella on koordinoitavaa myös ministeriön tasolla. Esimerkiksi työllisyystilastoja käsitellään enemmän tai vähemmän kaikilla osastoilla.

TEM:ssä on käynnistynyt useita digitalisaatiohankkeita digitalisaation johtamisesta yksittäisten toimintojen ja palveluiden digitalisaatioon. Ministeriön tiekartta-hankkeessa on mm. rakennettu vuodesta 2021 BI-pohjaista tietokantaa. Haastattelujen pohjalta vaikutelmaksi jäi, että digitalisaatiohankkeet mahdollistavat laadukkaampien aineistojen nopeamman keräämisen oman analyysin käyttöön. Datainfrastruktuuri koettiin vielä kaiken kaikkiaan verrattain kehittymättömäksi.

4 Tehtävänannon haastattelut

Selvityksen kohteena olevan oman analyysitoiminnan aihealueet keskittyvät työmarkkinoihin ja talouteen. Toimeksiannon mukaisesti selvityshenkilöt ovat sekä analyysityötä tekeviä että sitä hyödyntäviä haastatteleamalla etsineet vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka TEM:n analyysitoiminta vastaa sille asetettuihin odotuksiin?
- Kuinka analyysityön tuloksia on voitu hyödyntää politiikkavalmistelussa ja päätöksenteossa?
- Miten analyysityön tutkimuksellista laatua voidaan arvioida?
- Vastaavatko analyysityön resurssit (datainfrastruktuuri, analyysiohjelmit, henkilöstöresurssit, organisointi) sille asetettuja tavoitteita?
- Miten analyysityön tuloksista on onnistuttu kommunikoidaan TEM:n sisällä ja laajemmille yleisöille?
- Onko analyysityössä substantiaalisia tai osaamiseen perustuvia aukkokohtia?

Seuraavaksi esitellään näissä haastatteluissa esitettyjä näkemyksiä. Laajan haastattelukierroksen kautta (ks. liite 1) on saatu arvokasta lisätietoa ministeriön analyysitoiminnan organisoinnista, tuotoksista ja aineistoista. Haastatteluissa mielipiteet analyysitoiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista myös jakautuivat, mutta jotkut näkemykset toistuivat verrattain yhdenmukaisina läpi haastattelujen. Mielipiteet on pyritty esittämään kokoaivasti, mutta moniäänisesti, jotta raportista välittyy kuva mielipiteiden kirjosta.

4.1 Odotukset TEM:n analyysitoiminnalle ja niiden toteutuminen

Ensimmäinen havainto oli se, että TEM:n omalle analyysityölle asetetut odotukset olivat epäselviä. Selkeitä tavoitteita omalle analyysityölle ei järjestelmällisesti aseteta, ja haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että analyysityötä ei ministeriön johdon taholta järjestelmällisesti johdeta.

Tällä hetkellä analyysitoiminta on hajautunutta, eikä haastateltujen mielestä johdon taholta ole selkeästi pohdittu kokonaiskuvaa. Sen vahvistamista kaivataan. Talon sisällä ei käydä sisäistä keskustelua prioriteeteista ja kehittämissuunnitelmista. Ministeriössä ei ole

suunnitelmallista tutkimusagendaa ja vuonna 2009 laaditun TEM:n tutkimusstrategian voimassaolo on todettu lakanneeksi.

Ministeriö asettaa haastateltujen mukaan itsekkin odotuksia, mutta viime kädessä ne asetavat yhteiskunta, hallitus ja eduskunta, media ja suuri yleisö. Myös maakunnat ja ELY:t odottavat alueellista tietoa. Toiveet ovat hajanaisia, eikä työlle kohdistuvia odotuksia välttämättä tiedetä.

Käytännössä odotukset analyysityölle tulevat pääosin asetetuiksi hallitusohjelman kautta, ja ne kytkeytyvät hallitusohjelman aikajanaan. Poliittinen prosessi kulkee budjettiriihien kautta. Siellä yleensä mietitään uusiksi mistä halutaan tietoa, ja sieltä tulee poliittisia uusia aloitteita. Toisaalta on myös vakiotyötä, joka ei ole suoraan sidoksissa hallitusohjelmaan, kuten työllisyyskatsaukset, ennusteet ja aluetalouskatsaukset. Vakioteemojen tapauksessa vuosisuunnittelu olisi haastateltujen mielestä hyödyllistä, esimerkiksi vuosittainen pohdinta työmarkkinoiden kohtaannon tilanteesta.

Haastattelujen perusteella ei ole aina selvää, edes esimiehille tai analyysitoiminnan tekijöille, mitä analyysilla tarkoitetaan tai miltä olennaisilta osin se eroaa normaalista virkistyöstä. Esimerkiksi tilastotuotanto ei ole lähtökohtaisesti analyysia, mutta se voi sisältää analyysin elementtejä, vaikka olisikin pääosin deskriptiivistä. Pääosin analyysiksi ymmärrettyä toimintaa voi luonnehtia yleistajuiseksi, kevyehköksi selvitystyöksi. Joskus on yritetty tehdä tieteellisempää analyysia, mutta helposti tyydytään siihen, että deskriptiivinen tieto riittää. Rakenteelliset kysymykset jäävät liian pienelle huomiolle.

Tutkimustiedon hyödyntäminen on kapeikko. Jos/kun analyysityön tavoitetaso on kuvaileva analyysi, niin nykyinen analyysityö voi täyttää tarpeen. Tasalaatuisuutta kuitenkin tarvitaan vielä lisää, jotta pystytään tasapainoisesti tukemaan politiikkavalmistelua sen eri vaiheissa.

Ministeriössä tehdään haastateltujen kuvauksen mukaan monenlaista hajautunutta omaa analyysia. Työmarkkinatilanne on kokoava teema. Tähän luetaan työvoiman kysyntään ja tarjontaan, työmarkkinoiden kohtaantoon ja työntekijävirtoihin liittyvät analyysit. Joskus omaa analyysia tehdään myös yrityspuolelta, mutta tässä keskitytään työmarkkinoihin kytkeytyvän analyysityön arviointiin.

Leimallinen piirre ministeriössä tehtävälle analyysityölle on, että se on reaktiivista ja pitkälti vastailua yksittäisiin tietopyyntöihin, esimerkiksi mitä mediasta nousee. Analyysityötä tekevät kokevat, että heidän pitää johtaa itse itseään, ja että heidän odotetaan osaavan vastata kulloinkin ajankohtaisiin kysymyksiin. Palautetta työn lopputuloksesta ei tyypillisesti anneta. Virkamiehet kaipaisivat ohjausta esimerkiksi virkamiesjohtoryhmästä: "Mikä on se tieto, joka on meille olennaista?". Haastatteluissa toivottiin, että tavoitteita asetettaisiin niin, että niitä voitaisiin seurata.

4.2 Miten analyysityön tuloksia on voitu hyödyntää politiikkavalmistelussa ja päätöksenteossa?

Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti työllisyyspolitiikan valmistelu. Selvitystyön aikana heräsi kysymys, kuinka hyvin TEM pystyy analyysityössään keskittymään tähän ydintehtävään. Palveleeko oma analyysitoiminta optimaalisesti työllisyyspolitiikan valmistelua? TEM on kuluvalle hallituskaudella koordinoanut työllisyysasteen nostamiseen tähtäävää työtä, mutta varsinaiset toimet ovat toimivallaltaan monesti muiden ministeriöiden tontilla. Tämä jaettu toimivalta leimaa jatkossakin työllisyyspolitiikan valmistelua.

Tehtäväkentän laajuudesta ilmaantui haastatteluissa erilaisia tulkintoja. Ministeriön johdon piirissä osa kokee, että TEM:ssä pitäisi olla analyysi- ja tutkimusosaamista siitä, mitä on mahdollista tehdä työllisyysasteen nostamiseksi, eli miten vaikutusarviointia voidaan edelleen kehittää. Toisaalta ministeriön johdossa on myös sellaista ajattelua, että vastuu rajoittuu työmarkkinoiden osalta työvoimahallintoon ja -politiikkaan sekä työelämäkysymyksiin.

Edellä mainittu, työllisyyden edistämisen tavoite, on yhteinen muiden ministeriöiden kanssa, kun taas työvoimapolitiikka, työvoimahallinnon kautta, on leimallisesti TEM:n hallinnonala. Erityisesti kuluneella hallituskaudella työllisyysasteen nosto ja siihen liittyvä tiedon tarve on ollut keskeinen, vaikka työllisyysaste on ollut keskeinen kriteeri työllisyyspolitiikan onnistumiselle jo muutaman hallituskauden ajan.

4.2.1 Tavoitteeseen pääsyn arviointi: Vaikutusarviointi

Haastatteluissa pohdittiin, ovatko ministeriön omat aineistot riittävän hyvin työllisyyspolitiikan vaikutusarvioita tekevien hallussa, ymmärretäänkö suhde lainsäädännön ja datan välillä, ja pystytäänkö vaikuttavuutta arvioimaan tutkimuksellisesti kestäväällä tavalla. Aina ei ole mahdollista tehdä tieteellisesti pätevää vaikuttavuustutkimusta (jossa kyetään identifioimaan syy-seuraussuhteita), mutta sektoriministeriölle ei ole vaihtoehtoa olla tekemättä mitään. Haastatteluissa korostettiin, että sektoriministeriöllä on esittelyvastuu, joka velvoittaa antamaan mahdollisimman oikean kuvan.

Vaikutusarviot ovat kuluvalle hallituskaudella korostuneet aiempaa enemmän. Halu on suuri tietää, mikä on politiikan kvantitatiivinen vaikutus (pl. muiden tekijöiden vaikutus), mutta sitä on monissa tapauksissa erittäin vaikeaa laskea. Kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta luetaan, mutta monestikaan sieltä ei löydy suoraan sovellettavia vastauksia. Dynaamisia vaikutuksia ei saada luotettavasti arvioitua. Vaihtoehtoisesti datapohja voi olla puutteellinen. Haastatteluissa nousi esiin, että uudet avaukset työllisyystoimista jäävät jopa tekemättä tai toimia on vaikea saada edistettyä, jos ei ole olemassa eksplisiittistä kvantitatiivista arviota.

Haastatteluissa nousee esiin myös jälkianalyysi tehdyistä politiikkatoimista. Se jää tyypillisesti tekemättä. Jälkikäteisarviointi on kansainvälisestikin (OECD) arvioitu Suomen säädösvalmistelun yhdeksi heikoksi kohdaksi. Esimerkiksi kolmen päivän koulutusoikeudesta saatiin laskettua verovähennyksen määrä, mutta toimen vaikutuksista ei ole analyysiä. Mittaaminen ei saisi loppua siihen, kun lakiesitys lähtee pöydältä, mutta tähänkin pitäisi osoittaa resursseja.

4.3 Vastaavatko analyysityön resurssit sille asetettuja tavoitteita?

4.3.1 Henkilöresurssit / Aika

Keskeinen haaste analyysityölle on haastattelujen perusteella aika. Tämä nousee esiin haastatteluissa toistuvasti. Asioihin ei ehditä paneutua riittävästi. Mitä tiukemmat aikataulut, sitä nopeampaa analyysiä joudutaan tekemään. Haastateltavat kokivat, että hallituksen esityksiäkin on ollut pakko tästä syystä lähettää eteenpäin epätäydellisinä. Joidenkin haastateltujen mielestä lyhyitä tietopyyntöjä tulee kuitenkin tällä hetkellä poliittisesta esikunnasta vähemmän, mikä voi heijastaa toimintakulttuurin parantumista.

Analyysityöhön saa haastateltujen mielestä apua ja keskustelukumppaneita, kunhan tietää kuka vastaa mistä. Tekemisessä korostuu reaktiivisuus, sen sijaan, että suunniteltaisiin tavoitteellisesti tutkimuksia. Joku pyytää odottamatta jotain ja siihen yritetään vastata. Annetut aikataulut ovat hankalat, monesti vain joitain päiviä. Välttämättä ei ole helposti saatavilla tarvittavaa dataa.

Asiantuntijat kokevat monesti, että ovat usein tehtäviensä kanssa yksin. Esimerkiksi työolobarometria tekee yksi henkilö. Henkilöiden työnkuvaan kuuluu usein sekä datan kerääminen, käsittely ja sen analysointi. Aikaa ei riitä toiminnan kehittämiseen, uusien ajatusten kokeilemiseen tai innovointiin.

Useassa haastattelussa nousee esiin pula henkilöstöstä, jolla olisi tilasto-osaamista. Erityisesti nousee esiin, kuinka niukasti resurssoitua tiettyjen keskeisten tietoaineistojen hoito ja muu tietokantatyö ministeriössä on.

Ministeriön johdon taholta on korostettu, että pitää olla tutkimusosaamista ja tilasto-osaamista, mutta monet haastatellut arvelevat, että analyysityötä tekevien määrä ja siihen käytettävissä oleva aika on jatkuvasti vähentynyt.

Toisaalta haastatteluissa kerrottiin, että analyysitaustaisia on viime vuosina rekrytoitu aiempaa enemmän ja että rekrytoinnissa on viime aikoina kiinnitetty huomiota hakijoiden

analyysivalmiuksiin. Rekrytoitaessa analyysia vaativiin tehtäviin, on haastatteluissa tehty työtöstejä, kuten tulkintatehtäviä.

4.3.2 Analyysityön edellyttämä osaaminen

Yksi haastatteluissa esiin tuotu näkemys oli, että analyttisten perusvalmiuksien parantaminen pitäisi olla kaikkien ministeriöläisten vastuulla. Jokaisen pitäisi pystyä oman substanssin osalta tekemään analyysia. Osaamista pika-analyysien ja perusteellisemmankin analyysin tekemiseen löytyy useilta osastoilta, mutta parantamista perusdatatyössä sekä tutkimuksen lukutaidossa peräänkuulutettiin. Haasteltavat kokivat, että olemassa olevia dataa ja tietopohjia hyödynnetään aika vähän, eivätkä tilastoanalyysit aina ole hallussa. Tämä näkyy siinä, että varsinaisiin analyysijulkaisuihin käytetään vain vähän aikaa, mutta taustalla olevan tietopohjan kokoamiseen ja analysointiin menee paljon aikaa.

Haastatteluissa nousi esiin analyysityötä tekevien tai hyödyntävien erilaiset koulutustasot. Erityisesti politiikkatoimien vaikutusarviointiin kaivattiin taloustieteellistä tutkimusosaamista. Silloinkin, kun analyysia ulkoistetaan, tilaajan pitäisi tietää mitä kysyä. Analyysin tilaajaosaamisessa haastatellut näkivätkin TEM:ssä olevan puutteita sekä ministeriön sisäisten että ulkoisten toimeksiantojen tapauksessa.

Puutteellinen osaaminen toimeksiantojen ja tutkimusten tilaamisessa näkyy ongelmallisina toimeksiantoina. Toimeksiantoissa voi olla ongelmana esimerkiksi se, että pyynnöt ovat utopistisia (edellyttäisivät hyvin tarkasti useiden asioiden kvantifiointia) tai epämääräisiä (eivät sisällä tietoa siitä, mitä oikeastaan halutaan kvantifioitavan). Toimeksiantojen luonne asettaakin omat haasteensa analyysityölle. Haastatteluissa kysyttiin, osaavatko tilaajat aina tilata tutkimusta vai tilataanko tuloksia. Toimeksiantoihin liittyvän vuoropuhelun parantaminen nähtiin haastatteluissa tärkeänä sekä toimeksiannon antajien eli poliittisen puolen ja sen vastaanottajien eli virkamiesten välillä.

Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että osalla asiantuntijoista ei ole riittävän ajantasaisista välineistöä tai osaamista. Datan analysointiosaamista puuttuu. Datatyön resurssivajeen nähtiin koskevan erityisesti muutostilanteita, jolloin rajatut tehtävät pystyttiin hoitamaan, mutta isoimmissa nähdään haasteita.

Ministeriössä on järjestetty tilastollisten aineistojen esittelytilaisuuksia. Lisäksi analyysityötä tekeville on järjestetty SPSS-ohjelmiston käyttökoulutusta ja menetelmävalmiuksien opettamista. Uutena resurssina on vuodesta 2021 lähtien luotu laaja Macrobondia käytävä päivittyvä makrotilastojen kalvosarja kaikkien TEM:n virkamiesten käyttöön.

Tilasto-matemaattisten ohjelmistojen saatavuutta ei koettu ongelmaksi, mutta niiden käytössä nähtiin osaamisvajetta. Ongelmaksi nähtiin, että kun ei tiedetä organisaation sitoutumista ohjelmistoihin niin yksittäisellä työntekijällä ei ole kannustinta investoida niiden opetteluun. Ohjelmistojen syvälinen opiskelu vaatisi aikaa ja paneutumista.

4.3.3 Analyysityössä hyödynnettävät aineistot

Haastateltavat kokivat, että TEM-konsernin piirissä on paljon erittäin hyvää dataa, mutta se on vähäisellä käytöllä, ja analyysitoiminta hyödyntää sitä heikosti. Silloinkin kun tilastoja käytetään, niitä ei hyödynnetä täysimääräisesti. Tähän on jo osittain puututtu saattamalla dataa laajempaan käyttöön. Esimerkiksi osa työnvälitystilastojärjestelmän yksilödatoista sekä KEHAn datoista on jaettu Tilastokeskuksen FIONAn ja Tietoarkiston kautta tutkijoille. Yhtenä avoimeksi dataksi muuttamisen ongelmista on, että osa TEM:n käyttämistä datoista ei ole ministeriön omistuksessa (esimerkiksi työnantajahaastattelujen aineisto), joten TEM ei voi sitä luovuttaa edelleen.

Haastatteluissa kävi ilmi, että analyysityössä käytetään usein työnvälitystilaston aineistoja, mutta yksityiskohtaisempaa URA-dataa käytetään selvästi vähäisemmässä määrin. Tätä TE-palveluiden asiakastietojärjestelmään kirjautuvien tietojen käyttöä analyysitoiminnan apuna ja tietojen siirtymistä analyysitoimintoihin tulisi joidenkin haastateltujen mielestä lisätä. Esimerkki tietopohjaan liittyvistä haasteista on, miten saada tietoa asiakkaiden työllistymisestä. Työnvälitystilastosta ei ilmene mihin työttömien työnhakijoiden joukosta poistuneet menevät. Tämä vaatisi rekisteritietojen yhdistämistä.

Haastatteluissa nousi esiin erityisesti tutkijoiden taholta laatu puutteet joissain keskeisissä aineistoissa (ml. Työnvälitystilasto). Myös datan ajantasaisuudessa nähtiin parantamisen varaa. Osa haastateltavista koki, että TEM:n datoja ei hallita ammattimaisesti. Tutkijoille saatavilla olevista aineistoista puuttuu joskus olennaisia tietoja ja data on sekavaa. Datoihin ei ole rakennettu rajapintoja ja haastatteluissa monet olivat sitä mieltä, että datan avoimuutta voisi parantaa. Automatisointia voitaisiin myös viedä vielä eteenpäin. Tietoaisteihin pääsyyn liittyvät henkilöriskit on pyritty hoitamaan teknisin ja henkilöjärjestelyin.

Haastatteluissa keskusteltiin mahdollisuuksista kehittää aineistoja mahdollisimman laajaan avoimeen käyttöön TEM-Tilastokeskus-tutkimuslaitos-yhteistyössä. Kansainvälisenä verrokkina hyvästä työllisyysdatasta mainittiin Yhdysvaltojen BLS-tilastot ja Kanadan työmarkkinatilastot. Joidenkin uudistusten rajakustannukset voisivat työllisyystilastoja hyvin tuntevien haastateltujen mielestä olla matalat, esimerkiksi työmarkkinavirtojen tapauksessa. Haastatteluissa sivuttiin myös ongelmaa, joka syntyy siitä, että Tilastokeskus on vähentänyt tai vähentämässä resurssejaan myös työllisyyden seurannan, analyysin ja tutkimuksen kannalta tärkeiden aineistojen (kuten toimipaikkatiedot) keräämisessä.

Haastatteluissa keskusteltiin ministeriön mahdollisuuksista hyödyntää ns. Datahuonetta analyysityössään. Datahuone on VATT:n itsenäinen yksikkö, joka toimii kiinteässä yhteistyössä taloustieteen keskuksen Helsinki GSE:n ja Tilastokeskuksen kanssa, ja jonka tehtävänä on edistää tietopohjaista päätöksentekoa. Datahuoneen toteutusta kuitenkin kritisoitiin siitä, että sen käytössä olevat aineistot eivät olekaan muiden käytössä ja sen mahdollisuudet hyödyttää ministeriöiden politiikkavalmistelua nähtiin rajallisiksi. Toisaalta todettiin, että datahuoneen mahdollisuuksista toimia ajantasaisten aineistojen kokoojana ja tasapuolisena jakelijana ei ole vielä varmuutta, koska toimintoa ollaan vasta käynnistämässä.

Datahuonetta tärkeämpänä pidettiin sen sijaan, että ajantasaiset datat, myös TEM:n, olisivat keskitetyksi Tilastokeskuksessa ja samalla niiden käyttöluvien saantia nopeutettaisiin lisäämällä niitä käsittelevien henkilöiden määrää.

4.3.4 Organisaatiokulttuuri

Haastatteluissa esiintyi hyvin erilaisia käsityksiä ja asenteita analyysityötä kohtaan.

Osa korostaa, että analyysia ei voida suunnitella lakipykälistä käsin, vaan analyysin pitää edeltää pykälien kirjoittamista. Jos ei onnistuta sanoittamaan mitä lailla tavoitellaan, hyvää analyysia on vaikeaa tehdä. Analyysin pitäisi tuottaa myös "out of the box" -pohdintaa politiikkatoimista sen sijaan, että politiikkaa muutetaan vähitellen jotain kerrallaan.

Osa näkee puolestaan analyysin roolin selvästi pienempänä ja irrallisena lainsäädäntöprosessista. Haastateltujen mukaan ministeriössä on analyysityön lisäämiselle ja syventämiselle myös asenteellista vastustusta. Mm. "Väitelleet ovat ylikoulutettuja" -ajattelua esiintyy. Osittain tämän nähdään liittyvän olemassa oleviin valtarakenteisiin.

Talossa asenteen analyysityötä kohtaan koetaan ajan mittaan ainakin jonkin verran muutuneen myönteisemmäksi. Aiemmin asenne on voinut olla "me ei olla tutkimuslaitos". Monet haastatellut ovat sitä mieltä, että ministeriön pitäisi ehdottomasti esimerkiksi tuottaa omaa analyysia hallitusohjelman syötteenä.

4.3.5 Johtaminen

Oman analyysitoiminnan johtamisen puute tuotiin esiin jo aiemmin, kun käsiteltiin haastatteluvastauksia analyysityön tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Konkreettisesti tämä puute ilmeni haastateltujen mukaan siten, että analyysityötä ei ole riittävästi huomioitu työnjaossa, eikä analyysityötä tekevien toimenkuvassa tyypillisesti ole mainittu analyysin

tekemistä. Haastatteluissa ilmeni, että tämä johtaa sekavuuteen valmisteluvastuissa ja toisinaan turhaan tai päällekkäiseen työhön.

Johtamiseen ja työnjakoon liittyen haastatteluissa huomautettiin myös, että tilastojen saatavuus tai taloustieteen osaajien rekrytointi ei auta, jos rooleja ei ole mietitty ja analyysi-osaajille annetaan muita tehtäviä, jotka vievät työajan. Osaavat ihmiset turhautuvat, jos eivät pääse hyödyntämään osaamistaan.

Haastatteluissa korostettiin, että suunnitelmallinen analyysitoiminta vaatii selkeää määrittelyä ja vastuutusta. Analyysihankkeiden resurssit ja aikataulu tulisi määritellä. Kullakin hankkeella tulisi olla yksi omistaja, joka olisi sen toimeenpanosta vastuussa. Tieto hankkeista, niihin osallistuvista ja niistä vastaavista tulisivat olla kaikkien saatavilla avoimessa hankekannassa.

Lyhyemmissä analyysitehtävissä yhtenä pullonkaulana on haastateltujen mukaan se, että tavoitteita asettavat tahot eivät aina osaa kysyä oikeita asioita ja sanoittaa tietopyyntöjä riittävän tarkkaan. Työpaikan kulttuurin ja käytäntöjen pitäisi tukea sitä, että osataan kysyä oikeita asioita. Monet korostivat, että sisäistä keskustelua pitäisi käydä enemmän.

Kritiikki kohdistuu usein puutteellisiin resursseihin, vaikka kyse voi olla johtamisen puutteesta. Ministeriössä halutaan entistä enemmän korostaa, että tekeminen perustuu tiedolla johtamiseen¹⁰. Kuitenkin, jos tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuudesta halutaan lisää tietoa, analyysiä pitää tehdä enemmän.

4.3.6 Rekrytointiosaaminen

Yhtenä kriittisenä tekijänä analyysityön onnistumiselle pidettiin haastatteluissa osaamista rekrytoida analyysityöhön kykeneviä henkilöitä ministeriöön. Huolena oli analytikkotyövoiman saatavuus. Heistä on kilpailua ja liikkuvuus on suurta. Analyysitoimintaan tarvitaan

¹⁰ Ministeriössä on käynnissä kaikki osastot ja yksiköt kattava tietojohdamisen kehittäminen, jossa tavoitteena on valmistella strateginen, systemaattinen suunnitelma ja pitkän aikavälin tavoitteet ministeriön sisäiselle tietojohdamisen kehittämistyölle. Kehittämisen kolme osa-aluetta ovat tiedonhallinta, tiedolla johtaminen sekä osaamisen ja kyvykkyyksien hallinta. Hankkeen etenemistä seurataan virkamiesjohtoryhmässä ja ministeriön intrassa on laaja aiheelle omistettu työtila. Lisäksi moniin muihin hankkeisiin sisältyy tiedolla johtamista, kuten Tiekarttahanke tai Ammattibarometrin uudistamishanke. Haastattelujen perusteella tiedolla johtamisen kokonaisuus näyttyy epämääräisenä. Hankkeen alkuvaiheessa luotiin ns. strateginen tavoite- ja indikaattorikehikko, jossa nimettiin 23 konkreettista ministeriön tavoitetta, joihin liitettiin ydinindikaattorit ja mahdollisesti kv-vertailuindikaattorit tai alueindikaattorit. Indikaattorikehikon jatkotyöstäminen ei ole toistaiseksi kuitenkaan edennyt.

henkilöitä, joilla on ymmärrystä tieteellisestä vaikuttavuudesta sekä visio ja halua viedä eteenpäin tiedolla johtamista. Jos analyysityöhön kohdistuu ministeriössä poliittisia intressejä, se voi vähentää tutkijataustaisten henkilöiden halua työskennellä ministeriössä.

Haastatteluissa nousi esiin myös huoli avainhenkilöiden työllistämisen määräaikaisten työsopimuksilla. Määräaikaisten työsopimuksilla työskentelevien sitouttaminen organisaatioon on vaikeaa. Rekrytointistrategiaa tulisi uudistaa niin, että vakituisten työsuhteiden osuutta tulisi lisätä. Tämä olisi olennaista jatkuvuuden varmistamisen kannalta.

4.4 Pohdintaa analyysityön organisoinnista

4.4.1 Organisaatio analyysitoiminnan tukena

Tällä hetkellä ministeriössä työvoimapolitiittista analyysiä tehdään kahdessa osastossa (AKO ja TTM) sekä yhdessä yksikössä (MAKO). Haastatteluissa nousi esiin yhtenä vaihtoehtona analyysityön johtamisen parantamiseksi organisaatiouudistus, jossa työvoimapolitiikkaa koskevia asioita koottaisiin yhdelle osastolle. Tämä vaatisi kuitenkin laajempaa ministeriön toimintojen organisoimista.

Haastatteluissa tuotiin yhtenä näkökulmana esiin myös, että analyysin hajautuneisuus koskee erityisesti työllisyyspuolta eikä niinkään ministeriön muita alueita. Erityisesti alueet ja kasvupalvelut sekä työllisyys ja toimivat markkinat -osaston analyysien välille toivottiin tiiviimpää yhteyttä.

Haastatteluissa nousi vahvasti esiin ministeriön jakautuminen edelleen selvästi erikseen työllisyyspuoleen ja elinkeinopuoleen vanhan ministeriörakenteen mukaisesti. Kuitenkin monet näkivät synergioita työllisyys- ja elinkeinoanalyysissä. Esitettiin esimerkiksi, että työllisyysbriiffeissä voisi olla elinkeinopuolelta nostoja.

Jos elinkeino- ja työllisyyspuolen toivotaan integroituvan tiiviimmin, niin haastatteluissa tuotiin esiin keinoina analyysin tiivistäminen ja aktiivinen yhteyksien miettiminen näiden alueiden osalta. Yhteistä tietoarkkitehtuuria ei tällä hetkellä ole ja laajempaa tietopohjaa on ollut vaikea kehittää. Strategista indikaattorikehikkoa on yritetty rakentaa osastojen välisenä yhteistyönä, mutta sitä ei ole otettu käyttöön huolimatta siitä, että se valmistui v. 2021. Valmistumisen yhteydessä linjattiin, että kehikon tulee tukea johtamisjärjestelmää ja että jatkokehittäminen jäi auki.

Haastatteluissa nousi elinkeino- ja työllisyyspuolen välisestä yhteydestä esiin myös vastakkainen näkemys, jonka mukaan eri alueilla tehtävää työtä ei pitäisi väkisin yrittää yhdistää, jos luontevia yhtymäkohtia ei ole.

Hallinnonalan sisäistä yhteistyötä analyysiteemoista voisi haastateltujen mielestä lisätä. Analyysia saatetaan tehdä eri tahoilla samasta teemasta osittain toisistaan tietämättä. Esimerkiksi ELYillä on tutkijaverkosto, joka tekee työvoima-analyysia, mutta tällä ei ole paljon yhteyksiä TEM:n työllisyysanalyysijä tekevien kanssa. Haastatteluissa kerrottiin myös, että ministeriön sisällä on ollut keskustelua oman analyysiyksikön perustamisesta KEHA:aan.

4.4.2 Hajautettu vs. keskitetty analyysitoiminto

Haastatteluissa pohdittiin, miten analyysityö olisi optimaalista järjestää. Sekä keskittämisen että hajauttamisen hyvistä ja huonoista puolista keskusteltiin. TTM-osastolla on valmisteilla analyysityön organisoinnin tiivistäminen johtuen huoltovarmuusasioiden painoarvon kasvattamisesta, mutta tarkempia tietoja asiasta ei ollut selvityshenkilöiden käytettävissä.

Enemmistö haastatelluista oli sitä mieltä, että analyysityön keskittämällä olisi saavutettavissa merkittäviä etuja. Tällä tavalla voitaisiin saavuttaa kriittinen massa pohtimaan yhdessä monimutkaisia ja vaikeita analyysittisiä kysymyksiä, kun nyt tekijät ovat hyvin hajallaan.

Samalla haastatteluissa nousi vahvasti esiin se, että omassa analyysitoiminnassa pitää ymmärtää riittävästi mitä osastoilla tapahtuu. Siinä, että asiantuntijat ovat lähellä substanssia, on oma etunsa. Haastatteluissa ei toivottu selkeästi joko täysin keskitettyä tai täysin hajautettua rakennetta. Osa haastatelluista näki kuitenkin, että analyysia tekevät tulisi olla samassa yksikössä. Haastatteluissa liikenne- ja viestintäministeriö nostettiin esiin hyvänä esimerkkinä siitä, että on saatu perustettua toimiva analysointitiimi. Muissa Pohjoismaissa analyysitoiminnot on myös tyypillisesti keskitetty omaan yksikköön.

Nykytilanteesta koettiin, että vaikka oma analyysitoiminta on ministeriössä hajautunutta, yhteistyö sitä tekevien välillä toimii pääosin hyvin. Nähtiin, että analyysityössä ei pitäisi pitäytyä liian tiukasti osastorajojen sisällä, vaan täydentää analyysia muiden osaamisella. Kaikkea ei voi eikä kannata tehdä itse. Myös ministeriön ulkopuolista tutkimusosaamista kannattaa hyödyntää, koska sen substanssiosaaminen on taattua.

Ministeriön ulkopuolisten tahojen haastatteluissa todettiin, että TEM-analyysissa ei ole laajaa tutkimustoimintaa taustalla. Näissä haastatteluissa pohdittiin sitä, että jos ministeriöllä ei ole tutkimusorganisaatiota tukena, niin pitäisikö omia resursseja vahvistaa niin, että hallitusohjelman toteuttamista pystyttäisiin tekemään paremmin. Työllisyystoimien vaikutusten arvioinnin ohella kaivataan lisäksi analyysittista kuvausta työmarkkinoiden ilmiöistä.

Haastatteluissa keskusteltiin, olisiko TEM:ssä voitu tehdä jotain paremmin vaikutusarvioiden alueella. VM:ssä on ekonomistiosaamista työllisyyden kausaalivaikutusten arviointiin. Näissä arvioissa viitataan tutkimuksiin ja annetaan ikään kuin ministeriön sertifiointi valituille toimille. Haastatelleet kokivat, että tällaista voisi olla TEM:ssäkin. Tässä työssä tavoitteiden asetanta ja seuranta on ollut virkavetoista. Haastatteluissa, erityisesti ministeriön ulkopuolisten tahojen kanssa, pidettiin hyvänä, että ministeriöissä olisi myös poliittisesta prosessista irrallista autonomista analyysityötä.

4.4.3 Ulkopuolisen tutkimusosaamisen hyödyntäminen

Haastatteluissa muodostuu kuva, että ministeriön yhteydet työmarkkinatutkimusta tekeviin tahoihin, kuten VATT, Etna, PT ja PTT, ovat vähäisiä. Yleisellä tasolla kontaktit ovat ohuita ja/tai satunnaisia. Tutkijoiden yhteys VM:öön on tiiviimpi, mutta perustuu lähinnä epävirallisiin henkilösuhteisiin. TEM:ssä on vain rajallisesti taloustieteellistä tutkimusta ymmärtävää henkilöstöä, minkä koetaan näkyvän myös niitä vaativien VN TEAS -hankkeiden ohjauksessa.

Haastatteluissa toivottiin, että ministeriö ylläpitäisi yhteyksiä ulkopuolisiin tutkijoihin aiemmassa vaiheessa politiikkavalmistelua. Tällä hetkellä ongelmana on, että uudistuksia toteutetaan niin, ettei niitä pystytä edes jälkikäteen arvioimaan. Tutkijat voisivat auttaa tutkimusasetelmien rakentamisessa. Positiivisena esimerkkinä tällaisesta mainittiin yksityrittäjien palkkatuki, jota valmisteltaessa mietittiin yhdessä tutkijoiden kanssa minkälaisen tutkimusasetelman tuen kokeilu voisi muodostaa. Aktiivimalli mainittiin puolestaan huonona esimerkkinä uudistuksesta, jonka vaikutuksia ei kyetä edes jälkikäteen luotettavasti arvioimaan.

Esimerkkinä ulkopuolisen tutkimusosaamisen hyödyntämisestä haastatteluissa nousi esiin kuluneella hallituskaudella toiminut työllisyyden tutkijaryhmä, joka koettiin tavaksi syventää analyysia pikatoimeksiannoista ja vakiohankkeista. Haastatteluissa esiintyi monenlaisia näkemyksiä työryhmän hyödyllisyydestä. Osa näki, että se toimi varsin hyvin ja pelasi hyvin yhteen oman analyysitoiminnan kanssa. Osa koki puolestaan, että tietoa ryhmän työstä ei ennen raportin julkaisua ministeriöön tullut ja epäili, että keskustelua oli ollut lähinnä poliittisen puolen kanssa. Arvioitiin, että tämän sinänsä asiantuntevan ryhmän ehdotukset eivät ole pääosin edenneet. Työ ja raportti ovat jääneet irralliseksi ministeriön arkityöstä. Yksi haaste oli, että mm. ehdotus suhdannesidonnaisesta työttömyysturvasta koettiin akateemiseksi ja kysymykseksi jäi, miten se sovitetaan yhteen käytännön kanssa.

Pidempikestoisena ja paremmin virkatyötä tukevana muotona nostettiin esimerkkinä esiin ministeriön riippumaton yritystukien tutkimusjaosto, joka perustettiin 2019. Sen tehtävänä on tuottaa informaatiota yritystukijärjestelmän kehittymisestä sekä edistää

vaikuttavuuden arviointia. Jaoston jäsenenä on määrääjäksi valitut viisi taloustieteen professoria.

Esimerkkinä laajemmasta tutkijayhteisön kanssa käydystä kaksisuuntaista vuoropuhelusta nostettiin valtioneuvoston kanslian tiedepaneeli.

4.4.4 Yhteistyö eri ministeriöiden kesken

Keskittyessään ministeriön oman analyysitoiminnan arviointiin, selvityshenkilöt tunnistiivat erityisesti yhteistyön valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa keskeisiksi valtionhallinnon yhteistyökumppaneiksi.

Haastattelujen perusteella TEM:n yhteys STM:öön ei ole kovin vahva. TEM:n ja STM:n välillä työttömyysturva on keskeinen rajapinta. Joissain yhteyksissä on noussut esiin, miten kytkökset toimeentulotukipuolelle toimivat. THL:n resurssit toimeentuloturvan analyysiin ovat niukat. Ansioturvan analyysia hankaloittaa se, että Fiva hoitaa sitä ja Kela perusturvaa. VM:ssä yhteistyötä kerrottiin olevan jonkin verran ja ministeriössä hyödynnetään myös TEM:n analyysityötä. Merkittävin käyttö keskittyy yksilöaineistoihin, kuten työssäkäyntitilastoon ja URA-aineistoihin. Lisäksi jonkin verran hyödynnetään myös TEM-analyysisarjan julkaisuja.

Yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa on keskittynyt usein yksittäisten hankkeiden ympärille sen sijaan, että työllisyyspolitiikkaa laajemmin pohdittaisiin ministeriöyhteistyössä. Ministeriöt tekevät yhteistyötä myös eri työryhmissä ja TEAS-tutkimusten ohjauksessa.

5 Johtopäätöksiä

Työ- ja elinkeinoministeriön oman analyysitoiminnan merkitystä on viime vuosina painotettu, ja analyysia on pyritty kehittämään. Tätä työtä on syytä jatkaa, jotta ministeriö pystyy myös jatkossa mahdollisimman hyvin tukemaan ja toteuttamaan tutkimukseen perustuvaa politiikkaa. Selvitystyössä on keskitytty identifioimaan alueita, joilla omaa analyysitoimintaa voisi edelleen viedä eteenpäin.

Selvitystyön keskeinen johtopäätös on, että johtaminen, osaaminen ja resurssien riittävyys ovat tällä hetkellä oman analyysitoiminnan keskeiset pullonkaulat. Lisäksi analyysitoiminnan käsite on joissain tapauksissa hämärä, analyysityö on hajallaan, eikä ministeriön johdolla ole riittävästi välineitä edistää analyysitoimintaa, erityisesti työllisyyspolitiikan vaikutusarviointia.

Hallitusohjelma mielletään ministeriössä yleisesti tavoitteeksi analyysityölle ja poliittinen prosessi asettaa työlle odotukset. Ministeriön sisäisen vastuunjaon näkökulmasta olisi luontevaa, että virkamiesjohto asettaisi analyysityölle konkreettiset tavoitteet toisaalta ministeriön yleisen tehtävän ja toisaalta poliittisen johdon asettamien tavoitteiden perusteella. Sekä tavoitteiden laajuus että analyysityön puuttuva tärkeysjärjestys nousevat ongelmaksi, koska toiveet ovat niin moninaisia, että kaikkien tahojen analyysitarpeita pystytään palvelemaan. Samalla kun hallitusohjelma ohjaa tekemistä, ministeriöllä olisi hyödyllistä olla yli hallituskausien menevä strategia ja tavoitteenasettelu.

Selvitystyön aikana kävi ilmi, että koska analyysityölle ei ole asetettu selviä tavoitteita, toimintaa ei myöskään päämäärätietoisesti seurata. Haastatteluissa ilmeni myös, että ministeriön eri osastojen esimiesten näkemys analyysi- ja tutkimustoiminnan painoarvosta TEM:ssä erosivat ja painotuseroja oli myös ylimmässä johdossa. Toisessa ääripäässä tutkimusta ei pidetty lainkaan TEM:n tehtävänä ja toisessa analyysikyvykyys koettiin keskeiseksi menestystekijäksi. Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan tavoitetilassa laadukas analyysi on keskeisessä asemassa politiikan ja lainsäädännön valmistelussa.

Selvitystyön aikana useassa haastattelussa kävi ilmi, että analyysityötä ei ole selkeästi vastuutettu. Tämä viestii siitä, että sille ei työnjaossa panna kovin suurta painoa, ja ohjaa helposti priorisoimaan muita kuin analyysitöitä. Analyysin tekeminen ei tyypillisesti sisälly henkilöstön toimenkuvuihin. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että analyysityötä ei ole määritelty tarkkaan, ja siihen sisällytetään paljon myös rutiinomaisempaa virkatyötä.

Oman analyysitoiminnan tulisi parhaimmillaan tuottaa vaihtoehtoja kustannustehokkaista politiikkatoimenpiteistä, joista valitaan mitä pystytään edistämään, ja joiden välillä poliittinen prosessi tekee valintansa. Analyysi kuitenkin näyttäytyi sen sijaan selvityshenkilöille hyvin reaktiivisena. Tämä voi osaltaan heijastaa sitä, että analyysityölle ei ole yhteisesti määriteltyjä tavoitteita, joita tarjontalähtöisesti edistettäisiin.

Analyysityön resursseissa näyttäytyi puutteita. Keskeinen pullonkaula on analyysiin kykenevien henkilöiden vähäinen määrä ja analyysityöhön käytettävissä oleva aika. Analyysityötä tekevillä on myös monia muita tehtäviä ja analyysille jää lopulta hyvin vähän aikaa, mikä johtaa siihen, että se jää usein pinnalliselle tasolle.

Resurssihaasteista huolimatta TEM:n oma analyysitoiminta tuottaa jo tällä hetkellä hyödyllisiä tilannekatsauksia työmarkkinoiden tilanteeseen ja käyttökelpoisia analyttisempia työmarkkinoiden toimintaa kuvaavia selvityksiä. Nämä ovat keskeisiä oman analyysitoiminnan tuloksia ja ne valtaosaltaan täyttävät hyvän raportoinnin vaatimukset. Toisaalta joissain yksittäisissä muistioissa ja julkaisussa näkyvä valmisteluun käytettävissä olleiden resurssien vähyys.

Lyhyellä aikavälillä politiikkapuolelta tulee runsaasti ad hoc -toimeksiantoja, joihin reagoidaan. Toimeksiantojen määrääjat ovat tyypillisesti hyvin lyhyitä, minkä johdosta asioita ei ole mahdollista analysoida tutkimuksellisin ottein. Aika ei riitä usein edes saatavilla olevan tutkimustiedon keräämiseen.

TEM:n oman analyysitoiminnan yhtenä haasteena on, että se vastaa suuresta aineistopankista, mutta pystyy hyödyntämään sitä rajallisesti. Analyysitoiminnan on linjattu perustuvan pitkäjänteiseen analyysidatojen kehittämiseen ja dataosaamiseen, mutta sekä datojen tuotannossa ja hallinnassa että dataosaamisessa on kehittämistarpeita.

Selvitystyön aikana kävi ilmi, että analyysityön aineistojen keräämistä, ylläpitoa ja varastointia tulisi kehittää. Aineistot tulisi organisoida tietokantoihin, joihin olisi pääsy rajapintojen kautta. Ne tulisi kuvata yhtenäisin metatiedoin, joista kävisi ilmi aineistoissa tapahtuneet muutokset. Aineistojen päivittäminen pitäisi olla mahdollisimman reaaliaikaista ja automatisoitua. Tietoisuutta TEM:n aineistoista ja niiden käyttömahdollisuuksista tulisi lisätä.

Hankejohtamisella voisi saada merkittäviä parannuksia aikaan omassa analyysitoiminnassa. Keskeistä olisi vastuuttaa hankkeet niin, että kullekin hankkeelle on omistaja. Hankkeet tulisi aikatauluttaa ja resursoida, ja niille pitäisi luoda mittarit. Projektin tavoitteet ja siihen kuuluvat asiantuntijat tulisi kerätä yhteiseen hankerekisteriin, johon kaikilla on pääsy. Myös lyhyemmissä toimeksiantoissa työnjaon tulisi olla selkeä ja tieto ko. analyysityöstä kaikkien relevanttien tahojen tiedossa.

Politiikkatoimenpiteiden vaikutusten arviointi on työ- ja elinkeinoministeriössä ajan mittaan parantunut, mutta siinä on toistaiseksi edelleen kehitettävää. Vaikutusarviot ovat kuluvalle hallituskaudella korostuneet aiempaa enemmän, mikä asettaa ministeriön omalle analyysitoiminnalle uusia haasteita. Tällä hetkellä TEM:n tuottamien vaikutusarvioiden laatu vaihtelee. Haastatteluissa heräsi kysymys, onko vaikuttavuuden käsite yhteisesti ymmärretty. Tätä on pyritty ratkaisemaan yhteisillä toimintatavoilla.

Vaikutusarvioiden tekemiseen liittyy luonnostaan haasteita, joista ei kokonaan päästä eroon. Poliitiikan toteutustapa ei aina mahdollista kunnollista tutkimusasetelmaa. Tietoon pohjautuvan päätöksenteon haasteena on, että satunnaistettujen koeasetelmien luonti osana politiikkatoimenpiteiden valmistelua ja niiden toteuttamista on kallista ja hankalaa. Lisäksi siihen ei usein tietoisesti pyritä. Tämä johtaa siihen, että tilastollisesti todennettua tietoa eri toimenpiteiden tehokkuudesta ja niiden kustannus/hyötysuhteesta ei saada. Vaikka olemassa olevaa tutkimusta pyritään hyödyntämään, tutkimustulokset ovat väistämättä epävarmoja, eikä ristiriidasta tämän epävarmuuden ja analyysilta toivottavien tarkkojen vastausten välillä päästä kokonaan eroon. Poliitiikkatoimien tutkimusmenetelmillä todennettu vaikuttavuus on usein heikompi kuin mitä toivotaan/ kuvitellaan. Puutteista huolimatta vaikutusarviot ovat selvityshenkilöiden mielestä keskeinen osa laadukasta politiikkavalmistelua. Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan analyysin ja erityisesti vaikutusarvioiden riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta pitäisi taata.

Aiempi pohdinta siitä, mikä on ministeriön keskeinen tehtävä työllisyyden alueella, toimiva työvoimapolitiikka vai laajemmin työllisyyden parantaminen, heijastuu vaikutusarviointityöhön. TEM on keskittynyt vahvasti työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen, jolloin herää kysymys, jäävätkö muut työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavat politiikkatoimet valtionhallinnon tasolla katveeseen.

Kaikkea vaikutusarviointia ei ole mielekästä yrittää tehdä pelkästään ministeriön omin voimin, vaan se on osaamisalue, jolla verkostoituminen muiden ministeriöiden ja tutkijoiden kanssa, joilla on vaikutusarvioista osaamista, olisi hyödyllistä. Tutkijat pitäisi saada jo politiikkaprosessin alkuvaiheessa mukaan ja heidän osaamistaan tulisi hyödyntää myös tulosten arvioinnissa, joka nykyisin jää usein tekemättä.

Keskeinen kysymys on siis, miten Suomessa tehtävä laadukas työmarkkinoiden tutkimus voisi hyödyntää nykyistä paremmin ministeriön työllisyysanalyysia. On joitain hyviä esimerkkejä ulkopuolisen asiantuntemuksen valjastamisesta ministeriön käyttöön. Nämä edistävät vuorovaikutusta tutkijayhteisön ja ministeriön välillä, tuovat viimeisimmän tutkimustiedon ministeriön käyttöön ja mahdollistavat laaja-alaisempien politiikkatoimenpiteiden pohtimisen.

Analyysityön keskittämisellä voitaisiin saavuttaa merkittäviä synergiaetuja, sillä analyysiin tarvittavat datat, ohjelmistot ja menetelmät ovat yhteisiä. Omana yksikkönään toimiva analyysitoiminto voisi myös tehokkaasti hallinnoida toimeksiantoja, mielekkäästi jakaa analyysityötä yksikön jäsenten kesken ja sujuvasti hoitaa yhteistyötä muiden ministeriöiden ja tutkijoiden kanssa. Samalla tulee kuitenkin huolehtia, että analyysityötä tekevät pysyvät kiinni oman tehtäväkenttensä substanssissa.

Yksi analyysiresursseihin liittyvä pullonkaula on, että TEMillä ei ole omaa työllisyyteen keskittyvää sektoritutkimuslaitosta alaisuudessaan. Suhteessa muihin ministeriöihin ongelmaksi nousee tällöin TEM:n vähäisemmästä talouden ja työllisyyden analyysiin käytävissä olevista resursseista johtuva tieteellisen argumentoinnin keveys, kun päätöksenteko nojaa eri tutkimuksellisiin näkökulmiin.

TEM:n hallinnonalan analyysitoiminnan kannalta on tulevaisuudessa olennaista, mitkä ovat TEM:n, KEHAN, ELY-keskusten ja työvoimaviranomaisten roolit tiedon tuottamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Kytkenät ja rajapinnat tulevat olemaan tärkeitä, ja eri toimijoiden mahdolliset resurssi- ja osaamisvajeet tulee tässä vaiheessa arvioida, jotta ne tukisivat parhaalla mahdollisella tavalla ministeriön analyysikyvykkyyttä. Esimerkiksi pohjoismaisen työvoimapalvelujen mallissa KEHA:n tietoaaineistot ovat yhä tärkeämpiä, joten olisi syytä pohtia miten ne saadaan parhaiten tukemaan ministeriön omaa analyysitoimintaa ja politiikkavalmisteluja.

Eräs esitetystä vaihtoehdoista sisäisen organisoitumisen suhteen olisi vahvistaa ohjausyksikköä. Ohjausyksikkö toimii suoraan kansliapäällikön alaisuudessa ja sen vahvuus on noin 15 henkilöä. Siihen kuuluu taloussuunnittelu, lainsäädäntötyön koordinoitua, digiasioita, hallitusohjelman seuranta ja raportointia, TEAS- ja STN-asioiden koordinoitua, riskien arviointia, osin analyysia. Ohjausyksikön mahdollista vahvistamista haastaa se, että edeltäneessä konserniohjausyksikössä oli myös mukana analyysitoiminnot sekä tutkimustoiminnan koordinaatio.

Selvityshenkilöille arvioitaviksi toimitettujen julkaisujen laatu vaihteli. Työpoliittinen aikauskirja on korkeatasoinen, monilta osin tieteelliset kriteerit täyttävä julkaisu, jolla on pitkä historia. Muistiomuotoisista tuotoksista työllisyysbriiffi vaikuttaa palvelevan ministeriön johdon ajantasaisen työmarkkinatilanteen päivitystä varsin hyvin. Vaikutusarvioinnin laatu on epätasaista, mutta tuoreimmassa parantunut, ja niissä on otettu enemmän huomioon tieteellistä kirjallisuutta, saatavilla olevia aineistoja ja vaikutusarvioinnin menettelyä.

TEM-analyyseista työmarkkinaennusteen sisältämä tilannekuva on hyödyllinen lisä VM:n ennusteen työmarkkinoiden varsin pintapuoliseen kuvaukseen ja tätä tilannekuvaa voisi edelleen kehittää erityisesti ajankohtaisten työmarkkinailmiöiden selittämisen suuntaan.

Vuosittainen selvitys työvoimapolitiittisten palvelujen jälkeisestä työllistymisestä kaipaisi rinnalleen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusarviointia, sillä palvelujen jälkeisestä työllisyydestä ei ilman sitä voi tehdä johtopäätöksiä toimenpiteiden onnistumisesta.

Rekrytointistrategiaa tulisi jatkossa miettiä myös analyysityön vahvistamisen ja tärkeiden tietoaineistojen turvaamisen näkökulmasta. Usein keskeisestä toiminnosta tai tietoaineistosta vastaa vain yksi henkilö. Tämä on merkittävä riski, jos henkilö vaihtuu tai tulee kykenettömäksi hoitamaan tehtävänsä. Varsinkin tilastotuotanto kokonaisuudessaan on liian harvan henkilön vastuulla.

Myös tuleviin osaamistarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota. TEM:ssä on tällä hetkellä n. 440 hlöä, ja tavoitteena on, että vuoteen 2025 mennessä henkilömäärä vähenee eläköitymisten ja säästöjen takia. Tämä tarkoittaa sitä, että ministeriön pitää lähivuosina priorisoida vahvemmin toimintaansa ja mahdollisesti turvautua aiempaa enemmän ostopalveluihin. Analyysikyvykkyyden varmistamista tulevaisuudessa ei ole juurikaan pohdittu.

Osaavien henkilöiden rekrytointi on ensiarvoisen tärkeää. Siksi on tärkeää määrittää, mikälaista osaamista ministeriössä tarvitaan. Jos analyysityössä pyritään parantamaan politiikkatoimien työllisyysvaikutusten arvioinnin laatua, niin se edellyttää myös tutkijakoulutuksen saaneiden henkilöiden rekrytointia.

6 Toimenpidesuosituksset

- Ministeriön johdon tulisi linjata analyysityön tavoitteet ja seurata niitä säännöllisesti.
- Ministeriön virkamiesjohdon tulisi varmistaa, että politiikan vaikutusarviot pystytään toteuttamaan eduskunnan edellyttämällä tavalla.
- Ministeriön työnjakoa tulisi selkiyttää niin, että analyysityön kasvanut painoarvo näkyisi siinä. Kukin analyysihanke pitäisi vastuuttaa omistajalla, aikatauluttaa, resursoida ja tehdä avoimeksi ministeriön sisällä. Hanke-seuranta tulee samalla kehittää.
- Analyysia tekevien toimenkuvat, tavoitteet ja tuotokset tulisi täsmentää vuosittaisissa kehityskeskusteluissa.
- Poliitiikkatoimenpiteitä edeltävää analysointitoimintaa tulisi vahvistaa siten, että se voisi tuottaa vaihtoehtoisia keinoja poliittisen puolen linjaamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Tutkijoiden apuun tulisi turvautua, jotta poliitiikkatoimet saataisiin jo suunnitteluvaiheessa muotoiltua sellaisiksi, että niiden vaikuttavuutta olisi mahdollista jälkikäteen tutkia.
- Selvityshenkilöiden ensisijainen suositus analyysityön organisoinnista jatkossa on, että analyysiryhmä muodostaisi oman erillisen toiminnon. Toinen vaihtoehto erilliselle analyysiyksikölle olisi toimia prosessina linjaorganisaation rinnalla.
- KEHAn roolin vahvistamista politiikan toimeenpanossa tulisi harkita, mutta analyysitoiminnan ulkoistamista ministeriön ulkopuolelle tulisi välttää.
- Yhteistyötä muiden ministeriöiden ja tutkimuslaitosten kanssa tulisi systematisoida erityisesti työllisyyspolitiikan vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi ministeriön tulisi organisoida ulkopuolisista tutkijoista ja muista ministeriöistä koostuvia asiantuntijatyöryhmiä tiettyjen asiakokonaisuuksien ympärille.
- Analyysityön tulosten selkeään viestintään tulisi kiinnittää huomiota.
- Tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti datahallintaprojekti, jossa mietitään, miten tilastotuotanto on järkevää kerätä ja julkaista, missä luodaan käytännöt datan laadun ja ajallisen vertailtuvuuden ja jatkuvuuden ylläpitämiseksi, ja jossa avataan tarvittavat avoimet rajapinnat, joiden kautta sekä ministeriön omat että ulkopuoliset käyttäjät saavat tarvitsemansa aineistot.
- Kriittisistä tietoaineistosta tai analyyseistä pitäisi vastata/huolehtia useampi kuin yksi ihminen. Ministeriöllä tulisi olla jatkuvuussuunnitelma.

- Muistiomuotoisia ja analyysisarjojen julkaisuja tulisi jatkossa priorisoida vahvemmin. Tulisi keskittyä niihin ja kehittää niitä, jotka on havaittu hyödyllisimmiksi ja jättää tekemättä ne, joista on vähemmän lisäarvoa. Priorisointi tulisi tehdä keskitetysti työllisyysanalyysistä vastaavan virkamiesjohdon toimesta analyysitoiminnan asiantuntijoita kuullen. Myös sarjojen menetelmälistä kunnianhimoa tulisi nostaa.
- Työpoliittisen aikakauskirjan lukijatutkimus pitää uusia. Siinä pitäisi kartoittaa toimituskunnan käsitysten paikkaansa pitävyys käyttäjien näkökulmasta. Aikakauskirja pitäisi nivoa tiiviimmin osaksi ministeriön ulkoista viestintää ja sen näkyvyyttä tulisi mitata erilaisilla sähköisillä työkaluilla.
- Työpoliittisen aikakauskirjan toimituksen tulisi tutkia mahdollisuutta hakea jufo-luokittelua artikkeliosiolle.
- Ministeriön pitäisi luoda rekrytointisuunnitelma, jossa analyysitoiminnan laatu ja määrä on otettu huomioon.

LÄHTEET

- Alatalo, Johanna, Mähönen, Erno ja Ylikännö, Minna (2022) Lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, TEM-analyyseja 110/2022.
- Alatalo, Johanna, Räisänen, Heikki ja Tiainen, Pekka (2010) Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi ja taloudelliset vaikutukset, TEM-analyyseja, 27/2010
- Järviemi, Päivi (2022) VN TEAS ja TEM, esitelmäkalvot, 19.5.2022
- Kangaspunta, Seppo ja Räisänen, Heikki (2009) Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusstrategia, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys, 71/2009
- Larja, Liisa ja Räisänen, Heikki (2020) Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, TEM-analyyseja, 2020
- Peltonen, Juho (2021) Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2020, TEM-analyyseja 106/2021
- Räisänen, Heikki (2018) Talouskasvu ja rekrytointi julkisessa työnvälityksessä, TEM-analyyseja, 2018
- Räisänen, Heikki (2019) Työvoima-ajan työllisen ajan ja työttömyysajan elinkaarilaskelmia, TEM-analyyseja, 2019
- Räisänen, Heikki (2021) TEM:n tutkimus- ja selvitystoiminta ja oma analyysitoiminta, esitelmäkalvot, 18.1.2021
- Räisänen, Heikki ja Ylikännö, Minna (2021) Minne uudet työpaikat syntyivät vuonna 2020?, TEM-analyyseja 108/2021
- Tuomaala, Mika (2021) Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019, TEM-analyyseja 107 /2021

Liite 1. Haastatellut

TEM

Liisa Larja
Minna Ylikännö
Sirpa Kukkala
Johanna Alatalo
Antti Kaihovaara
Juho Peltonen
Erno Mähönen
Elina Pylkkänen
Petri Peltonen
Ville Kopra
Mikko Heinikoski
Iiris Niinikoski
Antti Neimala
Marja-Riitta Pihlman
Eeva Vahtera
Jaana Avolahti
Petteri Kuuva
Katri Lehtonen
Ilona Lundström
Mikko Härkönen
Ville Heinonen
Rasmus Reinikainen
Päivi Haavisto-Vuori
Petri Syvänen
Mika Tuomaala
Santtu Sundvall
Eero Janhonen
Tiina Tikka
Maija Lyly-Yrjänäinen
Raimo Luoma

KEHA-keskus

Jouko Nieminen

VM

Ulla Härmäläinen ja Jukka Mattila

STM

Ilari Keso ja Ilpo Airio

VATT

Tomi Kyyrä

ETLA

Antti Kauhanen

Labore

Mika Maliranta

Liite 2. Selvityshenkilöiden käytössä olleet tietoaineistot ja tuotokset

TEM-analyysit sarjassa ilmestyneet julkaisut 2015–2022

TEM-julkaisut sarjassa ilmestyneet työllisyyttä ja työmarkkinoita koskeneet raportit, 2015–2022

Työpoliittiset aikakauskirjat vuosilta, 2018–2022

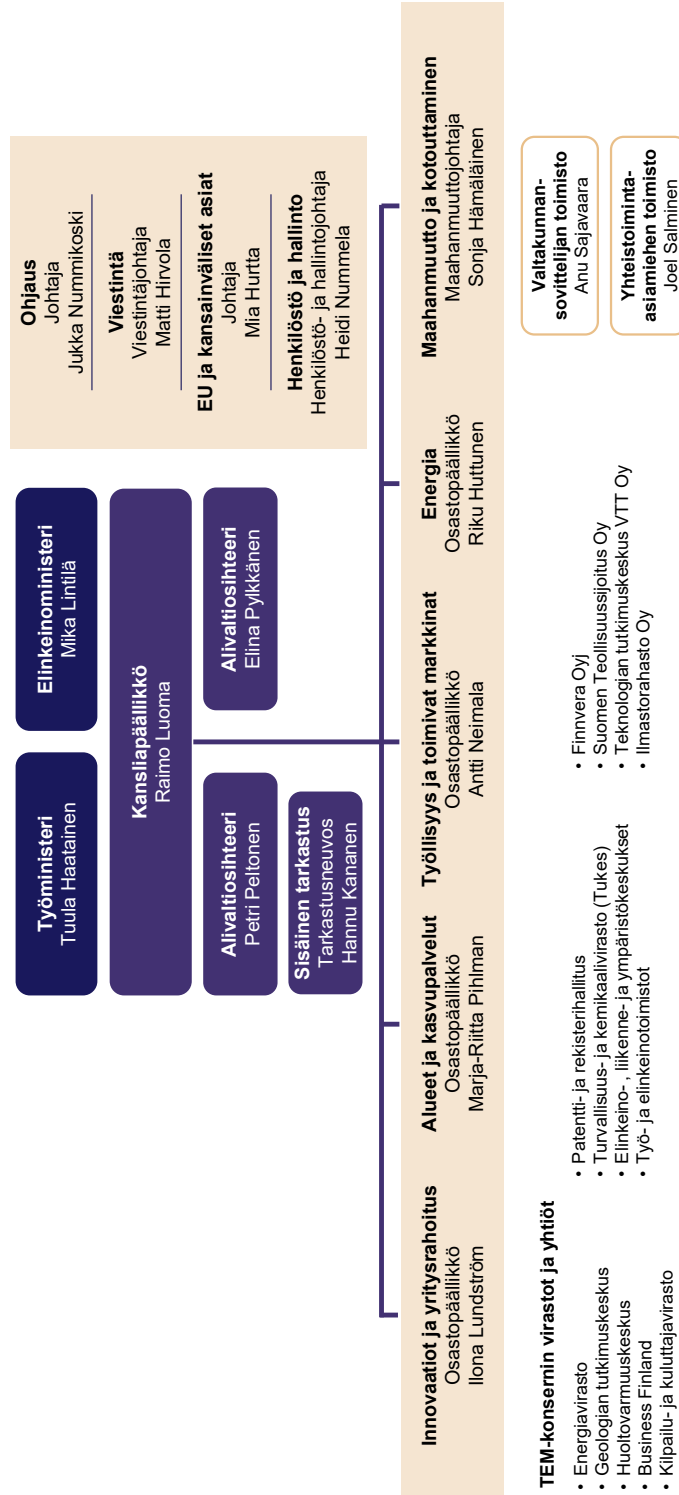
Ministeriön sisäisiä muistioita, raportteja ja analyyseja

Ministeriön sisäiset analyysiaineistot, 14 kappaletta

Ministeriön osallistuminen eri kansainvälisiin organisaatioihin, sisäinen luettelo.

Valikoima kansainvälisiä julkaisuja vuosilta 2008–2022.

Liite 3. TEM:n organisaatio



Liite 4. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimustoiminnan linjaukset ja periaatteet (11.11.2015)

TEM:in tutkimus- ja selvitystoiminta tukee ministeriön politiikan toteutusta ja uudistamista. Uudistamishankkeita varten selvitetään aina, miten tutkimustieto ja asiantuntijuus voidaan kytkeä niihin mukaan. Määrärahojen niukkuus korostaa ministeriön ja sen virkamiesten tarvetta hyödyntää tehokkaasti tilattuja tutkimuksia ja selvityksiä samoin kuin muuta Suomessa ja ulkomailla tehtävää tutkimusta. Seuraavassa on luonnehdittu periaatteita, joita tuse-toiminnassa pyritään noudattamaan. Periaatteet muodostavat kokonaisuuden ja ovat eri tavoin toisistaan riippuvaisia.

Avoimuus, läpinäkyvyys, ymmärrettävyys. Ministeriön tutkimus- ja selvitystoiminnan periaatteet ja käytännöt, toteuttajat, sisältö, tulokset ja niiden hyödyntäminen sekä toiminnan tehokkuus on helposti todennettavissa.

Pitkäjänteisyys, ajantasaisuus, kattavuus. Tuse-toiminnalla pyritään systemaattisesti rakentamaan ja vahvistamaan päätöksenteon tietopohjaa.

Korkea laatu ilmenee mm. näkökulmien ja aikajänteen monipuolisuutena, luotettavuutena, riippumattomuutena ja hyödynnettävyytenä.

Relevanssi, hyödynnettävyys ja käyttäjäystävällisyys. Tutkimus- ja selvitystoiminnan hyötyjen monitahoisuus pidetään ministeriössä avoimesti esillä. Erityistä huomiota kiinnitetään tiedon välittämisen, tulkitsemisen ja soveltamisen kehittämiseen.

Strategisuus ja tulevaisuussuuntautuneisuus. Tuse-toiminta sisältää myös aineksia, jotka ulottuvat ajallisesti ja sisällöllisesti kulloisenkin politiikan ja hallintotyön tai perinteisten tutkimuksellisten rajojen yli. Se voi myös sisältää uteliaisuusvetoisen tutkimuksen piirteitä. Tuse tunnistaa tulevaisuuden kannalta merkittäviä uhkia, mahdollisuuksia ja kehittämistarpeita. Se hahmottaa asioita uudella tavoin ja uusin käsittein.

Joustavuus. Tutkimukseen jätetään liikkumatilaa, jotta ministeriö voi reagoida myös nopeasti akuutteihin tutkimustarpeisiin.

Yhteistyö ja synergia. Tuseen liittyvä yhteistyö niin TEM:in hallinnonalan sisällä kuin myös muiden hallinnonalojen kanssa tuottaa tutkimuksellista ja taloudellista lisäarvoa. Yhteistutkimuksia toteutetaan erityisesti VNK:n puitteissa. Yhteistyötä tehdään myös

kansainvälisesti: EU:n, ulkomaisten järjestöjen (esim. OECD) ja muiden maiden julkisten toimijoiden kanssa.

Innovatiivisuus ja kehittäminen. Kokeillaan uusia tapoja tuottaa, hyödyntää ja levittää tutkimustietoa. Palaute- ja arviointitiedon hyödyntämiseen tuse-toiminnan kehittämiseksi kiinnitetään erityistä huomiota.

Kilpailullisuus ja kustannustehokkuus. Teettäessään tutkimuksia ja selvityksiä ministeriö lähtökohtaisesti kilpailuttaa hankinnat ja julkistaa tulokset.

Asiantuntijuus. Virkamiesten edellytyksiä määritellä tieto- ja tutkimustarpeita, hankkia, tulkita, analysoida ja käyttää tutkimustietoa parannetaan kehittämällä koulutusta sekä organisatorisia ja toiminnallisia ratkaisuja. Myös osaamista pienimuotoisten analyysien laadinnassa ja siinä tarvittavien menetelmien käytössä parannetaan koulutuksella. Tutkimustietoa hankitaan ministeriön ulkopuolelta, kun tarkasteltavana olevasta kysymyksestä ei ole talon sisällä asiantuntemusta.

Liite 5. Työllisyysvaikutusten arvioinnin peruseriaatteet

Työllisyysvaikutusten arvioinnin keskeiset periaatteet voidaan johtaa esimerkiksi Alatalon ym. (2010)¹¹ teoksesta. Työllisyysvaikutusten arviointi, julkisen talouden vaikutusten arviointi, ja siten toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden arvioiminen edellyttää seuraavien tekijöiden selvittämistä valmistelutyössä. Vaikutusten arviointi edellyttää paitsi välittömien, myös välillisten sekä kokonaistaloudellisten vaikutuskanavien tunnistamista sekä arviointia.

- I. Poliittikkatoimenpiteen selkeä määrittelyminen
 - a. Toimenpide on selkeästi hahmotettu. Mikä muuttuu nykytilaan verrattuna?
 - b. Muutos voi olla esimerkiksi asetus, lakimuutos, tai määräraha.

- II. Toimenpiteen vaikutuskanavien arviointi
 - a. Pohdinta esimerkiksi teoriaan perustuen siitä, mitä eri vaikutuksia toimenpiteellä voisi olla, sekä välillisten että välittömien vaikutusten osalta.
 - b. Mikä ihmisten, yritysten, tai vaikkapa liikenteen toiminnassa muuttuu nykytilaan verrattuna poliittikkatoimenpiteen seurauksena?

- III. Kohdejoukon tai kohteen arviointi
 - a. Se määrä toimijoita (ihmisiä, yrityksiä), joiden tilanteeseen toimenpide vaikuttaa.
 - b. Esimerkiksi etuuksien osalta usein suoraviivaisesti etuudensaajat; palveluiden osalta on selvítettävä palveluihin osallistumiseen liittyviä kysymyksiä; infrastruktuurihankkeiden osalta niiden piirissä olevia tahoja.

- IV. Toimenpiteen kustannusten määrittelyminen
 - a. Toimenpiteen kustannukset julkiselle taloudelle, huomioiden eri sektorit.

11 Alatalo, J., Räisänen, H., & Tiainen, P. (2010): Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi ja taloudelliset vaikutukset. TEM-analyyseja 27/2010.

- V. Vaikuttavuus eli toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus verrattuna siihen, että toimenpidettä ei olisi tehty
- Edellyttää entä jos –tarkastelun: vertaillaan sitä, mitä tapahtuu toimenpiteen myötä (vaihtoehtoinen tila) ja sitä, mitä tapahtuisi ilman toimenpidettä (nykytila).
 - Vaihtoehtoinen tila voidaan muodostaa erilaisin menetelmin: luotettavimpia ovat valmiit, laadukkaat tutkimukset. Mikäli laadukasta tutkimusta ei ole saatavilla, on muodostettava laskelma perustelluilla oletuksilla, esimerkiksi soveltamalla aiheeseen liittyvää muuta tutkimusta tai muita perusteltuja arvioita.
 - Vaiikutusten osalta huomioitava myös aikaväli: erilaisilla toimenpiteillä voi olla erilaisia vaikutuksia lyhyellä (väliaikaiset panostukset) ja pitkällä aikavälillä (rakenteelliset muutokset). Toimenpiteiden vaikutukset tulevat ilmaista eri aikaväleillä siltä osin, kun se on tarpeellista.
- VI. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen
- Kustannusvaikuttavuutta voidaan arvioida kohtien 4 ja 5 avulla.

$$\text{kustannus – hyötysuhde} = \frac{\text{kustannukset(toimenpide)} - \text{kustannukset(verrokki)}}{\text{hyödyt(toimenpide)} - \text{hyödyt (verrokki)}}$$

Vaiikutusten raportointi arviointikehikossa

Tätä kehikkoa ja sen osia avaavaa tekstiosaa voi käyttää politiikkatoimenpiteen vaikutusmekanismien tarkemmaksi kuvaamiseksi. Kehikkoon voidaan täydentää edellä kuvattuja vaikutusten arvioita. Eri tekijöitä arvioitaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä tuottamaan kvantitatiivisia arvioita edellä kuvatun perusteella. Näitä arvioita tuotettaessa käytetyt lähteet sekä oletukset on dokumentoitava huolellisesti.

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	1	2
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	3	4
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	5	6
Työllisyyden nettovaikutukset	7 (=1 & 3 & 5)	8 (=2 & 4 & 6)

Kysyntävaikutukset

1. Suorat kysyntävaikutukset

- a. Kuvataan suoraan työnantajien työvoiman kysynnässä näkyvät vaikutukset. Esimerkiksi uusi investointihanke lisää rakennusaikaista työllisyyttä tai työllisyysohjelma lisää siihen valittavien työllisyyttä.
- b. Kuvataan suoraan työnantajien työvoiman kysynnän rakenteeseen kohdentuvat vaikutukset. Esimerkiksi johonkin toimialaan kohdentuva investointiohjelma tai verotuki voi lisätä toimialan työllisyyttä, jos tuotantopanosten hinta alalla muuttuu. Lopputuloksena kysynnän rakenne muuttuu.

2. Välilliset kysyntävaikutukset

- a. Kuvataan työnantajien työvoiman kysynnässä ilmeneviä välillisiä vaikutuksia. Esimerkiksi investointihankkeessa ne ovat kasvusysäysvaikutuksia tai toiminnan aikaisia vaikutuksia investoinnin valmistuttua. Esimerkiksi työnantajien sosiaaliturvamaksujen alennus voi välillisesti lisätä työpäivien kysyntää sen hinnan laskiessa.
- b. Kuvataan välilliset rakenteelliset työnantajien työvoiman kysyntävaikutukset. Esimerkiksi, mihin kasvusysäysvaikutukset investointihankkeessa kohdistuvat ja millaista kysynnän rakenteen muutosta tästä voi seurata.

Tarjontavaikutukset

3. Suorat tarjontavaikutukset

- a. Kuvataan suorat työntekijöiden työvoiman tarjontaan kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi työssä olevien koulutusta lisättäessä, laskee työvoiman tarjontaa välittömästi koulutuksen ajaksi ainakin heidän osaltaan.
- b. Kuvataan suorat työvoiman tarjonnan rakenteeseen kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi teknologia-alan uusi koulutusohjelma voi laskea alan työvoiman tarjontaa koulutuksen aikana (tosin koulutus voi myös houkutella uutta työvoimaa alalle).

4. Välilliset tarjontavaikutukset

- a. Kuvataan välillisesti työvoiman tarjontaan kohdistuvat vaikutukset. Sosiaalietuuksien tai verotuksen muutos voi vaikuttaa kotitalouksien työvoiman tarjontapäätöksiin joko lisäämällä työvoimaan osallistumista tai laskemalla sitä. Esimerkiksi alimpien sosiaalietuuksien verotuksen kiristys voi lisätä työvoiman tarjontaa työnteon muuttuessa suhteellisesti edullisemmaksi. Esimerkiksi yksinhuoltajien kotihoidon tuen korotus voi supistaa työvoiman tarjontaa.

- b. Kuvataan välilliset työvoiman tarjonnan rakenteeseen kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi matalapalkkaisille suunnattu verotuki voi lisätä näiden työvoimaryhmien työvoiman tarjontaa.

Tasapainovaikutukset

5. Suorat tasapainovaikutukset

Kuvataan suorat työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon kohdistuvat vaikutukset. Nämä vaikutukset eivät ole vain kysyntään tai tarjontaan, vaan niiden yhteensopivuuteen vallitsevalla kysynnän ja tarjonnan tasolla kohdistuvia. Esimerkiksi alueellisen tai ammatillisen liikkuvuuden tukeminen (lakimuutos voisi koskea esimerkiksi liikkuvuustukea tai ammattisuojaajaa) voi parantaa tasapainoa ja lisätä työsuhteiden määrää. Tasapainovaikutusten enimmäispotentiaalia voi arvioida avointen työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden määrien avulla.

6. Välilliset tasapainovaikutukset

Kuvataan välilliset työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon kohdistuvat vaikutukset. Nämä vaikutukset eivät ole vain kysyntään tai tarjontaan, vaan niiden yhteensopivuuteen kohdistuvia. Esimerkiksi työmarkkinainformaation parantuminen tai työnvälitysteknologian kehittyminen voi välillisesti vaikuttaa kysynnän ja tarjonnan parempaan tasapainoon. Myös työmarkkinoiden ja koulutuksen ennakoinnin paraneminen voi johtaa myönteisiin välillisiin tasapainovaikutuksiin.

Nettovaikutukset

7. Suorat nettovaikutukset

Suorat työllisyyden nettovaikutukset koostuvat välittömistä vaikutuksista kysynnässä, tarjonnassa ja tasapainossa. Nettovaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon myös ei-aiottujen sivuvaikutusten laajuus. Sivuvaikutusten päämuodot ovat työmarkkinavuoto (mitä olisi tapahtunut ilmankin politiikkatoimea), syrjäyttämisaikutus (politiikkatoimen kohderyhmään kuuluvat syrjäyttävät esim. rekrytoinnissa muita) ja korvausvaikutus eli substitutio (kohderyhmään kuuluvat korvaavat toisia työntekijöitä tai muuta tuotantoa samassa tai kilpailevissa yrityksissä). Nettovaikutus voidaan pyrkiä arvioimaan määränä ja suhteellisena vaikutuksena. Yhteen ryhmään vaikuttava toimenpide voi heikentää toisen ryhmän tilannetta. Jos esimerkiksi yksi ryhmä saa merkittävästi muita enemmän palveluita, voi tämä näkyä tämän ryhmän suhteellisen tilanteen vahvistumisena ja muiden heikentymisenä. Kuvataan syrjäyttämismekanismit.

8. Välilliset nettovaikutukset

Välilliset työllisyyden nettovaikutukset koostuvat välillisistä vaikutuksista kysynnässä, tarjonnassa ja tasapainossa. Arvioinnissa on otettava huomioon myös ei-aiottujen sivuvaikutusten laajuus. Nettovaikutus voidaan pyrkiä arvioimaan määränä ja suhteellisena vaikutuksena. Kehikossa suorien ja välillisten nettovaikutusten summa muodostaa lopulliset työllisyysvaikutukset. Usein vaikutusten arvioinnissa voi ajatella, että työllisyyden nettovaikutusta voidaan arvioida kehikon tapaan ottamalla huomioon erilaiset ja mahdollisesti erisuuntaiset vaikutukset ja summaamalla ne yhteen. Aina näin ei kuitenkaan ole, vaan erilaiset kerrannaisvaikutukset ja dynaamiset vaikutukset saattavat merkitä sitä, että vaikutusarvioinnissa tarvitaan esimerkiksi kokonaistaloudellista (yleisen tasapainon) mallitarkastelua.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-958-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi