

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiheesta Tulorekisterin hyödyntäminen työvoimapalveluiden vaikuttavuuden arvioimisessa ja palveluiden kehittämisessä sekä tutkimustoiminnassa työelämän ja työvoimapalveluiden alalla (O9/2025 vp)

Kiitämme eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua aiheesta. Lausuntomme keskittyy seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- Tulorekisterin hyödyntäminen ja kehittäminen
- Työvoimapalveluiden vaikuttavuuden tutkiminen

Tulorekisteri on tällä hetkellä paras tietolähde työvoimapalveluiden vaikuttavuuden arvioimisessa

Tulorekisteri on tällä hetkellä paras aineistolähde, jonka avulla voidaan arvioida työvoimapalveluiden yhteyttä työllistymiseen. Kuukausitason palkkatiedot tulevat tutkijakäyttöön alle kahden kuukauden aineistoviiveellä, mikä mahdollistaa toimenpiteiden arvioimisen ja korjaavien muutoksien tekemisen varsin nopealla aikataululla. Tämä on selkeä parannus verrattuna muihin rekisteriaineistoihin, joiden päivityksessä on usein jopa vuosien viive.

Tulorekisterin ongelma on se, että se on luotu hallinnollisiin tarpeisiin, eikä sen kehittämistyössä ole otettu huomioon muita tarpeita. Tulorekisteriä ja sen käyttöä tulisikin edelleen kehittää tutkimuksen ja julkisten palveluiden vaikuttavuuden arvioimisen huomioiden. Tällä hetkellä useat tulorekisterin tiedot eivät ole pakollisia, jolloin tietojenantaja ei merkitse kaikkia muuttujia tietokantaan. Tietokanta sisältää vain myös joitain tulorekisteriä ja esimerkiksi yrittäjätuloja ei tule rekisteriin.

Tutkijoiden on mahdollista yhdistää tulorekisterin tiedot erilaisiin muihin henkilötason tietoihin koskien esimerkiksi kuntien työllisyyspalveluita, mikä on välttämätöntä tutkimuksen kannalta. Yksittäisen henkilön tunnistaminen on tiukasti kielletty ja estetty. Tämä ei haittaa vaikuttavuustutkimuksen tekemistä, sillä tutkijat laskevat toimenpiteiden keskimääräisiä vaikutuksia palveluiden kohteena olevalle joukolle.

Viranomaiset, jotka kehittävät työllisyyspalveluita asiakkailleen, tarvitsevat kuitenkin mitä todennäköisemmin toisenlaisen näkymän työnhakijan historiatietoihin ja tulevaan työkehitykseen. Nykyinen malli, missä työvoimapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevat tahot eivät näe asiakkaidensa historiatietoja, estää käytännössä palveluiden kehittämisen tietoon perustuen. Tämän lisäksi työvoimaviranomaiset eivät voi tehdä tuloksellisuussopimuksia palveluiden tuottajien kanssa, mikäli he eivät voi kykene mittaamaan tulosta tulorekisterin avulla. Viranomaisten pääsy työnhakijan historiatietoihin esimerkiksi jonkinlaisen uuden järjestelmän kautta olisi tärkeää, mikäli tavoitteena on, että työllisyysviranomaiset pystyvät kehittämään palvelujaan tietoon perustuen itsenäisesti.



Suomeen tarvitaan laadukkaita ja uskottavia arvioita työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta

Julkisella sektori panostaa huomattavia summia resursseja työvoimapalveluihin. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa tiedetään yleisellä tasolla, että työllisyyspalvelut hyödyttävät eri tavalla eri ryhmiin kuuluvia ja että inhimillisen pääoman kehittymistä tukevat palvelut ovat usein tehokkaimpia (Card ym. 2018). Ei ole kuitenkaan lainkaan selvää mitkä keinot (ja mihin ryhmiin kohdistettuna) olisivat Suomen työmarkkinoiden kontekstissa vaikuttavia ja kustannustehokkaita keinoja työllisyyden hoidossa. Tehokkaita keinoja voidaan kuitenkin etsiä uskottavan seuranta ja tutkimustoiminnan avulla. Valitettavasti Suomessa ei ole vielä osattu hyödyntää tietoa laajassa mittakaavassa työvoimapalveluiden kehittämisessä, sillä esimerkiksi kokeiluja ei juuri ole järjestetty eikä myöskään muunlainen palveluiden systemaattinen vaikuttavuusarviointi ole kovin kehittynyttä.

Työvoimaviranomaisilla (kunnallisilla ja KEHA:lla) on nyt mainio mahdollisuus kehittää uusia työvoimapalveluita tietoon perustuen. Suomessa on hyvin vähän uskottavaa näyttöä työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta. Lähes kaikki olemassa olevat tutkimukset Suomen työvoimapalveluista pohjautuvat tutkimusasetelmiin, joista ei voida luotettavasti päätellä toimien kausaali vaikutusta (ks. esim. Alasalmi ym. 2022). Luotettavampaa tietoa voidaan kuitenkin luoda varsinkin kokeilujen (ts. satunnaistettujen kenttäkokeiden) kautta.

Havainnollistavia esimerkkejä:

1. Pitkäaikaistyöttömien työkyvyn määrittäminen: On epäselvää, että onko tällä hetkellä pitkäaikaistyöttömien joukossa paljon sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole työkykyisiä. Toisaalta on myös epäselvää, millaisia palveluita nämä henkilöt tarvitsevat.
 - Arvotaan yli 2 vuotta työttömänä olleiden joukosta osalle kutsu lääkärille, missä määritetään henkilön työkyky. Näin on mahdollista selvittää, kuinka suuri osa tällaisista henkilöistä on tosiasiallisesti työkyvyttömiä suhteessa tilanteeseen missä ei suoriteta ylimääräistä työkyvyn tarkastelua. Tämän jälkeen on mahdollista seurata kuinka nämä henkilöt ohjautuvat eri palveluihin ja työelämään (tulorekisteristä) suhteessa muihin pitkäaikaistyttömiin, jotka eivät saaneet kutsua lääkärille.
2. Oppisopimuskoulutuksen käyttö on Suomessa edelleen varsin vähäistä. Tämä voisi kuitenkin olla yksi mahdollinen keino saada työnhakijoita työelämään ja samalla oppimaan.
 - Arvotaan seteli mikä seuraa henkilöä hänen valitsemaansa oppisopimuspaikkaan. Tämä voisi kannustaa henkilöitä oppisopimuskoulutukseen ja työnantajia mahdollistamaan oppisopimuskoulutuksen järjestämisen (korvaus voisi mennä työnantajalle). Näitä seteleitä voitaisiin esimerkiksi arpoa osalle tiettyyn työnhakijasegmenttiin (esim. nuoret ilman koulutusta) kuuluvista henkilöistä, ja seteleitä voisi olla eri kokoisia, jotta voidaan tarkastella setelin suuruuden vaikutusta.
3. Henkilöstömitoituksella on suuri vaikutus työllisyyspalveluiden järjestämisestä koituviin kuluihin. Toisaalta kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin kokeellisilla asetelmilla havaittu henkilöstömitoituksella (per työnhakija) olevan positiivinen vaikutus työllistymiseen (ks. esim. Behaghel ym. 2014, Böheim ym. 2023). Kokeilujen avulla voisi olla mahdollista selvittää optimaalista henkilömitoituksen määrää, ja sitä, mitkä asiakasryhmät hyötyvät korkeammasta virkailijoiden määrästä.



- Yksi mahdollinen tähän liittyvä kokeilu olisi sellainen, jossa arvottaisiin osa työnhakijoista sellaisen virkailijan vastuulle, jolla on vähemmän asiakkaita.
4. Nykyinen paras kotimainen tieto (mm. Aho ym. 2018, Asplund ym. 2018) palkkatuen toimivuudesta ei pohjautu kovin vahvoihin tutkimusasetelmiin. Kokeilun avulla olisi mahdollista luotettavasti selvittää palkkatuen kausaalinen työllisyysvaikutus eri tyyppisille työnhakijoille.
- Arvotaan palkkatukiseteleitä osalle eri ryhmiin kuuluvista työnhakijoista, ja lupaus palkkatuesta (ehdollinen) seuraisi työnhakijaa hänen löytämälleen työnantajalle.

Yhteenveto

Työvoimapalveluiden systemaattinen vaikuttavuusarviointi ei ole vielä Suomessa sillä tasolla, jolla sen pitäisi olla, mikäli palveluita halutaan kehittää tietoon perustuen. Tulorekisteri on tällä hetkellä paras aineistolähde vaikuttavuusarviointitutkimukseen johtuen sen nopeasta päivittymisestä. Tulorekisteri ei kuitenkaan ole kovin käyttäjäystävällinen, ja sitä tulisikin edelleen kehittää vastaamaan paremmin tutkijoiden ja viranomaisten tarpeita. Työvoimaviranomaisten tarpeet luultavasti poikkeavat tutkijoiden tarpeista, ja tästä syystä tulorekisterin tietoja pitäisi pystyä kanavoimaan viranomaisille myös jonkun muun järjestelmän kautta, jotta nämä pystyisivät seuraamaan tietoja työnhakijoidensa työhistoriasta.

Suomessa on erinomaiset mahdollisuudet kehittää työvoimapalveluita tutkittuun tietoon perustuen. Valitettavasti tätä mahdollisuutta ei ole vielä käytetty laajemmin. Uskottavan tiedon tuottaminen eri palveluiden vaikuttavuudesta vaatii tieteellisten tutkimusasetelmien rakentamista ja tarkkaa etukäteen sovittujen mittareiden seurantaa. Näemmekin, että tutkijayhteisön ja työvoimaviranomaisten (kunnallisten ja KEHA:n) tiiviimpi yhteistyö voisi edistää erilaisten palveluiden kehittämistä.

Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2025

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Jeremias Nieminen
erikoistutkija
Työn ja talouden tutkimus LABORE ja Turun yliopisto



Viitteet

Aho, S. & Tuomala, J. & Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018), Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

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

Asplund, R. & Kauhanen, A. & Päällysaho, M. & Vanhala, P. (2018), Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142–174

Böheim, R., Mahringer, H. (2023). The impact of lower caseloads in public employment services on the unemployed. *Journal for Labour Market Research*, 57(31)

Card, D., J. Kluve, and A. Weber (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association* 16 (3), 894–931.

