Simo Aho
Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto
simo.aho@tuni.fi

**Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.3.2025**

# Asia: O 9/2025 vp Tulorekisterin hyödyntäminen työvoimapalveluiden vaikuttavuuden arvioimisessa ja palveluiden kehittämisessä sekä tutkimustoiminnassa työelämän ja työvoimapalveluiden alalla

### *Tulorekisterin tietojen käyttö nopeuttaa merkittävästi seurantatietojen saantia*

Työttömyyttä, työvoimapalveluihin osallistumista ja työssäkäyntiä koskevien eri rekisterien tietoja yhdistämällä muodostettujen tutkimusaineistojen käyttöön saanti 1990-luvulta alkaen avasi aivan uudenlaisia mahdollisuuksia muun muassa työvoimapalvelujen ja työvoimapoliittisten uudistusten vaikuttavuuden arvioinnille ja laajemmin työmarkkinoiden toimintaan ja työllisyyteen kohdistuvalle tutkimukselle. Tällainen rekisteriaineistoja hyödyntävä tutkimus onkin nykyisin varsin laajaa. Merkittävä rekisteriaineistojen hyödyntämistä haitannut ongelma on ollut, että työssäkäyntiä koskevat tiedot on saatu tutkimuskäyttöön huomattavalla viiveellä, vasta 2-3 vuotta tietojen kuvaamaa kalenteriaikaa myöhemmin. Tästä on seurannut, että erilaisten uudistusten ja kokeilujen työllisyysvaikutuksista on voitu saada tietoa vasta vuosien kuluttua, joka palvelujen ja politiikan kehittämisen näkökulmasta on kovin pitkä aika: kulloisenkin hallituksen reformien vaikutusarviot on voitu saada vasta seuraavalla hallituskaudella, ja monesti niitä ei ole saatu lainkaan, koska tyypillisesti arviointihankkeiden kesto ei ole ollut riittävän pitkä, ja myöhemmin huomio on siirtynyt seuraaviin uudistuksiin liittyvän tiedon hankintaan.

Tulorekisteristerin tiedot työssäolosta (=palkansaannista) ovat käytettävissä lähes reaaliaikaisesti, joka on erinomainen edistysaskel. Näin voidaan tuottaa kaivattuja vaikuttavuusarvioita ja muita tutkimustuloksia aikaisempaa nopeammin. Myös muun muassa sosiaalietuuksien saantia koskevat tarkat tiedot ovat erittäin hyödyllisiä; aiemmin ne on pitänyt yhdistää eri rekistereistä.

Rekisteritietojen tutkimuskäytössä on kuitenkin tämän jälkeenkin lukuisia ongelmia, joiden ratkaiseminen olisi mahdollista ja parantaisi merkittävästi aineistojen hyödyntämismahdollisuuksia.

### *Rekisteridatan käytettävyyttä voisi parantaa ja tutkimusresursseja säästää jalostamalla raakadataa pitemmälle valmisaineistoiksi*

Työvoimapalvelujen vaikuttavuutta koskevassa ja ylipäänsä työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvässä tutkimuksessa tulorekisterin tiedot eivät nyt eikä jatkossa riitä pitkälle, vaan niihin on välttämätöntä yhdistää muiden rekisterien tietoja. Vaikka Tilastokeskuksen nykyisin tarjoamat valmisaineistopaketit ovat jonkun verran rationalisoineet aineistojen yhdistämistä, Suomessa tutkijat saavat käyttöönsä hallinnollisiin tarkoituksiin koottua pääosin muokkaamatonta ”raakadataa”, josta tutkijat kussakin tutkimushankkeessa erikseen sitten jalostavat analyysissa tarvittavia muuttujia, mikä vaatii paljon työtä ja aikaa. Työssäolotiedot on aiemmin saatu työeläkejärjestelmästä, jossa kustakin työsuhteesta on alku- ja päättymispäivä ja eräitä työnantajaa koskevia tietoja. Tulorekisterin tiedot palkanmaksusta eivät ole helppokäyttöisempiä. FOLK-valmisaineistossa on ollut esim. työkuukausien määrää vuodessa koskevia Tilastokeskuksen laskemia muuttujia, joiden käyttö (silloin kun se on soveltunut tutkimuksen tarkoitukseen) on yksinkertaisempaa kuin tulorekisteritietojen käyttö.

Rekisteritietoja olisi mahdollista keskitetysti jalostaa tutkimuksessa helppokäyttöisimmiksi, joka säästäisi tutkimusryhmien aikaa ja niukkoja resursseja. Tässä tarvittaisiin kehityshanketta, jonka toteutuksessa Tilastokeskuksen kumppaniksi sopisi äskettäin Suomen Akatemian infrastruktuurirahoituksen saanut Turun yliopiston vetämä rekisteritutkimuksen edistämishanke FIRE[1]

Tässä yhteydessä kannattaisi perehtyä muissa maissa saatuihin kokemuksiin. Ainakin Saksassa ja Tanskassa tutkijoilla on käytössään paljon pitemmälle jalostettuja rekisteriaineistoja kuin Suomessa. Tanskassa käytetään laajalti tulorekistereihin perustuvaa DREAM-valmisaineistoa, joka määrittelee henkilöille kullekin viikolle pääasiallisen toimeentulolähteen, kuten työ, työttömyysturva tai eläke. Tanskassa tieto on erittäin yksityiskohtainen, ja sen avulla voidaan erottaa mihin työvoimapoliittiseen palveluun tai toimenpiteeseen henkilö on kullakin viikolla mahdollisesti osallistunut. Suomessakin tulorekisterissä on eri sosiaalietuuksien saantia koskevat tiedot, mutta eri palveluihin osallistumista koskevat tiedot on yhdistettävä (varsin monimutkaisesti) työhallinnon rekisteristä.

***Muita kehitystarpeita***

Työvoimapalveluiden vaikuttavuusarviointi on osoittautunut erityisen vaikeaksi silloin, kun kohderyhmä tyypillisesti tarvitsee useita erilaisia palveluja. Useista palveluista muodostuvien palvelujen työllisyysvaikuttavuus näyttää erikseen arvioiden keskimäärin heikolta, vaikka ne olisivatkin olleet hyödyllisiä edistysaskelia työllistymispolulla. Yksittäisten toimenpiteiden välittömien vaikutusten selvittämisen asemesta huomio on kohdistettava siihen, millaiset toisiaan seuraavien palvelujen polut kokonaisuuksina missäkin kohderyhmässä edistävät työllistyvyyttä (tai muiden tavoitteiden, esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyn, saavuttamista). Pitkiä palvelupolkuja ei ole toistaiseksi tutkittu Suomessa eikä tietääkseni muuallakaan. Rekisteriaineistot, jotka mahdollistavat yksilöiden työmarkkinaurien seurannan nykyisin jopa vuosikymmenien ajan, tarjoavat tähän mahdollisuuksia; tällainen tutkimus on varsin monimutkaista ja työlästä, mutta tarjoaisi uutta palvelujen kehittämisen kannalta hyödyllistä tietoa. Pitkien palveluprosessien ohjauksen kannalta keskeistä on tunnistaa paitsi prosessin lopputulos, myös työmarkkinapolun välietappien saavuttaminen: esimerkiksi aktivoituminen, työllistymisen jonkin esteen alentaminen tai siirtymä lähemmäs avoimia työmarkkinoita. *Olisi opittava seuraamaan pitkiä palvelupolkuja alusta loppuun ja kehitettävä menetelmiä polulla tapahtuneiden edistysaskelten havaitsemiseksi*. (Ks. lähemmin Aho ym. 2024, luku 3.3)

Palvelujen vaikuttavuus riippuu keskeisesti niiden kohdistamisen osuvuudesta. Käytettävissä olevan tiedon valossa ei ole syytä olettaa, että olisi yleisesti tarjolla palveluja, jotka eivät olisi kenellekään hyödyllisiä. Sen sijaan on ilmeisesti melko tavallista, että työvoimapalveluihin osallistuu ehkä runsaastikin sellaisia, joiden työllistyvyys ei tämän osallistumisen vaikutuksesta parane – joko siksi, että palvelu on riittämätön osallistujan tarpeisiin nähden tai siksi, että työllistyminen ennen pitkää tapahtuisi ilman osallistumistakin. Jos jonkin palvelun vaikuttavuus mitataan keskimäärin huomattavaksi, se ei yleensä tarkoita, että kyseessä olisi poikkeuksellisen hyvä palvelu, vaan siitä, että palvelu on kohdistettu osuvasti: siihen osallistuu lähinnä sellaisia, jotka juuri siitä palvelusta hyötyvät, eikä osallistujissa ole runsaasti sellaisia, jotka eivät siitä hyödy. *Palvelutarpeen arvioinnin osuvuus on ratkaisevaa niin vaikuttavuuden parantamisen kuin resurssien käytön tehostamisen kannalta.* Tämän tueksi tarvittaisiin varsinaisten vaikuttavuustutkimusten lisäksi sellaista seurantatietoa, jonka avulla paikallisella tasolla voidaan nopeasti tunnistaa, milloin ilmeisesti ollaan ”oikealla polulla”, milloin tarvitaan jotakin muuta. KEHA kehittää seurantajärjestelmää, jonka avulla

[1] FIRE Receives Research Infrastructure Funding to Restore Finland’s Leadership in Register-Based Research - INVEST

työllisyysalueiden tuloksellisuutta voidaan monipuolisesti vertailla, mutta alueet tarvitsisivat lisäksi mahdollisuuksia rajattujen omalla alueellaan kiinnostavaksi nähtyjen asiakassegmenttien työmarkkinapolkujen seuraamiseen ilman pitkiä viiveitä – mukaan lukien tulorekisterin tarjoamaa tietoa työllistymisestä. Olisi kehitettävä välineitä tällaiseen seurantaan. Rekisteröintikäytäntöjä voisi myös kehittää palvelutarpeen tunnistamisen kannalta tärkeitä asioita kattavammin kirjaaviksi (lähemmin Aho ym. 2024, luku 3.3).

Rekisteriaineistojen tutkimuskäyttöä on pitkään vaivannut se, että tutkimuslupiin liittyvä byrokratia vaatii paljon joka hankkeessa toistuvasti vaadittavaa työtä, lupien saamisessa ja aineistojen muodostamisessa on pitkiä viiveitä, ja aineistojen käytön kustannukset ovat nousseet siten, että ne vaativat entistä suuremman osan niukasta tutkimusrahoituksesta (ks. esim. Aho 2019, 100-103). Näihin ongelmiin olisi lopultakin löydettävä kestäviä ratkaisuja.

Edellä kuvattuihin kehitystarpeisiin vastaaminen ei onnistu ilman nykyisestä lisättyjä resursseja, joita tarvittaisiin niin infrastruktuuriin (Tilastokeskus, KEHA) kuin tutkimusrahoitukseenkin. Työvoimapalvelujen arvioinnin resursseja pidettiin ylipäänsä niukkoina myös tuoreessa OECD:n Suomea koskevassa arviossakin (OECD 2023). Kun aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetään vuosittain pari miljardia ilman että tämän satsauksen vaikutuksista on kunnon tietoa, eikö olisi perusteltua varata näistä resursseista esimerkiksi 0,5 prosenttia vuosittain politiikan vaikuttavuuden arviointiin? Tämä moninkertaistaisi nykyiset resurssit. Se mahdollistaisi aikaisempaa pitkäjänteisemmän arviointi- ja tutkimustiedon kerryttämisen palvelujen kohdistamisen ja vaikuttavuuden parantamisen tueksi.

***Lopuksi: vaikuttavuuden arvioinnissa olennaista on valikoitumisen kontrolli***

Yksilötasolla johonkin palveluun osallistumisen vaikuttavuus on se muutos, joka osallistujien tilanteessa tapahtuu verrattuna siihen, mitä olisi tapahtunut, jos tähän palveluun ei olisi osallistuttu. Vaikutuksen selvittäminen edellyttää kontrafaktuaalista tutkimusasetelmaa, jolla tarkoitetaan sitä, että osallistujille pitää muodostaa vertailuryhmä, joka kiinnostuksen kohteena olevaan seikkaan vaikuttavien tekijöiden suhteen on mahdollisimman samanlainen kuin osallistujaryhmä, mutta ei tarkasteluajankohtana osallistu arvioinnin kohteena olevaan palveluun. Tiedeyhteisössä yleisesti jaetun näkemyksen mukaan erilaisten interventioiden vaikuttavuudesta voidaan saada kiistatonta tietoa vain luonnontieteellistä koetta jäljittelevällä *osallistujien ja vertailuryhmän satunnaistamiseen perustuvalla kokeilulla*. Satunnaistetut kokeilut olisivat sekä mahdollisia että hyvin perusteltuja erityisesti silloin, kun halutaan selvittää selkeästi määriteltävissä olevan toimintakäytännön muutoksen tai vaihtoehtoisten toiminnan parantamismallien vaikuttavuutta. Toisinaan voidaan hyödyntää ns. luonnollisia koeasetelmia. Nykyisin käytettävissä oleva erittäin rikas rekisteritieto mahdollistaa vertailuryhmän muodostamisen myös kaltaistamalla, ja siihen perustuvia vaikuttavuustutkimuksia (joita tehdään nykyisin paljon) pidetään myös varsin luotettavina.

Suomessa työvoimapalvelujen uudistukset ja kokeilut on tyypillisesti järjestetty siten, että niiden vaikutuksista on ollut mahdotonta tuottaa luotettavia arvioita nimenomaan siksi, että pätevää vertailuasetelmaa ei ole voitu muodostaa (esim. Räisänen 2013; Aho 2019; OECD 2023). Äskettäin päättynyt työllisyyden kuntakokeilu on valitettavasti tästä tuore esimerkki (ks. lähemmin Aho ym. 2024, 39-43; 98-99). Uudistuksia suunniteltaessa niiden vaikuttavuusarvioiden toteuttamista ei usein valmistella, vaikka se olisi edellytys pätevän tiedon tuottamiselle. Arviointihankkeet usein sekä käynnistetään liian myöhään että myös joudutaan raportoimaan ennen kuin hankkeiden vaikutukset ovat ehtineet kunnolla ilmetä.

Jos vaaditaan näyttöä päätöksenteon perusteeksi, on myös hyväksyttävä ja ymmärrettävä, mitä pätevän näytön hankkiminen edellyttää. Kun resurssit ovat niukat, niitä kannattaisi käyttää vain hyvin suunniteltuun ja päteviä tuloksia tuottavaan arviointiin. Muuten arviointi uhkaa jäädä resurssien tuhlaukseksi ja tietoon perustuva päätöksenteko teeskentelyksi. Jos halutaan, että evidenssiä saa nopeasti, pitää olla satsattu pitkäjänteisesti siihen, että dataperusta, seurannan ja arvioinnin metodologia sekä osaavat tekijät ovat tällaiseen valmiudessa.

Tulo- ja muiden rekisterien tarjoamien mahdollisuuksien täysipainoiseksi hyödyntämiseksi tärkein suositukseni on seuraava: on m*ääriteltävä vaikuttavuusarvioinnin edellyttämän tiedonhankinnan periaatteet, joita tulee seurata aina kun aletaan valmistella uudistuksia. Näin jatkossa vältettäisiin usein toistuneita tilanteita, joissa uudistuksien ja kokeilujen toteuttamistapa ei mahdollista niiden vaikutusten pätevää arviointia*

***Kirjallisuus***


Aho, S., Arnkil, R., Hämäläinen, K., Lind. S., Spangar, T., Tuomala, J., Ojala, S., Saloniemi, A. & Stenvall, J. (2024). *Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi.* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:3). http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-047-9

Aho, S. (2019). Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa Heiskanen, T., Syvänen, S. & Rissanen T. (toim.), *Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulmia* (s. 83-138). Tampere University Press. https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201911286421

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiaho, A. (2018) *Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen.* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018). http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-523-5

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

Räisänen, H. (2013). *Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa?* (TEM-analyyseja 47).