Lisäselvityspyyntö eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiheesta O 9/2025 vp Tulosrekisterin hyödyntäminen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialalla

Selvitystänne pyydetään seuraavasta:

1. Tulorekisterin kehittämisessä täytyy huomioida hallinnollinen ilmoitustaakka. Voitteko listata perustellusti ne tärkeimmät muuttujat, jotka tulisi muuttaa tulorekisterissä?
2. Mikä tai mitkä tahot rahoittavat vaikuttavuustutkimuksia ja miksi ko. tutkimuksia tehdään ja
3. näkemystänne tutkimusten hyödyistä.

Vastaus kysymykseen 1:

Tulorekisterin muuttujasisältöä on syytä kehittää. Tähän on useita eri syitä: i) Vapaaehtoinen tietojen ilmoittaminen ei tuota edustavaa otosta, ii) tarkkojen populaatiotietojen laskeminen vaatii kokonaisjoukon, iii) puuttuvat (“non-applicable”) tiedot ja vapaaehtoisesti ilmoittamatta jätetyt (“non-available”) tiedot tulisi pystyä erottelemaan.

Ja mikä tärkeintä, olemme ymmärtäneet, että Tilastokeskuksen suunnitelmana on lopettaa osa tiedonkeruusta (mm. työssäkäyntitilastoon liittyen), ja siirtyä käyttämään tulorekisterin tuottamia tietoja. Tämä muutos johtaa huomattavaan tilastotietojen ja tutkimusaineistojen huonontumiseen, jos tietojen ilmoittaminen on suuremmilta osin vapaaehtoista, kun taas aikaisemmin muuttujat saatiin kerättyä lähes kaikilta. Olemme koonneet selvityspyynnön liitteeseen luettelon muuttujista, jotka tulisi näkemyksemme mukaan muuttaa tulorekisterissä pakolliseksi (ks. lopun liite).

Vastaukset kysymyksiin 2 ja 3:

Suomessa laaditaan paljon selvityksiä, joista puhutaan kepeästi ”vaikuttavuustutkimuksina”. Näitä selvityksiä tehdään, koska lakisääteisesti viranomaisten täytyy tehdä toimintansa (ja lakimuutosten) vaikutusarviointia. Missään ei kuitenkaan määritetä tarkkaan, mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Selvitysten tekemiseen kohdentuva rahoitus kanavoituu eri toimijoille mm. valtioneuvoston ja ministeriöiden kilpailutuksen kautta.

Valitettavasti Suomessa on edelleen merkittävää epätietoisuutta, että mikä on indikaattoreiden seurantaan pohjautuva *kuvailevaa* selvitystoimintaa, ja mikä on aitoa vaikuttavuustutkimusta. Useat selvitykset ja niiden kuvaukset antavat olettaa, että niissä pystyttäisiin tutkimaan toimenpiteiden vaikutuksia, vaikka todellisuudessa tähän ei pystytä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Työvoimapoliittisten ja muidenkin toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioiminen edellyttää tietoa syy-seuraussuhteista. Vaikuttavuuden määritelmä on tästä näkökulmasta yksiselitteinen, ja siitä on olemassa laaja tieteellinen konsensus. Olemme keskustelleet tästä problematiikasta ja erilaisten selvitysten laadusta ja uskottavuudesta Talous & Yhteiskunta -lehden vuoden 2020 artikkelissa (ks. Nieminen, Kanninen ja Karhunen, 2020).[1]

On tärkeää ymmärtää, mitä syy-seuraussuhteen todentaminen vaatii. Työvoimapalveluihin osallistuneita henkilöitä pitää voida verrata uskottavaan verrokkiryhmään. Tämä vaatii, joko satunnaistetun koeasetelman tai laadukkaan kvasikokeellisen asetelman, eli asetelman, missä esimerkiksi eksogeenisesti määritellyt rajat työnhakijan iän suhteen (joiden perusteella oikeus palveluun määräytyy) auttavat luomaan uskottavan verrokkiryhmän.

Uskottavaa tutkimusasetelmaa ja sen tuottamaa verrokkiryhmää ei kuitenkaan ole olemassa ilman perusteellista etukäteissuunnittelua hyvissä ajoin ennen palvelun tai lain käyttöönottoa. Tämän takia tutkijat joutuvat muodostamaan pakosta keinotekoisen verrokkiryhmän jälkikäteen olemassa olevaa tilastoaineistoa hyväksikäyttäen (ns. samankaltaistaen). Näin esimerkiksi toimittiin valtioneuvoston teetättämässä selityksessä, missä Labore oli mukana muiden kanssa selvittämässä ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta (ks. Alasalmi ym. 2022).

Nykytutkimus ei pidä kovinkaan uskottavana yllä kuvattua lähestymistapaa, missä verrokkiryhmä muodostetaan olemassa olevasta aineistosta jälkikäteen. Tällaisten tulosten julkaiseminen laadukkaissa vertaisarvioiduissa tieteellisissä journaaleissa on hyvin harvinaista, sillä on hyvin mahdollista, että tutkijoiden raportoima vaikutus ei kuvaa oikeasti syy-seuraussuhdetta. Kokonaisuutenaan tiedämme työllisyystoimien vaikuttavuudesta suhteessa niihin käytettyihin resursseihin vain hyvin vähän. Suomesta puuttuu uskottavaa tietoa niin eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta kuin niiden kustannustehokkuudesta. Kustannustehokkuutta ei taas voida määrittää yksin ilman tietoa toimien vaikuttavuudesta.

[1] Artikkeli luettavissa täältä: https://labore.fi/t&y/tyollisyyden-nostaminen-vaatii-systemaattista-tiedon-kartuttamista-tyollisyystoimien-vaikutuksista/

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Suositukset

Onneksi Suomessa on erinomaiset mahdollisuudet tuottaa tietoa uusien työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta. Tämä vaatii kuitenkin uudenlaista tutkimuksellista otetta ja yhteistyötä eri toimijoiden osalta. Suosittelemme, että KEHA-keskus ja työllisyysalueet käynnistävät yhdessä tutkijayhteisön kanssa erilaisia satunnaistettuja kenttäkokeiluja tai muunlaisia uskottavia (kvasi)kokeiluita, jotta eri toimijat oppivat tekemään syy-seuraussuhteita kuvaavia vaikuttavuustutkimuksia. Näiden avulla voidaan luoda uskottavaa tietoa työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta ja lopulta edistää tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Helsingissä 27. päivänä maaliskuuta 2025

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Jeremias Nieminen
erikoistutkija
Työn ja talouden tutkimus LABORE ja Turun yliopisto

Viitteet

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Karhunen, H., Mayer, M., Nivala, A., ... & Valtakari, M. (2022). Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022: 35.

Nieminen, J. & Kanninen, O. & Karhunen, H. (2020). Työllisyyden nostaminen vaatii systemaattista tiedon kartuttamista työllisyystoimien vaikutuksista, Talous & Yhteiskunta, 48:1, 40–45.

LIITE. Tulorekisterin muuttujat, jotka ovat tällä hetkellä vapaaehtoisesti ilmoitettavia, mutta jotka tulisi muuttaa pakolliseksi

1. Osa-aikaisuus / työaika (employmentCode)
sis. osa-aikainen / kokoaikainen (employmentCode), osa-aikaisuuden prosentti (parttime) ja säännöllinen sovittu viikkotyöaika (hoursPerWeek)
Perustelu: Osa-aikaisen ja määräaikaisen työn lisääntyminen on yhteiskunnallisesti keskeinen ilmiö. Politiikkatoimien kannalta olisi oleellista kyetä seuraamaan tätä ilmiötä sekä yleisesti että keskitetymmin tietyissä väestöryhmissä. Talouden seurannassa on myös erittäin tärkeää pystyä tarkastelemaan palkansaajien määrän lisäksi työtuntien määrän kehitystä, koska tehdyn työn määrä voi muuttua, vaikka työntekijöiden määrä ei muuttuisi. Tehtyjen työtuntien määrä on tarpeellinen tieto myös arvioidessa henkilön palkkaa jakamalla hänen tulonsa tulojen saantiin käytetyllä ajalla
2. Ammattiluokitus
Perustelu: Koska emme erota, millaisissa tehtävissä työntekijät työskentelevät, emme voi tehdä esimerkiksi vertailua valtion ja yksityisen sektorin työntekijöiden ammateista.
3. Toimipaikan koodi
Perustelu: Jotta nähdään, missä palkansaajat työskentelevät. Yrityksillä voi olla useita toimipaikkoja. Monitoimipaikkaisten yritysten yritystunnus ei siis anna tietoa siitä, missä niiden työntekijät työskentelevät. Toimipaikkatieto mahdollistaisi tiedon siitä, missä henkilö on töissä.
4. Palvelusuhteen alku ja loppu
Perustelu: Palvelussuhteen kesto määrää monia työntekijän lakisääteisiä oikeuksia (esim. irtisanomisaika), jotka eivät riipu palkanmaksukausista tai ansaintajaksoista. Esimerkiksi erilaisissa politiikan arvioinneissa on tärkeää tietää, kuinka laki soveltuu kuhunkin työntekijään.
5. Palvelussuhteen kesto (termCode)
- Toistaiseksi voimassa oleva, määräaikainen
6. Sovellettava työehtosopimus (CBASCode)
Perustelu: Kun halutaan arvioida esimerkiksi tietyn toimialan työehtosopimuksen muutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia, on oleellista pystyä tunnistamaan henkilöt, joihin tällaiset muutokset vaikuttaisivat.
7. Ansaintakauden alku ja loppu (earningsPeriod)
Perustelu: Ansaintakaudet kuvaavat sitä aikaa, jolta tulo on kertynyt eli sitä aikaa, jolla työsuoritus on tehty. Siten ansaintakaudet tarjoavat palkanmaksukausia tarkempaa tietoa tehdyn työ määrästä ja siitä, milloin työ on suoritettu. Ansaintakausien tiedot ovat siten palkanmaksukausien tietoja myös parempia arvioidessa henkilön palkkaa jakamalla tulot tulojen saantiin käytetyllä ajalla.
8. Palkattomien ja palkallisten poissaolojaksojen tiedot
Perustelu: Jotta kyetään arvioimaan, kuinka paljon työntekijät todellisuudessa työskentelevät – ja siten määrittämään todellinen korvaus tehtyä työpäivää tai -tuntia kohti – tulisi myös palkattomien poissaolojen kestot olla tiedossa.
9. Palkkatiedot: erilaiset yli- ja lisätyökorvaukset, bonukset, edut, (tietojen ilmoittaminen 200-sarjalla), suoritehinnat (unitPrice)
Perustelu: Näihin kuuluvat esimerkiksi sunnuntai- ja ylityöt. Useiden lakiuudistuksen arvioinnin kannalta on erittäin tärkeää tietää, mistä työntekijöiden palkka koostuu. Jotta voidaan arvioida lakimuutoksen vaikutusta palkansaajien toimeentuloon, on tärkeää tietää, kuinka paljon tällaisia lisiä ja korvauksia palkansaajat saavat, ja kuinka suuren osan heidän tuloistaan ne muodostavat.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi