

Työllisyyspalveluiden vaikuttavuus – LABOREn, Kuntaliiton ja työllisyysalueiden yhteishanke

Johdanto

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnille vuoden 2025 alussa. Uudistuksen myötä kunnille siirtynyt vastuu on luonut vahvan kannustimen vaikuttavimpien palvelumuotojen etsimiseen sekä työllisyyden edistämiseen tutkittuun tietoon perustuen. Työvoimapalveluita voidaan parhaimmillaan kehittää niin, että tehdyt muutokset säästävät resursseja samaan aikaan parantaen työnhakijoiden hyvinvointia. Luotettavan työllisyysalueita palvelevan tiedon tuottaminen vaatii kuitenkin uudenlaista yhteistyötä, missä tutkimusorganisaation asiantuntijuus on entistä paremmin työllisyysalueiden käytössä eri vaiheissa päätöksentekoa. Tekemisen harjoittelu ja yhteistyömuotojen oppiminen ei tapahdu hetkessä vaan vaatii asteittaista etenemistä ja pitkäkestoista näkemystä.

Työn ja talouden tutkimus LABOREn (Laboren) missiona on tuottaa palkansaajien ja kotitalouksien hyvinvointia edistävää tutkimustietoa. Laboren tutkijat ovatkin jo pitkään tutkineet työllisyyspalveluita ja niiden vaikutuksia työllisyyteen. Viimeaikaiset tutkimukset käsittelevät muun muassa Suomessa toteutettuja työllisyyden kuntakokeiluja ja antavat viitteitä siitä, että työvoimapalveluiden alueellistaminen vaikuttaa palveluiden toteutukseen, mutta vaikutukset työnhakijoiden työmarkkinatulemiin kuten työllisyyteen ovat olleet epäselvempiä (Nieminen, Kanninen & Karhunen 2023; Nieminen, Kanninen ja Karhunen 2021).

Laboren yhteistyö kuntien työllisyyspalveluiden kanssa on syventynyt juuri käynnistyneiden hankkeiden myötä. Syksyllä 2025 käynnistynyt Helsingin kaupungin ja AMI-säätiön rahoittama hanke keskittyy TE-uudistuksen ja vastuuvirkailijan vaikutusten arviointiin Helsingissä. Kaupunkipolitiikan arviointineuvosto on myös juuri tehnyt alustavan päätöksen hankkeen laajentamisesta Espooseen ja Vantaalle (tämä rahoitus kohdentuu hankkeen yhdelle tutkijalle, Helsingin yliopistossa osa-aikaisesti työskentelevälle Ohto Kanniselle). Näiden hankkeiden käynnistämisen myötä Laboren tutkijat ovat päässeet tutustumaan kattavasti kuntien ja KEHA-keskuksen aineistoihin ja mahdollisuuksiin tehdä luotettavaa seuranta- ja vaikuttavuusanalyysia.

Tutkimuksen kattavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta Laboren tutkijat eivät voi yksin laajentaa jo olemassa olevaa rekisteripohjaista tutkimusta tai koeasetelmiin perustuvia tutkimuksia eri työllisyysalueille. Tähän tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä tutkijoiden ja työllisyysalueiden välillä. Kuntaliiton rooli on tässä keskeinen, sillä organisaatio toimii kuntien ja työllisyysalueiden yhteisenä verkottajana ja voi siten edistää tutkimusyhteistyön koordinointia.

Käytännössä yhteistyö tarkoittaa yhteisten toimintamallien kehittämistä tiedonkeruuseen, kokeilujen suunnitteluun ja informaation levittämiseen. Työllisyysalueiden osallistuminen tutkimuskysymysten muotoiluun mahdollistaa paikallisten käytäntöjen ja toimintaympäristöjen huomioimisen aikaisempaa paremmin tutkimuksessa. Tutkijoiden tuottama analyysi tukee työllisyysalueita päätöksenteossa, palveluiden kehittämisessä ja resurssien kohdentamisessa. Vastaavasti tutkijat saavat tätä kautta pääsyn uusiin tutkimuskysymyksiin tavoitteenaan korkealaatuiset tieteelliset

julkaisut, jotka validoivat tutkimushavainnot. Näin syntyy vahvaa motivaatiota tehdä laadukasta tutkimusta. Yhteistyö hyödyttää siten molempia osapuolia ja lisää lopulta tutkimustiedon vaikuttavuutta käytännön työllisyyspolitiikassa.

Valtion kunnille asettama kannustinjärjestelmä kannustaa voimakkaasti työllisyyteen. Tästä syystä erilaisten muutosten vaikuttavuuden arviointi on nyt entistä tärkeämpää paikallisella tasolla, jotta on mahdollista tietää millaiset muutokset lisäävät työllistymistä ja kuinka kustannustehokkaita eri palvelut ovat. Tutkitun tiedon valossa työnhakijat voidaan ohjata paremmin heitä hyödyttäviin palveluihin, mikä lisää työllistymistä tai haluttaessa mahdollistaa säästöjen tekemisen heikentämättä työllistymistä.

Taustaa: Mahdolliset tiedontuotannon muodot ja tiedon lajit

1. *Rekisteriseuranta (=tuottaa kuvailevaa tietoa ilmiöistä):*

Hyödynnetään hallinnollisia rekisteriaineistoja kuten Tulorekisteriä työnhakijoiden palvelupolkujen, työllistymisen, tulojen ja etuuksien seurannassa. Rekisteriseurannan avulla voidaan tuottaa pitkittäistietoa työllisyysalueiden välisistä eroista sekä arvioida uudistusten ja toimintamallien yhteyksiä työmarkkinatulemiin.

Mitä tarvitaan?

- Tilastokeskuksen rekisteriaineistot (erillinen FIONA-etäkäyttö hanke tai Fiona-hanke kuntien datahuoneen kautta), sis. tieto lakisääteisistä palveluista työnhakijoiden palveluista, jotka saadaan Keha-keskuksesta sekä tulorekisteritiedoista.
- Ei-lakisääteiset tehtäviin liittyvät tiedot ovat työllisyysalueiden tietojärjestelmissä. Nämä tiedot (hetu, toimenpidekoodi, ajankohta) on toimitettava erikseen alueilta Tilastokeskukseen. Tätä on harjoiteltu Helsingin työllisyyspalveluiden kanssa, ja järjestely on toiminut ja ollut turvallinen.

2. *Luonnollisen koeasetelman tutkimus (=tuottaa tietoa muutoksen vaikuttavuudesta):*

Hyödynnetään ryhmien ja alueiden välisiä eroja, vaiheittaista käyttöönottoa ja tai muita luonnollisia vertailuasetelmia politiikkatoimien ja muutosten vaikutusten arvioimiseksi. Menetelminä voidaan käyttää esimerkiksi erot-eroissa-asetelmia.

Edellytys: Tarvitaan tieto miten eri palvelut kuten palkkatuki eroavat eri alueilla ja esimerkiksi, miten työnhakijat jaetaan virkailijoille eri alueilla (eli tieto laki- ja ei-lakisääteisten palvelujen eroista, jotka eivät tallennu keskitetysti Kehan tietoihin) tai lakisääteisten palveluiden korvaantumisella yleisen toimialan palveluilla.

3. *Satunnaistettu koeasetelma (tuottaa tietoa kokeiltavan toimenpiteen vaikuttavuudesta)*

Satunnaistettujen koeasetelmien avulla voidaan tuottaa vahvinta mahdollista näyttöä palvelumallien, kannustimien tai toimintatapojen vaikutuksista työllistymiseen ja muihin keskeisiin lopputulemiin. Koeasetelmissa muodostetaan koe- ja verrokkiryhmät, joiden

välisiä eroja vertaamalla vaikutuksia arvioidaan. Luotettavin tapa on satunnaistaa asiakkaat eri ryhmiin kokeen aikana.

Satunnaistettujen koeasetelmien käyttö on yleistynyt työllisyyspalveluiden kehittämisessä maailma, esimerkiksi Tanskassa (Rehwald ym 2017) ja Norjassa (Hernæs 2025).

Satunnaistettujen kokeilujen suunnittelu ja toteutus tulee tehdä yhteistyössä työllisyysalueiden kanssa siten, että ne ovat hallinnollisesti toteuttamiskelpoisia ja eettisesti hyväksyttäviä. Tutkijoilla on laaja kokemus satunnaistettujen kokeilujen eettisestä toteuttamisesta aiempien hankkeiden pohjalta.¹

Edellytys: Kokeilut edellyttävät aineistojen lisäksi tarkkaa suunnittelua ja yhteistä tahtotilaa usean alueen kesken. Kokeilun täytyy täyttää tieteelliset kriteerit, jotta se pystyy tuottamaan luotettavaa tietoa. Näistä keskeisimpiä ovat koe- ja verrokkiryhmän luominen, ja riittävän suuri asiakasjoukko riittävän tilastollisen voiman saavuttamiseksi.

Tieto toimenpiteiden vaikuttavuudesta kertoo, kuinka jokin toimenpide toimii ja millaisia vaikutuksia sillä on. Kun tämä tieto yhdistetään tietoon toimenpiteen kustannuksista, voidaan eri toimenpiteitä vertailla kustannustehokkuuden näkökulmasta. Esimerkiksi jos toimenpide parantaa työllisyyttä, voidaan arvioida, kuinka suuret kustannukset kohdistuvat yhtä lisätyöllistä kohden ja vertailla tätä vaihtoehtoihin toimenpiteisiin. Näin päätöksenteossa voidaan tunnistaa ne toimenpiteet, jotka tuottavat suurimman hyödyn käytettävissä olevilla resursseilla.

¹ Työllisyyspalveluissa toteutettavat kokeilut suunnitellaan siten, että ne ovat eettisesti hyväksyttäviä. Kokeiluihin osallistuvat työnhakijat saavat vähintään voimassa olevan lainsäädännön ja vakiintuneiden käytäntöjen mukaiset palvelut, eikä kokeiluun osallistuminen voi johtaa ilman erillistä kokeilulakia aikaisempaan heikompaan kohteluun, etuuksien menetykseen tai oikeusturvan kaventumiseen.

Kokeilut ovat luonteeltaan väliaikaisia ja rajattuja pilotteja, joiden tavoitteena on tuottaa tietoa palveluiden kehittämiseksi. Satunnaistaminen koskee ainoastaan lisäpalveluita, toimintatapoja tai palvelujen ajoitusta, ei lakisääteisten oikeuksien toteutumista. Näin varmistetaan, että kaikki osallistujat saavat vähintään nykyisen palvelutason.

Kokeilujen suunnittelussa ja toteutuksessa noudatetaan hyvää tieteellistä käytäntöä, tietosuojalainsäädäntöä sekä tutkimuseettisiä periaatteita. Tutkijoilla on laaja kokemus vastaavien kokeilujen eettisestä toteuttamisesta aiempien hankkeiden pohjalta, ja tarvittaessa kokeilut käsitellään asianmukaisissa eettisissä toimikunnissa.

Suomesta löytyy useita satunnaistamiseen pohjautuvia kokeiluja, jotka on toteutettu tai jotka ovat meneillään ilman erityistä kokeilulainsäädäntöä. Nämä ovat koskeneet esimerkiksi peruskouluikäisiä (Helsingin lukutaitokokeilu, Helsingin kaupunki), vanhempain vapaalla pitkään olleita äitejä (äitien uravalmennuskokeilu, Jotpa) ja maahanmuuttajia (SIB-kotohanke, TEM).

Hankkeen sisältö ja tuotokset

Hankeen aikana pilotoidaan yhteistyötä tavoitteena pitkäkestoinen kaikkia hyödyttävä yhteistyö. Kaiken tekemisen ohjaava periaate on työllisyyspalveluiden vaikuttavuuden parantaminen tutkittuun tietoon perustuen. Näin voidaan lopulta tukea yksilöiden hyvinvointia sekä kuntien ja kansantalouden talouskehitystä sekä arvioida palveluiden kustannustehokkuutta.

Hankkeen aikana edetään kolmella eri tasolla, vastaten erityyppisiin kysymyksiin:

1. Rekisteriseuranta

- Tuotos: Puolivuositain toistuva datapaketti
- Kuvailevaa seurantatietoa mm. tulorekisterin avulla eri alueiden työnhakijoista
- Datapaketissa voi olla samoja ajassa pysyviä osia ja teemaltaan vaihtuvia osia
- Julkaisu Laboren analyysit -sarjassa sovitus supeassa muodossa. Mukaan lähtevät työllisyysalueet voivat erottaa oman alueensa keskimääräisestä tarkastelusta.

2. Luonnollisen koeasetelman tutkimus

- Tuotos: Tutkimus esimerkiksi palkkatuen muutoksista ja sen vaikuttavuudesta
- Julkaistaan Laboren työpaperit-sarjassa vuonna 2028 keväällä
- Pilotoidaan tähän liittyen Kuntaliiton kanssa tiedonkeruuta työllisyysalueilta yleisen toimialan palveluiden osalta
- Selvitetään samalla muita mahdollisia luonnollisia koeasetelmia, kuten vastuuasiantuntijaan liittyen

3. Satunnaistettu koeasetelma

- Tuotos: Satunnaistetun koeasetelmaan valmistautuminen ja suunnitelma käytännön askeleista koeasetelman toteuttamiseksi jatkohankkeessa
- Tavoitteena, että halukkaat työllisyysalueet voivat edetä yhden kokeilun implementaatioon heti kaksivuotisen hankkeen jälkeen
 - i. Satunnaistettua koeasetelman suunnitelma laaditaan halukkaille työllisyysalueille (ei edellytä osallistumista kaikilta hankkeeseen osallistuvilta alueilta)
- Alustava kokeiluidea: Satunnaistetun kokeilun kohdejoukkona ovat pitkäaikaistyöttömät
 - Riippuen etukäteen sovitusta mittareista (tuloihin ja etuuskäyttöön liittyen), palveluntuottajat saavat realisoituneiden tulosten mukaan ylimääräistä palkkiota työllistymisestä
 - Kertoo tulosperusteinen sopimuksen vaikutuksesta (vrt. Koto-SIB käytäntö, Karinen ym. 2024)
 - Tutkijat seuraavat kuinka keskimääräiset tulot ja etuudet kehittyvät kohderyhmässä
 - Satunnaistettu tutkimusasetelma estää palveluntuottajien kermankuorinnan
- Tarkemmat yksityiskohdat tarkentuvat prosessin myötä yhteistyössä alueiden kanssa

Tutkimusaineistot

Tutkimushanke tukeutuu laajoihin väestötason rekisteriaineistoihin, joita hyödynnetään Tilastokeskuksen FIONA-etäkäyttöjärjestelmän kautta. Perustietojen lisäksi keskeisimpiä aineistoja ovat noin kolmen kuukauden viiveellä päivittyvät tiedot tuloista ja etuuksista sekä toisen asteen koulutukseen osallistumisesta. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään työnhakijoihin liittyviä ATMT-järjestelmän tietoja sekä KEHA-keskuksen työnvälitystilaston aineistoja.

Tilastokeskuksessa valmiina olevia rekisteriaineistoja täydennetään työllisyysalueilta saatavilla tiedoilla, jotka koskevat ei-lakisääteisiä palveluita ja paikallisia toimintamalleja. Hankkeen kytkeminen osaksi kuntien datahuonetta voi osaltaan mahdollistaa aineistojen jatkokehittämisen ja yhdenmukaistamisen yhteistyössä KEHA-keskuksen ja työllisyysalueiden kanssa. Tämä voi myös säästää kustannuksia.

Hankeen aikataulu

Hanke alkaa keväällä 2026 ja päättyy 31.5.2028. Hankkeen tavoite on pilotoida jatkuvamuotoista yhteistyötä, josta aletaan käymään neuvotteluja viimeistään 2. pilottivuoden aikana.

Hankkeen toteuttajat ja työnjako

Hanke toteutetaan LABOREn, Kuntaliiton ja työllisyysalueiden yhteishankkeena.

Laboren nimetyt tutkijat:

- **KTT, dos. Hannu Karhunen** toimii hankkeessa tutkimusohjaajana. Karhunen työskentelee LABOREssa tutkimusohjaajana sekä osa-aikaisena tutkijana Tilastokeskuksessa ja Aalto-yliopistossa (Research Fellow). Hän on julkaissut laajasti työn ja koulutuksen taloustieteen teemoista ja on ollut mukana suunnittelemassa ja arvioimassa useita satunnaistettuja kokeiluja.
- **VTT Jeremias Nieminen** työskentelee LABOREssa erikoistutkijana. Hänen tutkimuksensa keskittyy empiiriseen politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointiin ja työmarkkinoihin. Nieminen on aiemmassa tutkimuksessaan arvioinut muun muassa työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksia sekä ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinnan vaikutuksia.
- **VTT Salla Kalin** työskentelee LABOREssa erikoistutkijana. Hänen tutkimuksensa painottuu julkistalouteen ja työn taloustieteeseen, erityisesti työttömyysturvan ja asumistuen vaikutuksiin työntekoon ja muuttokäyttäytymiseen. Meneillään olevissa ja suunnitteilla olevissa tutkimuksissa hän tarkastelee muun muassa ansiosidonnaista työttömyysturvaa, työttömyyskassajäsenyyden vaikutuksia sekä valinnanvapautta sosiaalivakuutusjärjestelmässä.

Hankkeeseen osallistuvat soveltuvin osin myös **professori Petri Böckerman** ja **johtava tutkija Ohto Kanninen** sekä LABOREn muu tutkimushenkilöstö täydentävällä Palkansaajasäätiöltä haettavalla rahoituksella. Heidän panoksensa painottuu erityisesti keväälle 2026 ajoittuvaan datapaketin suunnitteluun sekä tilastokoodien ja analyysiritiinin kehittämiseen.

Taulukko 2. Hankkeen tutkijat ja suunnitellut työkuukaudet

Tutkija	Työkuukaudet
VTT, erikoistutkija, Jeremias Nieminen	5.25 kk
KTT, dos., tutkimusohjaaja, Hannu Karhunen	3.00 kk
VTT, erikoistutkija, Salla Kalin	6.00 kk
Työkuukausia yhteensä	14.25 kk

Hankkeeseen osallistuvat soveltuvin osin myös Prof. Petri Böckerman ja johtava tutkija Ohto Kanninen, sekä Laboren muut tutkimushenkilöstö.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Tutkimushankkeessa tuotetaan päätöksenteon kannalta relevanttia ja monipuolista tietoa työllisyyspalveluiden vaikuttavuudesta yhteistyössä LABOREn, Kuntaliiton ja työllisyysalueiden kanssa. Arvioinnissa hyödynnetään ensisijaisesti määrällisiä, rekisteriaineistoihin ja luonnollisiin koeasetelmiin perustuvia menetelmiä, jotka tuottavat luotettavaa tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Lisäksi hankkeessa laaditaan vähintään yksi suunnitelma satunnaistetusta kokeilusta, mikä mahdollistaa kokeilutoiminnan nopean käynnistämisen hankkeen päättymisen jälkeen. Näin voidaan alkaa tuottamaan luotettavaa tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Hanke tukee työllisyyspalveluiden kehittämistä ja työvoimapolitiittista uudistustyötä luomalla uusia tapoja tuottaa ja hyödyntää tutkimustietoa työllisyysalueiden käyttöön. Kyse on prosessimaisesta oppimisesta, jossa tutkimus, kokeilut ja käytännön toiminta kytkeytyvät toisiinsa ja tuottavat jatkuvaa tietoa palveluiden kehittämisen tueksi. Yhteistyö työllisyysalueiden kanssa varmistaa, että tutkimuskysymykset ja tulokset ovat kiinnittyneet käytännön toimintaympäristöön.

Hankkeen tuottama tieto tukee myös laajempaa yhteiskunnallista keskustelua työllisyyspalveluiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta tulevaisuudessa. Tutkimustulokset vahvistavat tutkijoiden asiantuntijaroolia muun muassa eduskunnan valiokuntakuulemisissa, ministeriöiden asiantuntijatehtävissä sekä julkisissa esiintymisissä.

Tutkimushankkeen tavoitteena on tuottaa hankkeen tuloksista vertaisarvioituja julkaisuja kansainvälisesti korkeatasoisiin tieteellisiin joulnealeihin. Kansainvälinen vertaisarviointi toimii tutkimuksen laadun takeena, ja lopulliset artikkelit tai niiden pre-print-versiot tallennetaan Doria-julkaisuarkistoon. Tutkimusjulkaisut tukevat päätöksentekoa ja työllisyyspalveluiden kehittämistä sitä mukaa, kun tuloksia valmistuu.

Tiedonhallintasuunnitelma

Hankkeessa hyödynnetään Tilastokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä KEHA-keskuksen rekisteriaineistoja, joita tutkijat käyttävät Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmän kautta. Aineistoihin pääsevät käsiksi ainoastaan ne tutkijat, jotka ovat allekirjoittaneet tarvittavat salassapitosopimukset ja jotka on nimetty Tilastokeskuksen etäkäyttösooimukseen.

Hankkeessa noudatetaan Tilastokeskuksen vakiintuneita toimintatapoja, ja Tilastokeskus vastaa aineistojen tietosuojusta, tietoturvasta ja säilytyksestä. Tilastokeskus tarkastaa kaikki analyysien tuloksena syntyvät julkaistavat aineistot ennen niiden luovuttamista tutkijoille.

Muiden aineistojen osalta noudatetaan kunkin rekisterinpitäjän antamia ohjeita ja lupaehtoja. Tarvittaessa hankkeessa laaditaan tieteellistä tutkimusta koskeva tietosuojoilmoitus sekä tietosuojoaa koskeva vaikutustenarviointi (DPIA) voimassa olevan tietosuojoalainsäädännön mukaisesti.

Viitteet

Hernæs, Ø. M. (2025). Performance Pay for Private Program Providers and Impact on Participants: A Field Experiment with Employment Services in Norway. *Labour Economics*, 102753.

Nieminen, J., Kanninen, O. & Karhunen, H. (2023), The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives, *Journal of Economic Geography*, 23(6), 1371–1395.

Nieminen, J., Kanninen, O. & Karhunen, H. (2021), Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? *Yhteiskuntapolitiikka*, 86:1, p. 39–49.

Karinen, R., Koivula, N., Koivula, T., Oosi, O., Sarvimäki, M., & Virkola, T. (2024). Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus [Impacts and practical implementation of the Koto-SIB experiment]. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*, 2024:33.

Rehwald, K., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017). Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment. *Labour Economics*, 45, 169-187.