Asiantuntijalausunto, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, 20.3.2025 klo 12.15

1 KEHA-keskuksen uusi rooli työvoimapalveluiden tuloksellisuuden arvioinnissa

KEHA-keskuksen rooli muuttui merkittävästi vuoden 2025 alussa. Aikaisemmin KEHA-keskus on toiminut ensi sijassa TE-toimistojen ja ELY-keskusten yleisluonteisista kehittämis- ja hallintopalveluista vastaavana organisaationa. Virasto on vastannut maahanmuuttoon ja työvoimapalveluihin liittyvien korvausten maksatuksesta, keskitetystä talous- ja henkilöstöhallinnosta, työvoimapalveluiden tietohallinnosta ja tietojärjestelmäkehittämisestä sekä erilaisten osaamisen kehittämispalveluiden tuottamisesta sidosryhmien käyttöön. Osana tietohallintoa KEHA-keskus on aikaisemmin vastannut myös tietojohtamiseen liittyvien digitaalisten palveluiden kehittämisestä kumppanien käyttöön.

Vuoden 2025 alussa organisaation tehtävät muuttuivat merkittävästi. KEHA-keskukseen keskitettiin merkittävä määrä niin lakkautettujen TE-toimistojen, alueellisten ELY-keskusten kuin TEM:n työvoimapalveluihin liittyviä tehtäviä. Uudistuksen jälkeen KEHA-keskus on käytännössä ainoa valtionviranomainen TEM:n lisäksi, jolla on enää työllisyyden hoitoon liittyviä tehtäviä. Muista vastaavat jatkossa itsehallinnolliset kunnat.

Vuoden 2025 alusta eteenpäin KEHA-keskus on vastannut työvoimapalveluiden tuloksellisuuden ja työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyvien lakisääteisten tehtävien arvioinnista ja seurannasta. Tehtävä on uusi sekä KEHA-keskukselle että koko TE-palvelujärjestelmälle. Palveluiden hajautuessa 45 itsehallinnolliselle työllisyysalueelle, koettiin lainvalmistelussa erityisen tärkeänä se, että jollakin taholla säilyy tarkka ja objektiivinen näkemys siitä millä tavalla työvoimapalveluita eri puolilla maata järjestetään ja millaisia työllistymistuloksia palvelut aidosti tuottavat. Aikaisemmin TE-toimistojen toimintaa ei ole juurikaan seurattu tai arvioitu vastaavalla tavalla. SOTE-sektorilla THL:llä on kuitenkin hyvin vastaava tehtävä hyvinvointialueiden arvioinnissa. Tehtävää toteuttamaan KEHA-keskukseen on perustettu erillinen arviointiin ja tiedolla johtamiseen erikoistunut tutkimusyksikkö.

Yksikön tärkein tehtävä on tuottaa vuosittain lyhyitä ja pidempiä asiantuntija-arvioita työllisyysalueiden palvelumalleista, julkisen työnvälityksen tehokkuudesta, aktivointipalveluiden käytöstä sekä tärkeimpänä työnhakijoiden työllistymisestä avoimille työmarkkinoille sekä etuuksien käytöstä ja kustannuksista. Verottajan tulotietojärjestelmä tulee olemaan keskeinen osa työvoimapalveluiden aikaisempaa tehokkaamman tulosseurannan kehittämistä. Arvioinnin ja tulosseurannan lisäksi KEHA-keskus vastaa myös aikaisemmin TEM:n vastuulla olevista kansallisista työmarkkina-analyyseistä ja työmarkkinoita koskevien työvoima- ja osaamistarpeiden ennakoinnista.

2 Työvoimapalveluiden tulosseuranta ennen ja nyt

Ennen vuotta 2025 työvoimapalveluiden tuloksellisuutta ja etenkin työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille on ollut mahdotonta seurata luotettavasti. Tämä on johtunut kahdesta syystä. Ensinnäkään työnhakija-asiakkailla ei ole ollut minkäänlaista velvoitetta ilmoittaa työnhakujen päättymisestä työvoimaviranomaiselle. Tästä johtuen noin kolmannes päättyneiden työnhakujen syistä on jäänyt pimentoon. Osa näistä päättymisestä on ollut työllistymisiä, mutta TE-hallinnolla ei ole ollut käytössään keinoja asian tarkistamiseen.

Toiseksi seurantojen ja tilastojen heikkous on johtunut työnantajien haluttomuudesta ilmoittaa TE-hallinnolle täyttyneiden työpaikkojen lopputulemasta. Tämä on mm. hankaloittanut velvoittavien työtarjousten tuloksellisuuden seurantaa. Valtaosa työtarjouksien tulostiedoista on tyhjiä, koska työnantaja tai työnhakija ei ilmoita niiden osalta tehtävän täyttyneen.

Tilanne on johtanut siihen, että TE-hallinnon keskeiset tulosmittarit eivät ole koskaan mitanneet työllistymistä avoimille työmarkkinoille, vaikka tämän pitäisi olla koko palvelujärjestelmän tärkein seurantakohde. Esimerkiksi aktivointipalveluiden jälkeistä sijoittumista ei ole seurattu niiden käytön jälkeen työllistyneiden pohjalta, vaan niiden jälkeen edelleen työttömänä olevien kautta. (ns. 3 kk palvelun käytön jälkeen työttömänä olevien osuus/määrä)

Verottajan tulorekisteri tarjoaa kuitenkin tähän merkittävän parannuksen. KEHA-keskukselle avattiin 1.1.2025 lakisääteinen tiedonsaantioikeus tulorekisteriin. Tiedonsaantioikeus perustuu työvoimapalveluiden järjestämislakiin ja ns. ELY/KEHA-lakiin kirjattuun tehtävään arvioida ja seurata työvoimapalveluiden tuloksellisuutta. KEHA-keskus on vuodenvaihteen jälkeen saanut tulorekisteristä entistä tarkempaa tietoa sekä aktiivisten että työnhakunsa päättäneiden työnhakijoiden etuuksien käytöstä ja palkkasaatavista, eli työllistymisistä. KEHA-keskus alkaa vuoden 2025 ensimmäisellä kvartaalilla rakentaa tulorekisteritiedon pohjalta digitaalista seurantajärjestelmää, jonka pohjalta työvoimaviranomaisten ja koko palvelujärjestelmän tuloksellisuutta pystytään seuraamaan tehokkaammin. Tiedot on tarkoitus tehdä julkisiksi ja kaikkien saataville, kunhan laskentojen luotettavuus ja seurantasovellusten tietosuoja- ja turvakysymykset on varmistettu. Tiedot viedään myös osaksi KEHA-keskuksen omistamaa kansallista Työnvälitystilastoa.

2.1 Työvoimapalveluiden seuranta tulorekisteripohjaisesti

Jatkossa KEHA-keskuksen valtakunnalliset ja kaikille avoimet seurannan mahdollistavat mm. seuraavien mittarien tarkastelun:

1. Työttömän työnhakijan keskimääräinen työllistymisaika työnhaun/työttömyyden alusta

2. Työnhakunsa aloittaneiden virta avoimille työmarkkinoille 3, 6 ja 12 kk työnhaun aloituksen jälkeen (%)
3. Kuinka moni työllistynyt palaa työnhakijaksi 3kk tai 6 kk työllistymisen jälkeen (työllistymisen pysyvyys) %
4. Työnhakijan sijoittuminen avoimille työmarkkinoille aktiivitoimenpiteisiin kuuluvien työvoimapalveluiden (työvoimakoulutukset, valmennukset, kuntouttava, kotokoulutus, palkkatuki, starttiraha, omaehtoinen opiskelu, työkokeilu) päättymisen jälkeen 3, 6 ja 12 kk (%)
5. Sijoittuminen avoimille työmarkkinoille 1-2 vuotta viimeisen kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen
6. Aktiivitoimenpiteisiin osallistuneet henkilöt, joiden työnhaku on päättynyt työllistymiseen ja palveluun kohdistunut euromäärä (keskiarvo)
7. Työllistyneen työnhakijan tulotason (€) kehitys työnhaun päättymisen jälkeen verrattuna työnhakua edeltävään tulotilanteeseen (optio)
8. Palveluiden kustannustehokkuus: Mahdollisuus jatkossa arvioida työllisyyden hoidon kokonaiskustannuksia (panokset) työllistyneiden työnhakijoiden määrään (tuotos) sekä pitkällä kantamalla arvioida työllistyneistä seuranneita verokertymiä kuntien näkökulmasta

3 Haasteet tulorekisterin käytössä työvoimapalveluiden arvioinnin tukena

3.1 Tulorekisteritiedon toimittamiseen liittyvät tekniset haasteet

KEHA-keskus tilaa tällä hetkellä kerran kuussa tulorekisteriyksiköltä tiedot noin 1 miljoonasta kansalaisesta. Noin puolet näistä ovat aktiivisia työnhakijoita ja puolet työnhakunsa päättäneitä työnhakijoita, joiden tilannetta seurataan vielä kaksi vuotta työnhaun päättymisen jälkeen, jotta pystytään tarkastelemaan työllistymisen pysyvyyttä ja arvioimaan palveluiden vaikuttavuutta pitkäkantoisesti. KEHA-keskus on myös laatinut verottajan kanssa yhteistyössä tietoprofiilin, joka sisältää kattavasti tiedot työttömyyteen olennaisesti liittyvistä etuuksista ja palkkasaatavista.

Koska KEHA-keskuksen kohderyhmä on lähtökohtaisesti rajattu työnhakijoihin, eikä aineisto tilaus koske Tilastokeskuksen tapaan koko väestöä, joutuu verottaja toimittamaan tiedon KEHA-keskukselle hyvin raskasta teknistä menetelmää hyödyntäen. Menetelmä aiheuttaa suuria haasteita säännönmukaisten tulosseurantojen rakentamiselle. Käytännössä noin miljoonan henkilön tiedot on jouduttu jakamaan noin 200 erilliseen datapakettiin, jotka verottaja lähettää kerran kuussa KEHA-keskukselle.

3.2 Tulorekisteritiedon laatuun liittyvät haasteet

Vaikka tulorekisterin on mahdollista toimittaa työnantajien toimesta hyvinkin kattavasti tietoa työntekijöiden työsuhteista ja työnantajan omasta taustasta, on suurin osa (n. 50 %) rekisterintiedoista edelleen vapaaehtoisia. Tämä johtaa siihen, että tiedoissa on työvoimapalveluiden arvioinnin näkökulmasta merkittäviä puutteita. Esimerkiksi työsuhteen laatu (osa-aikatyö, täysipäiväinen työ…) on työllistymisen näkökulmasta olennainen tieto, mutta tätä ei ole työnantajista johtuvista syistä ole saatavilla rekisteristä. KEHA-keskus on aikaisemmin esittänyt, että merkittävä osa vapaaehtoisista tiedoista tulisi muuttaa pakollisiksi, jotta rekisterin käyttö arvioinnin ja seurannan tukena vahvistuisi.

3.3 Tulorekisteritiedon tiedonsaantioikeuksiin liittyvä yhdenvertaisuus

Tällä hetkellä KEHA-keskus ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat ainoat tahot, joilla on lakiin perustuva oikeus hyödyntää tulotietorekisterin tietoja työvoimapalveluiden arvioinnin ja seurannan tukena. Kunnilla tai työvoimaviranomaisilla vastaavaa oikeutta ei ole. KEHA-keskus pyrkii paikkaamaan puutetta rakentamalla työvoimaviranomaisten käyttöön mahdollisimman kattavat tulosseurantajärjestelmät. Järjestelmien rakentamista rajoittaa tietosuojalaki, GDPR-asetus ja viime kädessä se, että työvoimaviranomaisilla ei ole vastaavaa lakiin perustuvaa oikeutta käsitellä tulorekisteritietoa oman toimintansa arvioinnin tukena.

Tietosuojalain puitteissa KEHA-keskuksen on mm. mahdotonta toimittaa kunnille yksilöitävissä olevia tietoja työnhakijoista, olivat nämä sitten rivitasoisia tai tilastoja. Suuret kaupungit ovat nostaneet TEM:lle ja KEHA-keskukselle esiin tarpeen saada tulorekisteritieto myös työvoimaviranomaisten käyttöön. KEHA-keskus ei vastusta ajatusta, mutta pyytää erityisesti huomioimaan, että tulorekisterin käyttö pitää olla rajattu tiettyyn tehtävään ja tietojen käytölle pitää asettaa erityisen tarkat tietosuoja ja tietoturvavaatimukset.

3.4 Tulotietorekisterin tietolupa koskee vain lakisääteisiä työvoimapalveluita

KEHA-keskuksen nykyinen tietolupa koskee ainoastaan lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä kirjattuja työvoimapalveluita. Näitä ovat mm. työvoimakoulutukset, palkkatuki, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen opiskelu. Tietoluvan pohjalta KEHA-keskuksella ei kuitenkaan ole mahdollista hyödyntää tulotietoreksiterin tietoja kuntien ei-lakisääteisten työllisyyspalveluiden arvioinnissa. Näiden merkitys kasvoi TE-palvelu-uudistuksen myötä merkittävästi.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on valmistellut yksikön päällikkö Santtu Sundvall, esitellyt vastuualueen johtaja Jaakko Westerlund ja ratkaissut KEHA-keskuksen johtaja Heikki Heikkilä

Jaakko Westerlund
Yksikön johtaja

Heikki Heikkilä
Johtaja

Liitteet: Tiivistelmä (ppt)

Tämä asiakirja KEHA/16820/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/16820/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Westerlund Jaakko 18.03.2025 15:30

Ratkaisija Heikkilä Heikki 19.03.2025 08:38