

Asia: VN/14593/2020

Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

1. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

- Millaisia vaikutuksia esitetyillä muutoksilla ennakoitte olevan toimintanne?
- Onko esityksessä tunnistettu teidän toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset?

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 28.6.2021 VN/14593/2020

Asia HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖ- JA ELINKEINOHALLINNON ASIAKASTIETOJEN KÄSITTELYÄ JA PALVELUALUSTAA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 28.6.2021 (VN/14593/2020) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi.

Tarkoitus on luoda säädösperusta, jolla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012), työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020) ja työllistymistä edistävää monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014) muuttamalla mahdollistetaan työ- ja elinkeinohallinnon uusien tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotto, jolla on kytkentä myös hallituksen digitalisaation edistämisen ohjelman toteuttamiseen.

Lainsäädännön on määrä tulla voimaan 2.5.2022 lukien samanaikaisesti työnhakijan palveluprosessiin liittyvien muutosten kanssa.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotukset

Valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäkokonaisuus, palvelualusta ja asiakastietovaranto korvaisivat työ- ja elinkeinotoimiston nykyisen asiakastietojärjestelmän, joka on tullut teknisen käyttökänsä päähän. Samalla luovuttaisiin asiakastietojärjestelmälähtöisestä sääntelystä ja täsmennettäisiin viranomaispalvelujen tuottajien roolia määrittelemällä työllisyyden kuntakoikeilussa olevat kunnat sekä työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta vastaavat kunnat ja Kansaneläkelaitos yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetuiksi rekisterinpitäjiksi omien asiakkaidensa osalta. Muut muutokset ovat kielellisiä sekä vähäisiä täydennyksiä ja korjauksia.

Prolla ei ole keskeisten ehdotusten sisältöön olennaista huomautettavaa. Ehdotetut säädökset ovat uusien tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottamiseksi ilmeisen välttämättömiä. Myös KEHA-keskuksen tehtävien ja rekisterinpitäjien uudelleen määrittely on tarpeen toimijoiden roolien ja vastuiden selkiyttämiseksi sekä asiakkaiden oikeusturvan vuoksi.

Keskitymme lausunnossamme hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin liittyviin havaintoihin.

Vaikutukset

Työ- ja elinkeinopalvelujen digitalisaatiohanke (TE-digi-hanke) käynnistettiin jo vuonna 2016 ja uusien digitaalisten palvelujen ennakoidaan olevan käytettävissä vaiheittain toukokuusta 2022 alkaen (sivu 4). Käyttöönotto jatkuisi vuodet 2022-2023. Hanke on ollut käynnissä jo vuosia ja varsinaisesta käyttöönottovaiheesta on tulossa kolmivaiheinen. Hallituksen esityksessä ei kerrota sisältyykö asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden tekniseen valmisteluun riskejä, jotka toteutuessaan saattaisivat aiheuttaa tuotantokäytön viivästymisen. Uuteen työvoimapalvelujen malliin siirtyminen ja järjestelmäkokonaisuuden käyttöönotto ovat työvoimaviranomaisten henkilöstölle, asiakkaille ja muille toimijoille/käyttäjille valtava ponnistus. Kuormitusta lisää se, että rinnalla käytetään vanhoja järjestelmiä ainakin vuoteen 2023 saakka (sivu 60). Tietoja tai arviota käyttäjämäärästä on poimittava useista eri kohdista tekstiä (esim. sivuilla 33-34, 45-46). Kesäkuussa 2021 aktiivisessa käsittelyssä oli 640 000 henkilön tiedot. Lisäksi tietoja oli noin 910 000 henkilöstä. Käyttöoikeuksia oli noin 6 600 henkilöllä. Työpaikkailmoituksen nykyiseen verkkopalveluun jätti vuonna 2020 26 000 yritystä. Työ- ja elinkeinotoimistojen markkinaosuus työvoiman rekrytoinnista oli vuonna 2019 noin 45 %.

Käyttäjämäärä on joka tapauksessa valtava. Pron näkemys on, ettei hallituksen esityksessä ole riittävästi tarkasteltu järjestelmäkokonaisuuden käyttöönoton vaatiman perehdyttämisen, opastuksen ja muun neuvonnan tarvitsemia resursseja tai kustannuksia. Vastuu käyttäjien perehdyttämisestä on KEHA-keskuksella. Taloudellisten vaikutusten arvioinnista ei käy selkeästi ilmi sisältyykö sivun 30-31 taulukossa esitettyihin siirtymävaiheen kustannuksiin tai henkilöstökustannuksiin käyttäjien (viranomaiset, työnhakijat, yritykset jne.) perehdytys ja käytön tuki kaikessa laajuudessaan. Järjestelmäkokonaisuutta käyttävän henkilöstön perehdyttämisen on tapahduttava riittävän ajoissa ennen kunkin palvelun käyttöönottovaiheen lopullista käynnistymistä. Vaikutusten arvioinnissa on perehdytyskokonaisuutta kuvattava ja sen kustannuksia täsmennettävä.

TE-digi-hankkeen kustannuksiksi vuosille 2022-2025 arvioidaan 47 850 000 euroa. Vuosina 2016-2021 kustannuksia arvioidaan syntyvän 50 898 000 euroa. Kokonaisuudessaan investoinnin hintalapuksi muodostuu noin 98,7 miljoonaa euroa. Vuotuiset ylläpito- ja pienkehittämiskustannukset olisivat arvion mukaan 5-7 miljoonaa euroa. Alustan kerrotaan maksavan itsensä takaisin 5-33 vuodessa. Käyttöiästä ei esitetä mitään arvioita. Tiedot ovat sivuilla 30-33. Investointi on mittava. Selkeästi enemmän kuin pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymiseen luvattu lisärahoitus. Kustannusten muodostumista selitetään toimintakentän muutosalltiudella ja rauenneilla uudistuksilla. Järjestelmäkokonaisuuden käyttöönoton julkista taloutta vahvistavan vaikutuksen lasketaan olevan 3-21 miljoonaa euroa. Takaisinmaksuajassa ja julkistaloudellisissa hyödyissä haarukka on suuri. Pro korostaa suurten rakenteellisten uudistusten vaatiman parlamentaarisen valmistelun tärkeyttä, jolla voidaan osaltaan ehkäistä uudistusten kariutumista ja ylimääräisten kustannusten syntymistä. Valtionhallinnossa on valitettavasti lukuisia esimerkkejä tietojärjestelmähankkeista, joissa aikajänne kehittämisen ja käyttöönoton välillä on ollut kohtuuttoman pitkä ja samalla kustannukset ovat kasvaneet hallitsemattomasti. Työ- ja elinkeinohallinnon uusien tietojärjestelmäpalvelujen kehittämis- ja siirtymävaiheen ja järjestelmäkorjausten osalta on tehtävä kaikki voitava, jotta riskit käyttöönoton pitkittymisestä ja kustannusten edelleen kohoamisesta vältetään.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitettyjen lukujen valossa on ilmeisen selvää, että palvelualustan käyttöönoton hyöty-kustannussuhde yksinomaan euroina mitattuna on heikko. Tämä asettaa suuria paineita alustan palvelumallia tukevan toiminnallisuuden ja helppokäyttöisyyden toteutumiselle niin, että oletettuja hyötyjä saavutetaan palvelujen sujuvuuden ja työnvälityksen nopeutumisen kautta. Pro toteaa, että erityisesti yrityksille avoimen ja maksuttoman palvelualustan (Työmarkkinatori) ja kohtaantotoiminnallisuuden markkinointiin on satsattava. Työ- ja elinkeinoministeriön 18.8.2021 julkistaman analyysin (Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2020) mukaan yleisin työvoiman saatavuusongelma on osaamisen puutteellisuus. Kohtaantoongelmaa ei ratkaista työnhakuteknologialla, vaan huolehtimalla pitkäjänteisesti työikäisen väestön osaamisen jatkuvasta kehitymisestä ja työmarkkinakelpoisuuden säilymisestä. Muutoin julkisten työvoimapalvelujen suosiota työvoiman hankintaväylänä on vaikea yksityisen sektorin rekrytoinneissa säilyttää tai kasvattaa sosiaalisen media välineiden nopeasti kehittyessä. Julkisella työvoimapalvelulla on oltava aidosti rooli työnvälityksessä eikä siitä saa muodostua yksinomaan työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kontrolliväline.

KEHA-keskukselle arvioidaan pysyvän lisäresurssin tarpeen olevan kaksi IT-erityisasiantuntijaa, joiden palkkakustannus on 125 000 euroa vuodessa (sivu 35). Uudistus vaatii rajapintaratkaisujen rakentamista eri viranomaisen tietovarantoihin (s. 36). Ratkaisujen aiheuttamista kustannuksista luvataan hallituksen esitykseen tarkennus valmistelun edetessä, joka on julkiselle taloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten hahmottamiseksi välttämätöntä. Hallituksen esityksessä on viranomaisvaikutuksia arvoitu puhtaasti teknisten ratkaisujen edellyttämistä tarpeista lähtien. Esimerkiksi edellä esille tuomaamme uusien palvelujen markkinointia rekrytoivien työnantajien työkaluna ei ole huomioitu.

Työllisyysvaikutusten osalta todetaan, että työnvälitysteknologian kehittymisellä voi olla myönteiset vaikutuksia. Edellä on jo tuotu esille, että julkisen talouden tasolla hyöty suhteessa investointiin on epätasapainossa.

Myönteisenä haluamme tuoda esille mm. pyrkimyksen etsiä ratkaisuja kohtaanto-ongelmaan ja anonyymien esittely/hakemuksen (työnhakuprofiili) sisältymisen järjestelmäkokonaisuuteen. Näillä uusilla toiminnallisuuksilla voi olla jossain määrin myönteistä vaikutusta työnhakijoille. Vuonna 2020 91 % työnhakijoista käynnisti työnhaun verkkopalveluna. TE-digi-hankkeen hyötyjen saavuttamisen kannalta on äärimmäisen tärkeää, että työnhakijoiden muun verkkoasioinnin osuutta saadaan lisättyä niin, että uuteen palvelumalliin olennaisesti kuuluvissa haastatteluissa ja keskusteluissa voidaan keskittyä järjestelmässä olevien tietojen täsmentämisen sijasta olennaiseen eli työnvälitykseen ja työnhaun tukemiseen. Työnhakijoiden käytön opastukseen on varattava riittävät resurssit.

Hallituksen esityksessä on tietosuojaan suhtauduttu henkilötietojen laajan käsittelyn vaatimalla vakavuudella. Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan edellyttämän arvioinnin on määrä valmistua syyskuun 2021 loppuun mennessä (sivu 49). Aikataulussa pysyminen on tärkeää, jotta arvioinnin tuloksia voidaan toteutuksessa täysimääräisesti hyödyntää.

Voimaantulo

Olemme hallituksen esitysluonnoksesta työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi 13.8.2021 antamassamme lausunnossa tuoneet esille, että työvoimaviranomaisilla on oltava olemassa kaikki edellytykset ottaa uusi palvelumalli käyttöön lain tarkoittamassa laajuudessa sen voimaantullessa. Tähän liittyy olennaisella tavalla käytössä olevien tietojärjestelmien asianmukaisuus. Muutoinkin jaksamisen ääriarajoilla ja kovassa odotusten paineessa työskentelevää henkilöstöä ei saa lisäkuormittaa keskeneräisillä tai rinnakkaisten tietojärjestelmien pitkäaikaisella käytöllä. Pro korostaa, että uuteen työnhakijan palveluprosessiin siirtyminen ja uusien tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotto on saatava aikataulullisesti sovitettua yhteen, jolloin myös hallitusten esitysten voimaantuloajankohta on riippuvainen toisistaan.

Muut huomiot

Monialaisen yhteispalvelun käyttämä asiakasrekisteri (TYPPI-rekisteri) on rajattu kokonaan. TE-digi-hankkeen ulkopuolelle. Sivulla 24 todetaan, että TE-digi-hankkeessa on kuitenkin valmisteltavien muutosten vaikutukset TYPPI-rekisteriin huomioitava ja huolehdittava rekisterin toimintaedellytyksistä. TYPPI-rekisterin kehittämistarpeita arvioidaan erikseen. Pro pitää TYPPI-rekisterin rajaamista hankkeen ulkopuolelle merkittävänä puutteena, joka aiheuttaa jatkossakin runsaasti päällekkäistä työtä ja lisää tietosuojan ja -turvaan liittyviä riskejä. Täysin avoimeksi jää miten suuria kustannuksia TYPPI-rekisterin kehittäminen jatkossa julkiselle taloudelle aiheuttaa.

Niko Simola

Sari Jokikallas

Johtaja

Sopimuslavastaava/asiantuntija

2. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

2.1

1 luku Yleiset säännökset

-

2.2

2 luku Työnhakija

-

2.3

3 luku Työnvälitys

-

2.4.

12 luku Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpano ja siihen liittyvä yhteistyö

-

2.5.

13 luku Asiakastietojen käsittely

-

2.6

13 a luku Palvelualusta

-

2.7

14 luku Muutoksenhaku

-

3. Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

3.1. Huomionne koskien työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 ja 18 §:ään ehdotettavia muutoksia? (2. lakiehdotus)

-

4. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta

4.1 Huomionne koskien työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin ehdotettavia muutoksia? (3. lakiehdotus)

-

5. Muut huomiot

5.1 Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksestä?

-

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry