

Asia: VN/32635/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko teillä lausuttavaa tulotietojen käsittelystä tai käyttötarkoituksista?

Into pitää myönteisenä, että työvoimapalveluiden tiedolla johtamista ja vaikuttavuuden seurantaa pyritään parantamaan. Kriittistä kuitenkin on, että tulotietoihin perustuva vaikuttavuusnäkökulma on hyvin kapea. Into katsoo, että esitys voi heikentää kauempana avoimista työmarkkinoista olevien mahdollisuuksia päästä tarpeisiinsa vastaaviin palveluihin.

Jos palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta tarkastellaan pääosin työllistymisen ja tulokehityksen

kautta, ei nähdä työllistymisedellytyksiä vahvistavien palveluiden merkitystä. Into katsoo, ettei hallituksen esitys tunnista kokonaisvaltaista vaikutustietoa ja työllistymisen välitavoitteita osaksi tiedolla johtamista eikä nosta esille keinoja sen hyödyntämiseen. Tämä voi johtaa palveluiden vähentämiseen, vaikka ne olisivat asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisia ja edistäisivät työllistymistä pidemmällä aikavälillä.

Into nostaa esille, että työpajatoiminnassa ja muissa välityömarkkinapalveluissa tulokset näkyvät usein ensin työ- ja toimintakyvyn vahvistumisessa, mikä on myös edellytys kestävien työllistymispolkujen rakentamiselle. On huomattava, että myös asiakkaiden tavoitteet ovat välitöntä työllistymistä moninaisempia, ja etenkin monen nuoren kohdalla ensisijainen tavoite on päästä koulutukseen. Joillakin se puolestaan voi olla työkokeilupaikan tai muun tarkoituksenmukaisen jatkopalvelun saaminen ennen työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Myös nämä välitulokset tulee huomioida vaikuttavuuden arvioinnissa.

Työpajakentällä vaikuttavuutta arvioidaan keskeisesti sekä palvelun jälkeisen sijoittumisen että asiakkaan kokeman sosiaalisen vahvistumisen avulla. Sijoittumisen osalta myönteisiin siirtymiin huomioidaan työhön, koulutukseen tai muuhun tarkoituksenmukaiseen palveluun pääseminen, ja tiedontuottajana toimii Lupa- ja valvontavirasto (LVV). Sosiaalista vahvistumista mitataan Sovari-mittarilla, joka tuottaa tietoa asiakkaan arjenhallinnan, itsetuntemuksen, sosiaalisten taitojen, elämänhallinnan sekä työelämä- ja koulutusvalmiuksien vahvistumisesta. Mittarin ylläpitäjänä toimii Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry. Into korostaa, että vaikuttavuuden arvioinnissa on huomioitava vastaavasti esitettyä moniulotteisempi mittaristo. Erityisesti tulee varmistaa, ettei resursseja suunnata vain tulotietojen mukaan vaikuttaviin palveluihin, vaan turvataan palvelut kaikille kohderyhmille, myös pidempiä palvelupolkuja tarvitseville.

Lisäksi Into suhtautuu kriittisesti esityksen tietosuojaan liittyviin riskeihin. Suurta rekisteröityjen joukkoa koskeva henkilötietojen käsittely sekä suuri käyttäjämäärä ja laajat käyttöoikeudet muodostavat tietosuojaan liittyviä riskejä muun muassa asianmukaisen tietojen säilyttämisen ja tietovuotojen osalta.

2. Onko teillä lausuttavaa muita työnhakua ja työllistymistä tukevien palvelujen kirjaamisvelvollisuuden täsmentämisestä?

Esityksessä ehdotettu velvollisuus tallentaa myös muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut valtakunnalliseen tietovarantoon on periaatteessa kannatettava. Into katsoo, että tämä toisi nykyistä paremmin näkyviin myös kunnan yleisen toimialan puitteissa toteutettuja palveluita. Ei ole tarkoituksenmukaista, ettei näitä palveluja tilastoida, jolloin näyttää siltä, ettei asiakkaan työllistymistä ole tuettu, vaikka hän olisi ollut tarpeisiinsa vastaavassa palvelussa. Työpajakentän osalta tämä voi koskea erityisesti työpajasopimuksella toteutettavaa palvelua. Työpajasopimukset ovat merkittävästi yleistyneet muihin sopimuksiin ja palveluihin tehtyjen rajoitusten myötä.

Into korostaa, ettei tallentamisvelvollisuutta tule kytkeä yksipuolisesti tulorekisteriin perustuviin tulos- ja vaikuttavuusmittareihin. Riskinä on, että työllistämisedellytyksiä pidemmällä aikajänteellä vahvistavat palvelut tulkitaan ei-vaikuttaviksi, mikä voi johtaa palveluiden karsimiseen. Into korostaa, että vaikuttavuuden arvioinnissa on huomioitava työllistymisen ohella muut myönteiset siirtymät koulutukseen, työllistymistä edistäviin palveluihin tai muihin tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

3. Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista?

Into katsoo, ettei esityksen vaikutusarvioinneissa tarkastella riittävästi tulorekisteripohjaisen seurannan mahdollisia ohjausvaikutuksia palvelurakenteeseen, eikä riskiä siitä, että resurssit kohdistuvat ensisijaisesti asiakasryhmiin, joiden työllistyminen on todennäköistä lyhyellä aikavälillä. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole arvioitu erikseen työ- ja toimintakykyä sekä koulutus- ja työelämävalmiuksia vahvistavien palvelujen asemaa eikä niiden kohderyhmien, kuten vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden, tilannetta.

Into korostaa, että tulosten asianmukainen analysointi edellyttää työllisyysalueilta ja kuntien toimijoilta vahvaa tutkimusosaamista sekä riittäviä resursseja, joita erityisesti pienillä

työllisyysalueilla ei välttämättä ole. Tämä voi asettaa työllisyysalueet, niiden asiakkaat ja palveluiden kehittämisen valtakunnallisesti eriarvoiseen asemaan.

Into painottaa, että vaikka esityksen tavoitteena on edistää yksilöllisempiä palveluja, tulorekisteripohjaisen seurannan korostuminen voi käytännössä ohjata palveluja kohti lyhyen aikavälin tuloksia ja heikentää kokonaisvaltaista ja monialaista tukea tarjoavien palvelujen saatavuutta. Into peräänkuuluttaa, että esityksessä tunnistetaan monitahoinen vaikuttavuustieto osana työvoimapalveluiden vaikuttavuuden arviointia tulorekisteritietojen rinnalla.

4. Tulisiko tulorekisterin tietojen käyttömahdollisuuksia työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen toiminnassa laajentaa koskemaan työttömyysturva-asioiden käsittelyä? Mitä nämä tilanteet ovat ja kuinka tulorekisterin käyttö näissä tilanteissa sujuvoittaisi työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamista nykyisiin menettelytapoihin verrattuna?

Into katsoo, että tulorekisterin tietojen käyttömahdollisuuksien laajentamista työttömyysturva-asioiden käsittelyyn voidaan pitää perusteltuna vain rajatuissa ja selkeästi määritellyissä tilanteissa, joissa ratkaisu perustuu työsuhteeseen ja palkkatuloihin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi työssäoloehdon täyttymisen tarkistaminen, palkkatuetun tai muun työsuhteisen työn aikaisen työttömyysturvaoikeuden selvittäminen sekä epäselvien tai puutteellisten palkkatietojen varmentaminen. Näissä tilanteissa tulorekisterin käyttö voi nopeuttaa käsittelyä, vähentää asiakkaalta pyydettävien selvitysten määrää ja parantaa ratkaisujen yhdenmukaisuutta verrattuna nykyisiin menettelyihin.

Into ei näe tarpeellisena muiden kuin edellä mainittujen ja erikseen pyydettyä luovutettavien tietojen jakamista työllisyysalueen työntekijöille. Nykyisin käytössä olevat järjestelmät tuottavat jo riittävät tiedot esimerkiksi asiakkaan työttömyyden kestosta sekä mahdollisesta uudelleen työttömäksi ilmoittautumisesta.

Into haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esityksessä vahvisteta asiakkaan oikeutta ymmärtää, miten hänen tietojensa käytetään ja luoda mekanismeja, joilla asiakas voisi haastaa tai täydentää tietopohjaista arviota omasta tilanteestaan. Into pitää välttämättömänä, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto siitä, milloin ja mihin tarkoitukseen hänen tietojensa on käsitelty. Esimerkiksi lokitietoilmoitus asiakkaalle siitä, että hänen tietojensa on katseltu, vahvistaisi avoimuutta ja luottamusta. Luottamusta ei edistä tilanne, jossa esimerkiksi vielä vuoden kuluttua työllistymisestä olisi mahdollista tarkastella asiakkaan palkkatietoja työllisyysalueen kautta ilman, että asiakkaalle annetaan tästä tieto.

5. Muuta lausuttavaa?

Into on huolissaan, että esitys tulee heikentämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palveluiden saatavuutta. Jos viranomaisten toimintaa ohjaa työllistymisen nopeus ja tulotason nousu, syntyy vahva kannustin ohjata palveluja lähellä avoimia työmarkkinoita oleville ja minimoida panostus asiakkaisiin, joiden työllistyminen vaatii pitkäjänteistä tukea.

Riskinä voi myös olla, että eri palveluihin kohdistuu paineita sopeuttaa asiakasvalintaansa mittareiden eikä tarpeiden perusteella. Tulospäätöksiä malleja koskevassa toimeenpanossa tulee varmistaa, ettei heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluja heikennetä tai rajata mittariperusteisesti.

On vaikea nähdä, miten tulotiedot auttaisivat aidosti tunnistamaan heikommassa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita ja heidän tarpeitaan ja edistäisivät heidän ohjaamistaan oikeisiin palveluihin. Into korostaa, että tässä tarkoituksenmukaisempia ovat kokonaisvaltaiset palvelutarpeen arvioinnit ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnit sekä niiden mukainen palveluihin ohjaaminen ja monialainen yhteistyö.

Into painottaa, että vaikuttavuuden arvioinnissa tulee hyödyntää tulotietojen ohella myös täydentäviä laadullisia mittareita, ja huomioida työllistymisedellytyksiin ja sosiaaliseen vahvistumiseen perustuvaa arviointia. Into peräänkuuluttaa tutkimusta ja kehittämistoimintaa, jossa määritellään, miten vaikuttavuutta arvioidaan ja tietoa tuotetaan myös niistä palveluissa, joissa on myös muita tavoitteita, kuin välitön työllistyminen, ja jotka on suunnattu kauempana avoimilta työmarkkinoilta oleville kohderyhmille.

Inton työpajakentältä ja etsivästä nuorisotyöstä keräämien kokemusten mukaan jo tällä hetkellä palveluita on painotettu lähellä avoimia työmarkkinoita oleville, ja pulaa on arjenhallintaa ja työkykyä vahvistavista palveluista. Tulee varmistaa, ettei esityksellä vahvisteta tätä kehitystä, vaan varmistetaan aidosti tarvelähtöiset palvelut ja tarvittava työllistymisen tuki kaikille, myös vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville.

Pietikäinen Reetta

Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta