

Lausuntopalvelu

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

Onko teillä lausuttavaa tulotietojen käsittelystä tai käyttötarkoituksista?

Kuntaliitto pitää esitettyjä muutoksia tulorekisterilakiin tarpeellisina ja perusteltuina. Järjestämislain ja tulorekisterilain muutoksilla vahvistetaan kunta- ja kuntayhtymäpohjaisen työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Oikeus saada ja käyttää tulotietojärjestelmään talletettuja, asiakkaiden palvelujen kannalta välttämättömiä tietoja tukee palveluprosessien sujuvuutta, vähentää päällekkäistä tiedonkeruuta ja parantaa asiakastilanteen kokonaisarviointia.

Kokonaisuutena esitykset vahvistavat tiedon saatavuutta, hallinnon toimivuutta ja palvelujen vaikuttavuutta ilman, että tietosuojaa koskevista peruseriaatteista poiketaan, kun tiedonsaantioikeudet rajataan välttämättömiin tietoihin ja lakisääteisiin käyttötarkoituksiin.

Esitysluonnoksen mukaan kunnille aiheutuisi kustannuksia tulorekisteritietojen vastaanottamisesta, tietoturvalisistä käsittelystä ja hyödyntämisestä, jos ne päättäisivät käyttää tietoja. Kustannusten suuruus riippuisi siitä, kuinka laajasti tietoja hyödynnetään ja millä teknisellä ratkaisulla tiedot siirretään ja käsitellään. Suurimmat ja merkittävimmät kustannukset syntyisivät, jos kunta rakentaisi omaan järjestelmäänsä suoran rajapinnan Tulorekisteriyksikön järjestelmään ja käyttäisi tietoja koko asiakaskuntaa koskevalla tietoprofiililla, vastaavasti kuin KEHA-keskus nykyisin. Esitysluonnoksen mukaan KEHA-keskuksen tulorekisterihankkeen kustannukset olivat noin 2 miljoonaa euroa, minkä lisäksi sille on syntynyt jatkuvia lisäkustannuksia.

Esitykseen on tuotu yhteen kaksi toisiinsa liittyvää, mutta oikeudelliselta luonteeltaan ja vaikutuksiltaan erillistä kokonaisuutta: työvoimaviranomaisen oikeus saada tulorekisteritietoa tiedolla johtamisen ja lakisääteisten tehtävien hoitamisen tueksi sekä velvollisuus kirjata tieto asiakkaan osallistumisesta ei-lakisääteisiin, työllistymistä edistäviin palveluihin. Näiden kokonaisuuksien kytkeminen toisiinsa hämärtää niiden erilaista tarkoitusta, oikeusperustaa ja kohdentumista. Tulorekisteritietojen käyttö liittyy viranomaisen lakisääteiseen tiedonsaantioikeuteen ja julkisen vallan käyttöön, kun taas ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvoite koskee kuntien yleisen toimialan perusteella järjestämiä palveluja, joiden osalta kunnallinen itsehallinto ja järjestämisvapaus korostuvat.



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

Kuntaliitto korostaa, että ehdotettu tosiasiallisesti laajennettu tallentamisvelvollisuus vahvasti liittyy kunnan perustuslaissa turvattuun itsehallintoon, minkä takia tätä aihetta on syytä avata. Kuntalain 7.1 § ilmentää perinteistä jakoa kunnan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, kun taas erityistoimiala kattaa laissa erikseen kunnalle säädetyt, niin sanotut lakisääteiset tehtävät. Näiden tehtävien osalta kunnalla on järjestämisvastuu, ja ne ovat pääsääntöisesti pakollisia.

Lakisääteisten tehtävien hoitamiseen valtio osallistuu valtionosuuksin ja kunnalliset viranomaiset ovat näitä tehtäviä hoitaessaan valtion viranomaisten valvonnan alaisia. Kunnan yleinen toimiala taas perustuu perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja on sen keskeinen osa. Itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta voi itse päättää itsehallintonsa nojalla hoidettavista tehtävistä. Kunnan itsehallintoa suojataan perustuslaissa ennen kaikkea lainsäätäjän itsehallintoa kaventavia toimenpiteitä vastaan. Järjestämislain 114 §:n 1 momentin 7 kohdan esitöissä (HE 207/2022 vp) puhutaan nimenomaan siitä, että *työvoimaviranomaiset* voisivat tarjota ei-lakisääteisiä palveluita, ja että näitä palveluita koskevat tiedot tulisi tallentaa tietovarantoon. Kuntaliitto kuitenkin huomauttaa, että työvoimaviranomaiset nykytilanteessa vain pienessä määrin tällaisia palveluita kuitenkin tarjoavat. Sen sijaan useat kuntien viranomaiset, jotka eivät ole työvoimaviranomaisia, tarjoavat tällaisia ei-lakisääteisiä palveluita kunnan yleisen toimialan nojalla.

Esitysluonnoksessa (s. 33) todetaan, ettei esitetyllä uudella 7-kohdalla kuitenkaan olisi tarkoitus muodostaa minkäänlaista selvitysvelvollisuutta työvoimaviranomaiselle siitä, olisiko esimerkiksi jokin muu työvoimaviranomainen *tai kunta* ohjannut työnhakijan mainittuun palveluun. Tätä täsmennystä on kuntien valossa luonnollisesti pidettävä perusteltuna. Mikäli KEHA-keskukselle kuitenkin annetaan oikeus määritellä tarkemmin työvoimaviranomaisten tallentamisvelvollisuuden laajuus, riskinä on, että tätä tavoitetta ei noudateta, kun otetaan huomioon, että työvoimaviranomaiset vain hyvin pienessä määrin yleisen toimialan nojalla tuottaa työllisyyspalveluita.

KEHA-keskukselle ei tule antaa yksinoikeutta määritellä palveluluokkien sisältöjä siltä osin kuin kyse on kunnan yleisen toimialan perusteella järjestettävistä palveluista. Nämä palvelut kuuluvat kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen, ja niiden järjestämisessä ja sisällöllisessä määrittelyssä on kunnioitettava kunnan autonomiaa. Kuntaliitto korostaa palveluluokan määrittelyssä yhteiskehittämisen tärkeyttä KEHAn, kuntien ja Kuntaliiton välillä. Työllistymistä tukevien palvelujen osalta hallituksen esityksessä tulisi nykyistä selkeämmin todeta, että kunnan oma työllistymistä tukeva palvelu ei ole sidottu työvoimaviranomaisen hallinnolliseen toimialaan. Kyse voi olla yhtä lailla muun toimialan toteuttamasta kunnan omasta palvelusta, johon asiakas voidaan ohjata työllistymissuunnitelman kautta.

Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien, työnhakua ja työllistymistä tukevien muiden palvelujen kirjaamisvelvollisuus voi tiedolla johtamisen näkökulmasta tietyin edellytyksin mahdollistaa palvelukokonaisuuksien paremman yhteensovittamisen sekä toiminnan vaikuttavuuden seurannan valtakunnallisesti. Tämä voi olla merkityksellistä erityisesti monialaisessa palvelujärjestelmässä, jossa asiakkaan palvelupolku rakentuu useiden toimijoiden yhteistyönä. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että tiedonkeruu on tarkoituksenmukaista, suhteellista ja huomioi palvelujen erilaiset järjestämistavat.

Edellä mainitun perusteella Kuntaliitto katsoo, ettei valmistelussa tule asettaa veloitetta kirjata kuntien yleisen toimialan perusteella järjestettyjä, työllisyyttä tukevia eilakisääteisiä palveluja KEHA-keskuksen ylläpitämään lakisääteiseen valtakunnalliseen tietovarantoon, vaan kirjaamisen tulee olla kunnille lähtökohtaisesti mahdollistavaa ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa.

Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista

KEHA-keskuksen ja kuntien välistä yhteiskehittämistä tulee vahvistaa siten, että se on tiivistä, ennakoivaa ja läpinäkyvää koko työvoimapalveluiden kehittämisprosessin ajan, jolla arvioidaan olevan vaikutusta työn määrään tai sisältöön. Erityisesti tietohallinnon ratkaisuissa on välttämätöntä, että kunnat osallistuvat aidosti jo valmisteluvaiheessa ratkaisujen määrittelyyn, vaikutustenarviointiin ja priorisointiin.

Tietohallinnon rajapintaratkaisujen kehittämisessä tulee noudattaa yhteiskehittämisen periaatteita, joissa lähtökohtana ovat kuntien järjestämisvastuu, erilaiset toimintamallit sekä kunnallisen itsehallinnon turvaaminen. Rajapintojen ja tietomallien tulee mahdollistaa kuntien omien palveluiden ja järjestelmien joustava kytkeytyminen valtakunnallisiin kokonaisuuksiin ilman, että tämä johtaa tosiasialliseen ohjaus- tai määrittelyvallan siirtymiseen valtion viranomaiselle. Yhteiskehittämisen läpinäkyvyys edellyttää avointa tiedonvaihtoa, selkeitä rooleja ja vastuita sekä ennakoitavaa aikataulutusta. KEHA-keskuksen tulee tehdä rajapintaratkaisuihin liittyvät ehdotukset avoimesti ja perustellusti, ja niiden valmistelussa tulee systemaattisesti hyödyntää kuntien asiantuntemusta ja käytännön kokemusta palvelujen järjestämisestä ja asiakastyöstä.

Kuntaliitto katsoo, että esityksen vaikutusarviointi on osin puutteellinen erityisesti muutostyön laajuuden ja kustannusten osalta. Esityksessä ei ole tosiasiallisesti kyetty todentamaan, kuinka merkittäviä muutoksia tulorekisteritietojen laajennettu hyödyntäminen ja mahdolliset kirjaamisvelvoitteet aiheuttavat kuntien ICT-kokonaisuuksiin, tietojärjestelmärajapintoihin, tietoturvaratkaisuihin sekä käyttöoikeushallintaan.

Muutokset eivät rajoitu pelkästään teknisiin toteutuksiin, vaan niillä on vaikutuksia myös hallinnollisiin prosesseihin, henkilöstön koulutustarpeisiin, työnjakoon, sisäisiin ohjeistuksiin sekä päätöksenteon rakenteisiin. Tulotietojen systemaattinen hyödyntäminen edellyttää prosessien uudelleenmäärittelyä, toimivaltakysymysten selkeyttämistä ja laadunvarmistusta, mikä lisää valmistelu- ja käyttöönottoresursseja.

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?

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että työvoimaviranomaisella on tarkoituksenmukainen pääsy tulorekisterin tietoihin työttömyysturva-asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi. Tulorekisteristä saatavat ajantasaiset tiedot palkkatyöstä, palkkioista, työkorvauksista ja palvelussuhteen tilasta ovat keskeisiä arvioitaessa toimivaltaa, etuusoikeutta ja työvoimapolitiittisten lausuntojen sisältöä.

Nykytilanteessa asiakkaalta joudutaan toistuvasti pyytämään palkka- ja palkkiolaskelmia sekä muita asiakirjoja, vaikka vastaavat tiedot ovat jo viranomaisten saatavilla tulorekisterissä. Tämä hidastaa käsittelyä, lisää hallinnollista työtä ja kuormittaa asiakkaita tarpeettomasti. Yhdenmukainen tulotietojen käyttö työttömyysetuuden ratkaisemisessa ja palvelupäätösten taustalla vähentää päällekkäistä selvittelyä, nopeuttaa prosessia ja parantaa oikeusturvaa.

Tulorekisteritietojen hyödyntäminen edistää myös työvoimapolitiittisten lausuntojen laatua, kun käytettävissä ovat tiedot esimerkiksi osa-aikaisuudesta, tulojen ajallisesta kertymisestä, yrittäjyydestä ja työsuhteen päättymisen perusteista. Tällöin asiakkaan ei tarvitse toimittaa samoja tietoja useille viranomaisille, vaan tulorekisterimerkintä toimii riittävänä selvityksenä. Sujuvat tietovirrat ja selkeä työnjako tukevat myös palkkatukiprosessin tehokasta hyödyntämistä.

Kuntaliitto korostaa samalla, että palvelujärjestelmän tulee säilyä joustavana ja myös alueelliset elinvoimarakenteet huomioivana. Valtakunnalliseen tietoon perustuvat ratkaisut eivät saa johtaa yhdenmukaistettuihin palveluihin tilanteissa, joissa asiakkaiden ja alueiden tarpeet poikkeavat toisistaan.

Yhteenvetona

Valtio osallistuu lakisääteisten TE-palveluiden rahoitukseen osana valtionosuusjärjestelmää. Vuosittain valtionosuus määräytyy kustannustenjaon tarkistuksen kautta kuntien Valtiokonttorille raportoitaviin lakisääteisten palvelujen kustannuksiin perustuen. Mitä enemmän TE-palvelujen painopiste siirtyy lakisääteisistä palveluista yleisen toimialan palveluihin, sitä pienemmäksi valtionosuuspohja ajan myötä kaventuu ja sitä pienemmällä osuudella valtio tulevaisuudessa osallistuu TE-palvelujen rahoitukseen.

Kuntaliitto pitää tulorekisterilakiin ja järjestämislakiin esitettyjä muutoksia pääosin tarpeellisina. Tulorekisteritietojen hallittu ja välttämättömiin käyttötarkoituksiin rajattu hyödyntäminen vahvistaa kunta- ja kuntayhtymäpohjaisten työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Ajantasainen tulotieto sujuvoittaa työttömyysturva-asioiden käsittelyä, vähentää asiakkaalta toistuvasti pyydettäviä selvityksiä, nopeuttaa päätöksentekoa ja parantaa oikeusturvaa. Yhdenmukainen tulotietojen käyttö tukee myös työvoimapolitiittisten lausuntojen laatua ja palkkatukiprosessin tehokasta hyödyntämistä.

Kokonaisvaikuttavuuden arviointi ja tiedolla johtaminen edellyttävät kunnille tarkoituksenmukaista ja käyttökelpoista tietoa. Tämä edellyttää riittäviä resursseja sekä selkeää työnjakoa valtion ja kuntien välillä.

Kokonaisvaikuttavuuden arvioimiseksi kunnilla tulee olla käytettävissään räätälöityä tulorekisteriaineistoa, ja KEHA-keskuksella tulisi olla valmiudet tuottaa ja toimittaa tällaisia aineistoja niille kunnille, joilla ei ole omaa rajapintaratkaisua.

Tämän kokonaisuuden hyödyntäminen edellyttää kunnissa lisäresursseja sekä osaamisen vahvistamista, mikä on tunnistettu myös esitysluonnoksessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Lassi Puonti

Työllisyysasiantuntija