



19.8.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa otsikon asiassa. Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi muutokset, joita uusien työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotto edellyttää. Uudet tietojärjestelmäpalvelut sisältävät valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, palvelualustan ja asiakastietovarannon. Ne korvaavat nykyisin käytössä olevan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän. Uuteen palvelualustaan liittyy lisäksi uusi työnhakuprofiilin laatimis- ja julkaisumahdollisuus sekä näiden työnhakuprofiilien tietovaranto.

Esityksen tavoitteena on luoda säädösperusta uudelle julkisen vallan tarjoamalle palvelualustalle. Palvelualustan avulla on tarkoitus parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä tehostaa työnvälitystä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä luopumalla asiakastietojärjestelmälähtöisestä sääntelystä. Samalla henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja tarkistettaisiin, jotta vastuut ja tehtävät kohdentuisivat oikeille tahoille.

Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2022, jolloin ensimmäiset palvelut olisivat otettavissa käyttöön.

Valtiovarainministeriön lausunto

Asiakastietojen käsittelyä koskeva sääntely

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 13 luvun 6 §:ssä säädettäisiin KEHA-keskuksen vastuusta valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinnan ja lokitietojen keräämiseen osalta. Ehdotuksen 13 luvun 3 §:ssä säädettäisiin puolestaan KEHA-keskuksen roolista toimia tiedonhallintalain 16 §:ssä tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena. Kun voimassa olevan tiedonhallintalain 16 §:ssä säädetään tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen vastuusta määritellä tietojärjestelmän käyttöoikeudet, jää valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan osittain epäselväksi ehdotukseen sisältyvä erillinen tarve säätää osittain erityislaissa asiasta, joka on jo kertaalleen yleislainsäädännön tasolla säädetty.

Palvelualustaa koskevan sääntelyehdotuksen mukaan alusta sisältäisi sähköiset asiointipalvelut asiakkaille ja työ- ja elinkeinoviranomaisille. Työllistymiseen liittyvien palvelujen tarjoamiseen osallistuva toimijakenttä on

kuitenkin viranomaisia ja työnhakijaa laajempi, kattaen myös yksityiset palvelujentarjoajat sekä työnantajien omat työllistämiseen liittyvät toimet. Tämän vuoksi ehdotuksessa tulisi varmistaa myös sääntelyn osalta mainittujen tahojen mahdollisuudet hyödyntää verorahoilla kehitettyjä ja ylläpidettyjä palveluja ja niissä ylläpidettävää tietoa. Vastaava tietojen hyödyntämismahdollisuus tulisi varmistaa myös työllisyyspalveluihin keskeisesti linkittyvien toimintojen, muun muassa opetus- ja koulutussektorin, osalta. Edelleen ehdotuksessa tulisi varmistaa, että nykyisin muilta viranomaisilta saatavien tietojen osalta tulisi varmistaa myös palveluiden uusien käyttäjille vastaavat tiedonsaantioikeudet (esimerkiksi ehdotuksessa esitetyn tulotietojärjestelmän tietojen osalta).

Ehdotuksen vaikutukset viranomaisten tiedonhallintaan

Työ- ja elinkeinoministeriön arvioin mukaan lakiesityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei olisi tunnistettuja vaikutuksia viranomaisten asianhallintaan, kuten rekisteröitäviin tietoihin, tietojen saantiin tai rekisteröinnissä käytettäviin metatietoihin, eikä palvelujen tiedonhallintaan. Esitetyillä muutoksilla ei myöskään tunnistettu olevan vaikutuksia asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, tietosuojaan tai tiedonsaantioikeuksiin, eikä ehdotus muuttaisi tietoturvaan liittyviä vastuita. Tiedonhallinnan järjestämisvastuisiin liittyvät muutokset arvioidaan kohdistuvan pääosin KEHA-keskukseen.

Ehdotuksessa on kuitenkin tunnistettu vaikutusten kohdistuvan muun muassa uusien rekisterinpitotehtävien kautta myös kuntakokeiluissa mukana oleville kunnille ja työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa mukana oleville Kansaneläkelaitokselle ja kunnille. Ehdotuksessa on myös arvioitu, että nykyinen asiakastietojärjestelmän korvaaminen uudella järjestelmällä edellyttäisi rajapintojen uudelleen rakentamista muiden viranomaisten asiakastietovarantoihin ja aiheuttaisi näin ollen kustannuksia tietoja käyttävillä viranomaisilla. Edellä esitetystä johtuen vaikutusten arviointia tulisi laajentaa kattamaan säädösehdotuksen vaikutukset mainituille viranomaisille.

Ehdotuksen vaikutukset kuntakokeiluun osallistuviin kuntiin

Voimassa olevan kuntakokeilulain 18 §:ssä säädetään kunnan vastuusta käsitellä asiakastietojen käsittelystä asiakastietojärjestelmässä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Ehdotuksessa kokeilualueiden kunnat toimisivat työ- ja elinkeinotoimistojen sijaan yhteisrekisterinpitäjiä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä KEHA-keskuksen kanssa asiakasryhmiin kuuluvien asiakkaiden tietojen osalta. Kokeilun alueen kuntien olisi myös käytettävä kokeilulaissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja, tietojärjestelmäpalveluja.

Kuntakokeilua koskeva laki on tällä hetkellä voimassa 30.6.2023 saakka. Ehdotuksen kohteena olevat lakimuutokset tulisivat voimaan 2.5.2022. Edellä mainitun lisäksi ehdotuksessa arvioidaan uusien työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönoton tapahtuvan vuosien 2022 ja 2023 aikana. Voimassa oleva lainsäädäntö, lausunnon kohteena olevat ehdotukset sekä uusien palvelujen käyttöönoton suunnitelmat muodostaisivat kokeilukunnille käytännössä veloitteen käyttäviä uusia yhteisiä

tietojärjestelmiä ja toimia niissä käsiteltävien tietojen rekisterinpitäjänä enintään alle vuoden mittaisen ajan. Kun kokeilukunnissa uusien yhteisten palvelujen edellyttämät integraatiot vaativat muutoksia tietojärjestelmiin ja vastaavasti uudet rekisterinpitovastuut aiheuttavat muutoksia kuntien tiedonhallintamenettelyihin, tulisi ehdotukseen sisältyviä velvoitteita ja niiden voimassa oloa arvioida myös tarkoituksenmukaisuuden ja muutoksen edellyttämien voimavarojen näkökulmasta, erityisesti mikäli ei ole olemassa varmuutta kuntien kokeilun jälkeisestä roolista työvoimapalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Edellä esitetyt seikat edellyttäisivät myös ehdotuksen kuntavaikutusten kattavampaa arviointia suhteessa hallituksen vuosia 2022 – 2025 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa asetettuun tavoitteeseen työ- ja elinkeinopalvelujen siirtämisestä kuntiin. Lisäksi kunnille säädettävien velvoitteiden arvioinnissa sekä erityisesti ehdotettujen velvoitteiden voimaantuloaikataulua olisi syytä arvioida myös suhteessa muihin samanaikaisesti käynnissä oleviin kuntien tehtävien muutoksiin. Koska muun muassa lait sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021), pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta (616/2021) tulevat vaatimaan lausunnolla olevan ehdotuksen lisäksi muutoksia samoihin kunnan hallinnossa käyttämiin tietojärjestelmiin ja niissä toteutettavaan tietojenkäsittelyyn, tulisi ehdotuksessa esitetyjä velvoitteita ja niiden vaikutuksia arvioida ehdotettuja säännöksiä laajempina kokonaisuutena..

Vaikutukset julkiseen talouteen

Lakiesityksellä käyttöönotettavaa asiakastietojärjestelmää on valmisteltu TE-digihankkeena jo vuodesta 2016. Valmisteluun on käytetty vuosina 2016-2021 noin 51 milj. euroa. Hanke on viime vuosina ylittänyt aiemmin arvioidun budjettinsa ja vaatinut lisämäärärahoja, joita on toisaalta uudelleenkohdennettu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan sisältä ja toisaalta rahoitettu lisäyksenä valtion talousarvioon. Lisämenoja ovat aiheuttaneet erityisesti rauenneen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen vaatimat muutokset tietojärjestelmiin. Samoin jatkossakin voivat työvoimapalveluihin tehtävät muutokset aiheuttaa kustannuspainetta TE-digihankkeeseen.

Esitysluonnoksessa on esitetty arviot tällä hetkellä, ilman työvoimapalveluiden muutoksia, tarvittavasta lisärahoituksesta TE-digihankkeen valmiiksi saattamiseksi. Määrärahatarve on arvion mukaan yhteensä noin 48 milj. euroa, josta 18,8 milj. euroa kohdistuu tällä hetkellä valmistelussa olevaan vuoden 2022 talousarvioesitykseen. Tämä lisärahoitus mukaan lukien nousee TE-digihankkeen budjetti noin 99 milj. euroon. Ylläpidosta aiheutuu vuosittaisia kustannuksia yhteensä 5-7 milj. euroa, joka on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan katettavissa nykyisten järjestelmien ylläpitoon budjetoiduilla määrärahoilla.

Vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmaan ei ole sisällytetty näitä HE-luonnoksessa kuvattuja lisämäärärahatarpeita, eikä niitä ole myöskään ehdotettu vielä vuoden 2022 talousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriö katsoo, että näin mittavat lisäkustannukset ja mahdollisuudet niiden

kattamiseksi tulisi huomioida budjettiprosessissa jo hyvissä ajoin eikä jättää niitä talousarviovalmistelun vastine- tai riihivaiheeseen. Valtiovarainministeriö kannustaa työ- ja elinkeinoministeriö etsimään hallinnonalansa sisältä uudelleenkehennusmahdollisuuksia määrärahatarpeen kattamiseksi. Lisäksi valtiovarainministeriö edellyttää työ- ja elinkeinoministeriöltä toimia näin suurien kustannuspoikkeamien estämiseksi mm. projektinhallinnan keinoin. On kestävämpää, että näin suuri ja merkityksellinen hanke aiheuttaa kerta toisensa jälkeen ikäviä yllätyksiä budjetoinnissa.

Ehdotuksen mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi tietojärjestelmän ja palvelualustan kustannukset sekä muiden käyttäjien koulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Muille viranomaisille arvioidaan syntyvän kustannuksia lähinnä teknisten rajapintojen uudistamisesta, ja kyseisiä viranomaisia on pyydetty nostamaan nämä kustannukset lausunnoissaan esiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että erityisesti muille viranomaisille ehdotuksesta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointia ei tulisi jättää ainoastaan lausunnon antajien esittämien näkemysten varaan, vaan ehdotuksessa tulisi esittää tarkemmin mistä kustannukset aiheutuvat, kustannusten suuruusluokka sekä niiden kohdentuminen asianomaisille viranomaisille.

Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää lausunnon pyytäjän huomion myös taloudellisia vaikutuksia ja hyötyarvioita kuvaavien lukujen perusteluihin ja ehdotuksen kannalta relevanttien lukujen esittämiseen arvioissa. Kustannusarvioiden esittäminen ilman lukujen muodostumisessa käytettyjä sääntöjä tai aikaisempien, tällä hetkellä jo haudattujen suunnitelmien vuoksi toteutuneiden kustannusten esittäminen kokonaisuudessa eivät mahdollista sen arviointia, ovatko esitetyt kustannukset oikeansuuntaisia. Lisäksi kannattavuuslaskennassa käytetty aikataulu tulisi suhteuttaa voimassa oleviin taloussuunnittelu- ja investointilaskentaohjeisiin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen