

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?

Tampereen kaupunki kannattaa tulorekisteritietojen saatavuuden laajentamista työvoimaviranomaiselle sekä KEHA-keskuksen toimittamana että rajapinnan kautta suoraan Tulorekisteriyksilöltä. Kyseisten tietojen käyttö hallinnon alalla on jo aiemmin todettu mahdolliseksi KEHA-keskuksen lakisääteisen tehtävän tueksi. Tällöin tulorekisteritiedot jäävät kuitenkin käytettävyydeltään palvelemaan lähinnä KEHA-keskuksen lakisääteistä tehtävää työvoimaviranomaisen arvioinnissa TEMin ohjausroolin tueksi. Ne eivät siis nykyisessä mallissa tuo merkittävää lisäarvoa asiakastyöhön ja sen vaikuttavuuden kehittämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan työvoimaviranomainen voisi hyödyntää tulorekisteriä erityisesti asiakkaan palvelutarpeen arvioinnissa, palvelujen tuloksellisuuden seurannassa (ml. vaikuttavuus- ja tulosperusteiset palkkiomallit) ja yleisessä toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa. Nämä käyttötarkoitukset ovat perusteltavissa työvoimapalvelujen järjestämislain mukaisilla tehtävillä. Työvoimaviranomainen toteuttaa näitä tehtäviä tällä hetkellä puutteellisten tai vajaiden tietojen pohjalta.

Kannatettavaa on, että kunnat saavat tulorekisteritietoja myös yleisen toimialan palvelujen osalta, mikäli palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Samoin on kannatettavaa, että tulorekisteritietojen tiedonsaantioikeus työvoimaviranomaiselle on KEHA-keskuksen tavoin 36 kuukautta sekä työnhakijaksi rekisteröitymistä edeltäneeltä ajalta että työnhaun päättymisen jälkeen. Tämä mahdollistaa muun muassa pitemmän aikavälin vaikuttavuuden seurannan.

Työvoimaviranomaiselle tulisi säätää tulorekisterin käyttöoikeus myös yksittäisissä asiakastilanteissa työttömyysturva-asioiden hoidon nopeuttamiseksi ja laadun varmistamiseksi sekä palvelutarpeen

arvioinnin tueksi. Tämä edellyttäisi, että asiantuntijoilla olisi pääsy suoraan tulorekisteriin asiakastietojärjestelmän kautta, edellä kuvattujen esimerkkien selvittämiseksi.

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

Tampereen kaupunki ei kannata kuntien yleisen toimialan mukaisten, ns. ei-lakisääteisten työllistymistä tukevien palvelujen kirjaamisvelvollisuutta valtakunnalliseen tietovarantoon.

Hallituksen esityksessä työvoimaviranomaista velvoitettaisiin tallentamaan valtakunnalliseen tietovarantoon sellaisia ei-lakisääteisiä palveluja, jotka olisivat esityksen mukaan KEHA-keskuksen seuranta ja arviointitehtävien kannalta tarpeellisia. Ei-lakisääteisillä työnhakua ja työllistymistä tukevilla palveluilla tarkoitettaisiin sellaisia palveluja, joita kunnat järjestävät yleisen toimialan perusteella työnhakijoiden työllisyyden tukemiseksi ja edistämiseksi. Tallennusvelvollisuus ei koskisi palveluita, jotka eivät liittyisi työnhakijoiden työllistymiseen. Kirjattavia palveluja olisi ainakin työllistymissuunnitelmassa sovitut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut. Työvoimaviranomainen ratkaisisi työvoimapalvelujen järjestämislain 121 §:n 1 momentin perusteella olisiko kirjaaminen tarpeellista.

Ehdotettu muutos ei-lakisääteisten työnhakua ja työllistymistä tukevien työllisyyspalvelujen tallentamisvelvoitteesta työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon olisi hallituksen esityksen mukaan luonteeltaan nykyistä sääntelyä selkiyttävä muutos, eikä näin ollen olisi uusi tehtävä kunnille. Tästä johtuen, muutoksen johdosta ei ehdoteta lisättäväksi määrärahaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin.

Tallennusvelvollisuuden edellyttämä itsenäinen työmäärä arvioidaan vähäiseksi, koska hallituksen esityksessä tulkintana on, että tehtävä sisältyy osaksi normaalia asiakaspalveluprosessia ja työllistymissuunnitelman laatimista. Samassa yhteydessä hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että työmäärää ei ole mahdollista arvioida, muun muassa koska valtakunnallisesti ei ole tiedossa, kuinka paljon muita kuin järjestämislaissa säädettyjä palveluja järjestetään ja kuinka suuri osa näistä palveluista jo nyt kirjataan tietovarannon ns. lisätietokenttään. Kirjaamisvelvollisuus koskisi palveluihin osallistumisen kirjaamista tietovarantoon, ei palvelujen hallinnointia tietovarannossa. Työvoimaviranomaisella ei olisi velvoitetta kirjata asiakkaiden osallistumista sellaisiin palveluihin, joihin se ei ole itse asiakasta ohjannut tai palveluun osallistuminen ei ole tullut ilmi normaalin asiakkaan kanssa käytävän yhteydenpidon yhteydessä. Edellä mainitun osalta on kannatettavaa, että mikäli kirjaamisvelvollisuudesta säädetään, palvelujen hallinnointia ei tule siirtää ko. tietovarantoon.

Suomen perustuslaki takaa kunnille itsehallinnon ja keskeinen osa itsehallintoa on kunnallinen verotusoikeus sekä kuntien oikeus päättää lakien rajoissa tehtävistä ja niiden rahoituksesta. Rahoitusperiaatteen mukaan valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lainsäädännön kautta ja valtion tulisi vastata kunnille säätämistään palveluista aiheutuvista kustannuksista. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu nyt annettavasta velvoitteesta kunnille aiheutuvia kustannuksia. Erilaiset uudet

velvoitteet lisäävät lakisääteisten palveluiden hallinnollista taakkaa ja siten kustannuksia erityisesti nyt hyvin niukoilla kustannuksilla järjestyttävissä työvoimapalveluissa tilanteessa, jossa työvoimapalveluita järjestävien kuntien asiakasmäärät ovat kasvaneet yleisen taloustilanteen ja muiden lainsäädännöstä johtuvien muutosten johdosta.

Hallituksen esityksen esitetyt tulkinnot, että ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvollisuus ei olisi uusi tehtävä tai että, kirjaamisvelvollisuus ei lisäisi työvoimaviranomaisen hallinnollisia tehtäviä, ei vastaa nykytilannetta. Kyseessä on uusi tehtävä, josta ei ole aikaisemmin säädetty ja tämä uusi tehtävä lisää työvoimaviranomaisen hallinnollisia tehtäviä. Henkilöstö tulee perehdyttää uuteen tehtävään, osaamista on ylläpidettävä ja kunnilla saattaa olla merkittävä määrä ei-lakisääteisiä palveluja, joita kirjaamisvelvollisuus koskisi. Mikäli lakiesitys tältä osin hyväksytään, tulee tämän uuden tehtävän kustannukset korvata kunnille valtionosuusrahoituksessa.

Kunnat järjestävät yleisen toimialan palveluja hyvin eri tavalla ja erilaisin resurssein. Hallituksen esityksen mukaan palveluista tulisi kirjata tarvittavat tiedot, jotka KEHA-keskus määritteli tarkemmin. Palveluista ei kirjattaisi esimerkiksi kustannuksia ja KEHA-keskuksen tulisi rajata tallennettavat tiedot ehdottoman tarpeellisiin. Tarkoitus olisi, että tietovarantoon tallennettaisiin esimerkiksi palvelun tyyppi tai luokka ja kesto. Hallituksen esitys on Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan tulkinnanvarainen ja voi johtaa siihen, että tarpeelliseksi katsottavien tietojen tarkkuustaso laajenee hallituksen esityksessä kuvatusista ja työvoimaviranomaisen hallinnollinen työmäärä lisääntyy ilman, että lisääntyvä työmäärä korvataan työvoimaviranomaiselle. Huomioitavaa on, että yleisten toimialan palvelujen laajuus on eri kunnissa erilainen, joten työmäärässä on merkittäviä kuntakohtaisia eroja. Mikäli ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvollisuudesta säädetään lainsäädännöllä kuntien uudeksi tehtäväksi, tulee kirjaamisvelvollisuus määritellä tarkemmin yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa, jotta edes joltain osin pystytään arvioimaan työvoimaviranomaisen lisääntyvää työmäärää. Ei-lakisääteisistä palveluista kirjattavien asioiden tulee olla myös työvoimaviranomaisen toimintaa ja vaikuttavuuden arviointia tukevaa. Esimerkiksi pelkkä palveluluokka ja palvelun kesto eivät anna riittävää tietoa kirjattavien palvelusta ja niiden kokonaisuudesta.

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota myös siihen, millaisia tulkintoja kirjattujen ei-lakisääteisten palvelujen pohjalta tehdään. Kuten edellä on todettu, kuntien ei-lakisääteiset palvelut eivät ole yhteismitallisia ja palveluja tuotetaan hyvin erilaisin resurssein ja painotuksin. Työnhakijoille tuotettujen palvelujen kokonaisuus muodostuu ekosysteemisestä kokonaisuudesta, jota ei voi koota kirjausmenetelmin. Ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvollisuus tuo siten sirpaleista tietoa, josta johtopäätösten tekeminen on kyseenalaista.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvollisuudesta ei tulisi säätää lailla. Sen sijaan tulisi mahdollistaa ei-lakisääteisten palvelujen vapaaehtoinen kirjaaminen tietojärjestelmiin työvoimaviranomaisen harkinnan mukaan. Kirjaamisen tulisi tapahtua asiakastietojärjestelmässä ns. palvelut-välilehden kautta. Kunnat voisivat kirjata esimerkiksi sellaisia palveluja, joilla on merkittävää roolia kokonaisvaikeuttavuuden arvioinnissa tai mikäli palvelussa on päätetty soveltaa tulosperusteista palkkiomallia.

3. Onko teillä lausuttavaa vaikutusarvioinneista?

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan on hyvä, että hallituksen esityksessä tuodaan kunnille mahdollisuus sekä KEHA-keskuksen tuottamaan tulorekisteritietoon että rajapintaan Tulorekisteriyksikköön. Jokainen kunta voi siten arvioida, onko rajapinta vai KEHA-keskuksen tuottaman tieto tarkoituksenmukaisin tapa saada tarvittaessa tulorekisteritietoa ja mitkä ovat kunnan resurssien mahdollisuudet käsitellä ja saada tulorekisteritietoa.

Hallituksen esityksessä vaikutukset työvoimaviranomaisen työmäärään eivät ole realistiset. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, ei-lakisääteisten palvelujen kirjaamisvelvollisuus on uusi lakisääteinen tehtävä, joka tuottaa työvoimaviranomaiselle lisää hallinnollista työtä. Työvoimaviranomaisen tehtävien sääntelyä tulee pikemminkin purkaa ja lainsäädännön velvoitteita keventää, kuin lisätä velvollisuuksia. Mikäli velvollisuuksia lisätään, tulee uusien lakisääteisten tehtävien kustannukset korvata peruspalvelujen valtionosuusrahoituksessa.

Kuntien työmäärä lisääntyy myös työvoimaviranomaisen tietojen asianmukaisen käsittelyn vastuiden lisääntymisen myötä. Mikäli työvoimaviranomainen haluaisi pyytää analyysitoimintaa varten koko asiakaskuntaansa koskevaa tulorekisteritietoa syntyisi työvoimaviranomaiselle uusi henkilörekisteri, jota koskevista velvoitteista sen tulisi vastata tietosuoja-asetuksen ja lainsäädännön perusteella täysimääräisesti. Myös rekisterinpitäjän velvollisuuksilla on työvoimaviranomaisen työmäärää lisäävä vaikutus. Vaikka kyseessä ei ole lakisääteinen velvoite käyttää tulorekisteriä, kuntien halukkuus tulorekisteritietojen käyttä-miseen perustuu työvoimaviranomaisen ydintehtävän ja työllisyyspalvelujen vaikutta-vuuden kehittämisen tavoitteisiin. Vaikuttavuutta seurataan valtakunnallisin seurantamittarein ja kunnille on asetettu merkittävät rahoitusvastuut vaikuttavan työllisyyden edistämisen tavoitteiden toteuttamiseksi. Kuntien tarve saada tulorekisteritiedot laajemmin käyttöönsä perustuvat siten yleisten kasvun tavoitteiden rinnalla lakisääteisten palvelujen vaikuttavuuden kehittämiseen ja hallinnollisten tehtävien sujuvoittamiseen. Rekisterinpitäjän velvollisuuksista seuraava tehtävien lisääntyminen perustuu siten työ-voimaviranomaisen järjestämislain mukaisten tehtävien toteuttamiseen ja vaikuttavuuden kehittämisen. Lisääntyvät tehtävät tulisi siten tältä osin huomioida työmäärän lisääntymisen vaikuttavuuden arvioinnissa ja korvattavissa kustannuksissa.

Esityksessä esitettyjen muutosten toimeenpano edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä, jonka arvioidaan maksavan kertaluonteisesti noin 0,5 M€. Pidemmällä aikavälillä Tulorekisteriyksikölle ja KEHA-keskukselle syntyisi vähäisiksi arvioituja kustannuksia tietojärjestelmien välisten rajapintojen luomisesta, tulorekisteritiedon siirtämisestä sekä tulorekisterin tietoihin liittyvän neuvonnan antamisesta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan KEHA-keskukselle koituvat kustannukset ovat kohtuulliset. KEHA-keskuksen ydintehtävänä tulee olla sen arvointitehtävän ohella tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvät toimet ja tähän tulee suunnata KEHA-keskuksen resurssit.

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?

Työvoimaviranomaisella tulisi olla pääsy työnhakijan tulorekisteritietoihin työttömyysturva-asioiden selvittämiseksi. Työttömyysturva-asioiden selvittely vie työvoimaviranomaiselta merkittävästi työaikaa, jolloin työaikaa kohdentuu hallinnollisiin tehtäviin työnvälityksen ja työnhakijan työmarkkinoille tukemisen sijaan.

Tulorekisteri on objektiivinen tietolähde asiakkaan itse kertomien subjektiivisten näkemysten rinnalle. Tulorekisterin käyttö tietyissä tilanteissa säästäisi resursseja nopeuttamalla asiakkaan todellisen tilanteen selvittämistä. Työvoimaviranomaisen pääseminen tulorekisteriin työttömyysturva-asioiden selvittämiseksi vähentäisi myös etuuspäätöksiin liittyvien lausuntojen virheitä ja turvaisi siten asiakkaiden oikeuksia. Tällä hetkellä tieto, jota voitaisiin saada tulorekisteristä, pitää erikseen pyytää joko maksajalta tai asiakkaalta.

Esimerkkejä tilanteista, joissa tulorekisterin käyttö on työvoimaviranomaiselle tarpeellista:

1. Työssäolovelvoitteen täyttymisen selvittäminen:

a. Onko asiakkaalla työssäolovelvoitetta purkavaa työtä ja jos on, niin kuinka paljon ja milloin ko. työ on tehty (TTL 2 a luku 10 § ja tähän liittyvä 2 luku 16 §).

b. Työttömyysturvallaissa mahdollistetaan (TTL 2 luku, 5 a §) uusi alkava yrittäjyys ja uusi alkava omassa työssä työllistyminen neljän kuukauden ajan, tie-tyin ehdoin siten, että em. tilanteilla ei ole vaikutusta työttömyysturvaan. Tulorekisteriä voidaan hyödyntää sen selvittämisessä, milloin mahdollistuu uusi neljän kuukauden jakso

c. Tulorekisteriä voidaan hyödyntää myös lyhytkestoisten opintojen (kuusi kuukautta) uudelleen käyttämisen mahdollisuutta selvittäessä (TTL 2 luku 10 b §)

Edellä mainituissa tilanteissa työmäärä on merkittävä ja asioiden selvittäminen edellyttää monien viranomaisten kontaktointia (kohdat a ja b). Hallinnollisten tehtävien hoitaminen on hidasta ja vie tarpeettoman paljon työaikaa. Myös työntajien tehtäviin kohdentuu tarpeetonta hallinnollista kuormitusta erilaisten todistuspyyntöjen osalta (kohta a).

2. Tulorekisteristä on tarvetta selvittää, onko työllistynyt palkkatyösuhteessa ja saanut työskentelystään palkkaa. Tämä tieto vaikuttaa siihen, miten työttömyysetuusoikeudesta lausutaan ja lausuuko työttömyysturvasta työvoimaviranomainen vai KEHA-keskuksen työttömyysturvan vastuualue. Palkattoman työskentelyn osalta toimivalta on kokonaan KEHA-keskuksella ja yritystoiminnan osalta osittain. Asiakkaat eivät osaa usein kertoa, ovatko he saaneet palkkaa,

palkkiota vai työkorvausta tai onko työnantajan lakisääteiset sivukulut peritty. Tulorekisteristä tämä tiedot löytyvät työttömyysturva-asian ratkaisemiseksi. Nyt asiakkailta joudutaan pyytämään palkka- ja palkkiolaskelmia nähtäväksi ja tämä hidastaa työttömyysturvan käsittelyprosessia.

Edellä mainituissa tilanteissa muilla viranomaisilla on usein tarpeelliset tiedot tulorekitiedot asian käsittelemiseen ja työvoimaviranomaisen joutuu useaan kertaan olemaan yhteydessä eri viranomaisiin ja asiakkaaseen työttömyysturva-asoiden edistämiseksi ja selvittämiseksi. Asiakkaalta voidaan joutua pyytämään asiakirjoja, joiden sisältämän tiedon muut viranomaiset näkevät tulorekisteristä.

5. Muuta lausuttavaa?

Tulorekisteriä voitaisiin hyödyntää myös palkkatuen edellytysten selvittämisessä.

”Työvoimaviranomainen voi myöntää palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen, kun työsuhteeseen palkattava työtön työnhakija: 5) ei ole ollut ansiotyössä kuuden edellisen kuukauden aikana.” Ansiotyöksi katsotaan myös yritystoiminta, vaikka se olisi todettu sivutoimiseksi. Palkkatuen kriteerien täyttymisen tarkistamiseen epäselvissä tilanteissa voisi olla tulorekisteristä hyötyä. Esimerkiksi 100 % palkkatuen täyttymistä (24/28 kk työttömyyttä) on välillä hyvinkin hankala todentaa asiakkaan toimittamilla tiedoilla.

Starttirahan myöntämisestä vastaava viranomainen arvioi hakijan toimeentulon tarvetta, päätoimisuutta ja muun tulon vaikutusta starttirahan myöntämiseen. Tämän arvioin tekemiseen tulorekisteritiedot olisivat keskeinen tietolähde. Tällä hetkellä starttirahan maksatuksen yhteydessä tulorekisteritiedot ovat käytössä, mutta tulorekisteritiedot eivät ole starttirahan myöntämistä ja päättämistä arvioivan viranomaisen käytössä. Tämä tulorekisterin käyttöoikeuden laajennus tarvittaisiin myös starttirahahakemuksen myöntämisestä ja päättämisestä vastaaville viranomaisille.

Starttirahan edellytyksenä on, että hakijalla ei ole muuta merkittävää toimeentuloa, joka poistaisi starttirahan tarpeen. Tulorekisterin reaaliaikaiset palkka- ja etuustiedot mahdollistavat palkkatulojen ja muiden etuuksien (esim. opintotuki, työttömyysetuudet) tarkistamisen sekä yrittäjyyden sivutulojen selvittämisen. Nämä vaikuttavat suoraan starttirahan myöntämisen harkintaan. Tämä nopeuttaisi starttirahan myöntämisen päätöksentekoprosessia.

Tulorekisteriä voisi siten hyödyntää laajemmin yksittäisen asiakkaan palvelutarpeen arvioimisessa ja tukien myöntämisessä asiakaspalvelutilanteissa. Tämä edellyttäisi, että asiantuntijoilla olisi pääsy suoraan tulorekisteriin asiakastietojärjestelmän kautta, edellä kuvattujen esimerkkien selvittämiseksi.

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Päättäjä: apulaispormestari Mustakallio 6.2.2026 §3;
Lisätietoja lausunnosta: kehittämispäällikkö Paulaniemi, puh. 040 679 8954,
etunimi.sukunimi@tampere.fi