



24.6.2017

Julkinen

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 12.5.2017 dnro TEM/1033/03.01.01/2017

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta laiksi talous- ja velkaneuvonnasta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki talous- ja velkaneuvonnasta. Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirrettäisiin aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi. Palvelua tuottaisivat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit voisivat myös hankkia talous- ja velkaneuvonnan palveluja ostopalveluina. Palvelun yleinen ohjaus ja valvonta siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolta oikeusministeriölle. Talous- ja velkaneuvonnan tehtävään ja sisältöön ei esitetä muutoksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen sekä maakuntaudistukseen, jonka yhteydessä aluehallintovirastot lakkaavat vuoden 2019 alusta lukien. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Valtiovarainministeriö lausuu lakiluonnoksesta seuraavaa:

Talous- ja velkaneuvontatehtävän siirto oikeusapu- ja edunvalvontapiireille

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä selvitti vuoden 2015 keväällä talous- ja velkaneuvonnan nykytilaa ja järjestämisvaihtoehtoja (TEM Konserni 28/2015). Valtiovarainministeriön edustaja osallistui työryhmän työhön. Työryhmän näkemyksen mukaan asiakasvaikutuksiltaan paras ja kustannustehokkain tapa järjestää palvelu olisi palvelun siirtäminen yhden valtiollisen toimijan vastuulle, ensisijaisesti oikeusaputoimistolle. Samaan lopputulokseen päädyttiin myös vuonna 2009 tehdyssä selvityksessä (Talous- ja velkaneuvonnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kilpailukyky 8/2009). Talous- ja velkaneuvonnan siirtämistä valtiolle tarkasteltiin myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen valmisteluryhmässä syksyllä 2015.

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua talous- ja velkaneuvontatehtävän siirtoa oikeusapu- ja edunvalvontapiireille perusteltuna ja kannatettavana. Hyvin toimiva talous- ja velkaneuvonta vaikuttaa julkisen talouden kokonaishyötyyn vähentäen toisaalta syrjäytymisen aiheuttamia kuluja yhteiskunnalle ja tuottaen toisaalta toiminnallisia säästöjä oikeushallinnon eri toimijoille.

Nykyinen tapa tuottaa ja järjestää ja rahoittaa talous- ja velkaneuvontapalvelua on monimutkainen ja edellyttää tarpeettoman paljon hallinnollista työtä. Se ei myöskään kaikilta osin turvaa asetettujen tavoitteiden mukaisia palveluita. Suurin osa talous- ja velkaneuvontayksiköistä on pieniä enintään 2 henkilön yksiköitä. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, ovat pienet yksiköt haavoittuvia eikä pienissä yksiköissä myöskään toiminnan kehittämiseksi ole riittäviä edellytyksiä. Nykyinen talous- ja velkaneuvonnan ohjausjärjestelmä on moniportainen ja työläs. Nykyinen valtion rahoitus ei riitä yksin palvelun järjestämi-

seen. Kuntien mahdollisuuksien ja halukkuuden tuottaa ja osarahoittaa palvelua voidaan arvioida vähenevän.

Lisärahoittamisen tarvetta voidaan nykyjärjestelmään verrattuna vähentää toiminnan ja sen ohjauksen virtaviivaistamisella, sähköisen asiointin ja sähköisten tietokantojen hyödyntämisellä sekä vahvistamalla talous- ja velkaneuvonnan edellytyksiä velkaselvitysten tekemiseen, millä voitaisiin vähentää valtion varoista maksettavia ulkopuolisten selvittäjien palkkioita ja eri toimijoiden kopiointi- ja postituskuluja. Talous- ja velkaneuvonnan sähköisillä asiointipalveluilla ja asianhallinnan, velkajärjestelyhakemusten ja maksuohjelmien IT-järjestelmillä voitaisiin todennäköisesti merkittävästi lisätä palvelun kustannustehokkuutta. Sähköistämällä saavutettaisiin säästöjä myös talous- ja velkaneuvonnan järjestelmien yhteisistä rajapinnoista esimerkiksi oikeusavun, ulosoton ja käräjäoikeuden järjestelmiin ja prosesseihin. Tehtävän kokoamisen yhdelle valtion viranomaistoimijalle voidaan arvioida edistävän näiden kehittämistavoitteiden toteuttamista. *Valtiovarainministeriö katsoo, että talous- ja velkaneuvontatehtävän siirron lisäksi on tärkeää ryhtyä uudistamaan ja tehostamaan toiminnan prosesseja ja sisältöjä.*

Taloudellisten vaikutusten osalta tavoitteena tulisi olla toiminnan tehostuminen ja tuottavuuden kasvu. Nämä eivät kuitenkaan näy esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa, joissa kustannustaso pysyy ennallaan. Investointien palvelujen digitalisaatioon tulisi näkyä toiminnan kustannusten vähenemisenä.

Talous- ja velkaneuvontahenkilöstö

Nykyisin talous- ja velkaneuvontapalvelun järjestää (ja tuottaa) ensi sijassa kunta itse aluehallintoviraston kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella. Esitysluonnoksen mukaan kolmessa tapauksessa kunta ostaa palvelun muulta palveluntuottajalta ja kolmessa tapauksessa palvelun ostaa aluehallintovirasto muulta palveluntuottajalta. Kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa talous- ja velkaneuvonnan tehtävissä oli vuoden 2017 huhtikuussa 154 henkilöä, joista avustavaa henkilökuntaa oli 32 henkilöä. Yksityisen palvelun tuottajan palveluksessa on 8 henkilöä.

Oikeusaputoimistoihin talous- ja velkaneuvontaan on tarkoitus perustaa nykyistä pienempi määrä uusia virkoja, jotka on tarkoitus täyttää avoimessa virantäytössä. Esityksen mukaan henkilöstön siirtymiseen ei voida soveltaa liikkeenluovutuksen periaatteita, koska talous- ja velkaneuvonta ei ole kuntien lakisääteinen velvollisuus, vaan kunnat hoitavat tehtävää sopimusperusteisesti.

Liikkeenluovutuksesta henkilöstön näkökulmasta säädetään työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä. EU-tasolla liikkeenluovutuksen vaikutuksista työsuhteesta johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin säännellään EY:n liikkeenluovutusdirektiivissä (2001/23/EY). Direktiivin keskeinen tavoite on suojella työntekijän etujen ja oikeuksien säilymistä yritystoiminnan tilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu toiseksi liiketoimintakokonaisuuden kuitenkin säilyessä.

Työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutusta koskeissa säännöksissä ei erotella kuntien lakisääteisiä ja vapaaehtoisia tehtäviä. Tältä osin perustelulle liikkeenluovutuksen soveltumattomuudelle ei ole lain mukaista perustetta. Perustetta ei myöskään löydy esitetylle näkemykselle, jonka mukaan liikkeenluovutus ei tulisi sovellettavaksi, jos toimintaa hoidetaan toimeksiantosuhteesta.

Hallinnon organisaatiomuutoksissa on vakiintuneesti turvattu henkilöstön oikeus siirtyä uuden työnantajan palvelukseen. Näin toimittiin myös osittain vastaa-

vantyyppisessä tilanteessa holhoustoimen edunvalvontatoimen siirtyessä kunnilta valtion hoidettavaksi. Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) 13 §:n mukaan täytettäessä ensi kerran yleisen edunvalvojan virkoja, johtavan yleisen edunvalvojan virkoja tai yleisen edunvalvojan tehtävissä avustavan henkilökunnan virkoja oikeusaputoimistossa virat voidaan täyttää haettaviksi julistamatta.

Vastaavantyyppistä sääntelyä käytettiin myös valtion toimintojen järjestelyssä muun muassa laissa valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (970/2007) perustettaessa työ- ja elinkeinoministeriö, laissa liikennevirastosta (862/2009) perustettaessa liikennevirasto, laissa terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008). Myöhemmin valtion virkamieslakiin on lisätty lailla 1548/2011 liikkeenluovutusta koskevat säännökset. Myös eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lainsäädännössä (HE 15/2017 vp) on ehdotettu noudatettavan liikkeenluovutusta henkilöstöjärjestelyissä.

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä on omaksuttu vakiintuneesta käytännöstä, lainsäädännöstä ja EU-direktiivistä poikkeava tulkinta, jonka mukaan henkilöstöllä ei olisi oikeutta siirtyä tehtäviensä siirtymisen mukana uuden organisaation palvelukseen, vaan he saattaisivat tulla valituiksi uuteen virkaan vain avoimen virantäytön kautta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan talous- ja velkaneuvontatehtäviä hoitavalla henkilöstöllä tulee olla oikeus siirtyä uuden organisaation palvelukseen liikkeenluovutuksen periaattein. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, onko asiasta säädettävä erikseen, vai soveltuvatko voimassa olevat liikkeenluovutusta koskevat säännökset talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön siirtymiseen oikeusaputoimistoihin. Mikäli jatkovalmistelussa päädytään siihen, että voimassa olevat liikkeenluovutusta koskevat säännökset riittävät, on asia syytä perustella hallituksen esityksen perusteluissa. Henkilöstöä koskeva sääntely ja sääntelytavasta aiheutuva vaikutusten arviointi edellyttää jatkovalmistelua.

Nykyisten sopimusten päättäminen

Kunnat järjestävät voimassa olevan lain mukaan talous- ja velkaneuvonnan palveluja aluehallintovirastojen kanssa tehtyjen toimeksiantosopimusten perusteella. Vuonna 2016 palveluja on järjestänyt toimeksiantosopimusten perusteella 46 kuntaa tai kuntayhtymää. Lisäksi palveluja tuotti kuusi muuta palvelun tuottajaa. Esitysluonnoksen mukaan kolme näistä muun palveluntuottajan sopimuksista on solmittu kunnan ja palveluntuottajan välillä ja kolme aluehallintoviraston ja palveluntuottajan välillä. Esityksen johdosta voimassa olevat sopimukset tulisivat irtisanottaviksi ja nykyisten palveluntuottajien oikeudet ja velvollisuudet lakkaisivat talous- ja velkaneuvonnan osalta 1.1.2019 lukien. Kunta voi jatkossakin tuottaa palveluja, jos oikeusapu- ja edunvalvontapiiri sopii palvelun ostamisesta kunnan kanssa.

Esityksessä on todettu tarkoituksena olevan, että aluehallintovirastot irtisanovat palveluntuottajien kanssa tekemänsä sopimukset 1.1.2019 lukien, jolloin niiden oikeudet ja velvollisuudet talous- ja velkaneuvonnan tuottamisessa lakkaavat. Voimassa olevien sopimusten irtisanomisaika on esitysluonnoksen mukaan enimmillään yksi vuosi.

Jotta aluehallintovirastot voisivat irtisanoa sopimukset irtisanomisajan puitteissa, tulisi nyt lausunnolla olevan lain olla hyväksytty ennen vuoden 2017 loppua. Myös yksityisten palveluntuottajien kanssa sopimusten tehneiden kuntien on tärkeää huolehtia palvelusopimusten irtisanomisesta. Jotta kaikki sopimukset tulisivat yhdenmukaisesti irtisanottua, esittää valtiovarainmi-

nisteriö jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko mahdollista säätää nykyisten toimeksiantosopimusten päättymisestä.

Talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimukset

Esitysluonnoksen 4 §:n mukaan talous- ja velkaneuvojan kelpoisuusvaatimuksista säädetään lain tasolla, jonka lisäksi esitetään valtuutusta säätää asiasta tarkemmin oikeusministeriön asetuksella. Perustelujen mukaan kelpoisuusvaatimukset koskevat sekä oikeusaputoimistoissa että muiden palveluntuottajien palveluksessa olevia talous- ja velkaneuvoja. Perusteluissa todetaan, että myös voimassa olevan säännöksen mukaan kelpoisuudesta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella ja että ehdotettava säädöstaso olisi yhteneväinen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien henkilökuntaa koskevien kelpoisuusvaatimusten kanssa, koska heidän kelpoisuusvaatimuksista voidaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain nojalla säätää oikeusministeriön asetuksella. Perusteluissa todetaan myös, että mahdollinen asetus koskisi yksinomaan oikeusaputoimistoissa toimivia talous- ja velkaneuvoja. Ja ostopalvelun tuottajien osalta mahdollisessa asetuksessa edellytettyä kelpoisuutta voitaisiin edellyttää ostopalvelusopimuksissa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että pääsääntöisesti kelpoisuusvaatimuksista säädetään asetuksen tasolla, ellei erityisiä perusteita lain tasolla säätämiseksi ole. Lain tasolla säätäminen voisi olla perusteltua lähinnä yhteiskunnallisesti merkittävimpiä ja/tai erityisen merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä koskevan sääntelyn osalta (OKV/22/20/2015). Esitysluonnoksen perusteluista ei käy ilmi miksi kelpoisuusvaatimuksista säädetään lain tasolla mahdollisen asetustason lisäksi. Valtuutuksesta säätää asiasta tarkemmin asetuksella tulisi käydä myös ilmi, mitä asetuksella on tarkoitus säätää.

Esitysluonnoksen 4 §:n mukaan talous- ja velkaneuvojalla tulee olla "alalle soveltuva korkeakoulututkinto sekä sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää". Perustuslain 125 §:ssä säädetään yleisistä nimitysperusteista, eikä niistä ole tarpeen säätää erikseen. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi minkä tason korkeakoulututkintoa pykälässä tarkoitetaan tai mitä tarkoittaa "soveltuva" korkeakoulututkinto. Valtiovarainministeriö toteaa, että korkeakoulututkinto on tarvittaessa perusteltua säätää kelpoisuusvaatimukseksi, mutta tällöin tulisi säätää selvästi minkä tasoista korkeakoulututkintoa tarkoitetaan. Jos ei ole tarvetta säätää kelpoisuusvaatimukseksi tiettyä tai tiettyjä korkeakoulututkintoja, ei ole tarvetta säätää erikseen tutkinnon soveltuvuudesta. Nimittäessä virkaan tai virkasuhteeseen valitaan kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö ja valinnassa huomioidaan, että korkeakoulututkinto soveltuu hakuilmoituksessa edellytettyihin viran tai virkasuhteen tehtäviin.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan talous- ja velkaneuvonnan henkilöstöä työskentelee tällä hetkellä kuntien palveluksessa ja yksityisten palveluntuottajien palveluksessa yhteensä noin 162 henkilöä. Esitysluonnoksen mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin on tarkoitus perustaa noin 110 - 130 valtion virkaa ja täyttää ne avoimen hakumenettelyn kautta. Esitysluonnoksen siirtymäsäännöksessä (11 §, 3. kohta) säädettäisiin talous- ja velkaneuvojen kelpoisuuden säilymisestä niissäkin tilanteissa, joissa henkilö on toiminut talous- ja velkaneuvojana ennen nykyisten kelpoisuusehtojen säätämistä. Kyse on uusista valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien viroista, joihin on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus ja tarve säätää erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ja jotka esitysluonnoksen mukaan täytettäisiin avoimen hakumenettelyn kautta. Jos virat täytettäisiin esitysluonnok-

sessä ehdotetun mukaisesti vastoin valtiovarainministeriön edellä esittämää kantaa avoimen hakumenettelyn kautta, ei kelpoisuusvaatimuksista ole jo lähtökohtaisesti syytä säätää poikkeuksia. Valtiovarainministeriö näkee poikkeuksen säätämisen perustelluksi vain silloin, jos siirto toteutetaan liikkeenluovutuksena. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan asetuksella säädetyt kelpoisuusvaatimukset koskisivat yksinomaan oikeusaputoimistoissa toimivia talous- ja velkaneuvoja. Valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi erityisistä syistä antaa erivapauden valtioneuvoston asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Myös tämä näkökohta puoltaa sitä, että kelpoisuusvaatimuksista ei ole jo lähtökohtaisesti tarvetta säätää poikkeuksia, sekä sitä, että kelpoisuusvaatimuksista säädetään nimenomaisesti valtioneuvoston tai tietyn ministeriön asetuksen tasolla, ellei lain tasolla säätämislle ole erityisiä perusteita.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten mukaan kuntien kustannukset pienenevät 3,1 milj. eurolla vuodessa, koska niillä ei ole enää tarvetta järjestää palveluja omalla rahoituksellaan. Valtion kustannukset puolestaan nousisivat noin 3 milj. eurolla johtuen sähköisten palvelujen ja asianhallintajärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä, toimitilakustannuksista, palkkausjärjestelmien yhtenäistämisestä, koulutus- sekä muista kustannuksista. Nykyinen valtion rahoitusosuus on 4,7 milj. euroa. Yhteensä 7,7 milj. euron kohdistuminen oikeusministeriön hallinnonalalle on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa 2018–2021. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on lisäksi todettu, että vuosina 2019–2021 on tarpeen tehdä määräraha siirtoja hallinnonalojen välillä. Näillä siirroilla tarkoitettaneen suhteellisen pieniä kokonaisuuksia, kuten aluehallintovirastojen tehtävien siirtyminen (n. 1,3 htv) oikeusapu- ja edunvalvontapiireille ja kuluttaja- ja kilpailuvirastosta tehtävä siirto (1 htv) oikeusministeriön hallinnonalalle. Esityksessä voisi mainita siirtyvien tehtävien suunnitellun mitoituksen tai muuten kuvailla hallinnonalan väliset siirrot kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Esityksen vaikutusarvioinneissa on esitetty kielelliset vaikutukset. Oikeusministeriön valtiovarainministeriölle antaman selvityksen mukaan esityksellä ei ole lisääviä vaikutuksia saamen kielen avustuksiin.

Mahdolliset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen mukaan aluehallintovirastoissa talous- ja velkaneuvonnan järjestämistehtäviin on käytetty 1,3 henkilötyövuotta, joka on jakautunut viiteen aluehallintovirastoon. Tehtävään käytetty määräraha siirtyisi oikeusapu- ja edunvalvontapiireille talous- ja velkaneuvonnan organisointia varten vuoden 2019 alusta lukien. Talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä on aluehallintovirastoissa hoidettu osana muita tehtäviä, mistä syystä henkilöstösiirtoja ei tulisi tehtäväksi. Valtiovarainministeriö pitää edellä mainittua esitystä perusteluna.

Tehtävien siirtymävaiheessa on tärkeää turvata, että oikeusaputoimistot saavat kaiken, myös salassa pidettävän, asiakasmateriaalin käyttöönsä. Talous- ja velkaneuvonnan asiakassuhteissa voi olla jopa vuosien elinkaari ja materiaali muodostuu niin varsinaisista palveluasiakirjoista kuin muista asiakasrekisteritiedoista.

Ahvenanmaan maakunnassa talous- ja velkaneuvonnan järjestää nykyisin Ahvenanmaan valtionvirasto. Valtionvirasto on tehnyt palvelujen tuottamisesta

sopimuksen Folkhälsanin kanssa. Esityksen yleisperusteluja tulisi täydentää tehtävän järjestämistä ja tuottamista Ahvenanmaalla koskevalla kuvauksella.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotus tulee käsitellä kuntalain (410/2015) 13 § mukaisesti kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Jani Pitkäniemi

Tiedoksi

VM/KAO: Kouki, Isomäki, Savolainen
VM/BO: Puolusmäki, Eckstein
VM/HO: Lautiainen