

Asia: TEM/1033/03.01.01/2017

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta

Kysymykset

Onko esitysluonnos mielestänne hyväksyttävissä?

Kyllä, tietyin muutoksin

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen ja tuottaminen 2 §Kommenttinne tästä pykälästä

Asiakkaiden palvelujen saavutettavuus on oleellinen kysymys. Talous- ja velkaneuvonta edellyttää usein moniammatillista yhteistyötä, joten jatkossakin on oltava yhteys mm. maakuntien sosiaalitoimeen ja erityisesti sosiaaliseen luototukseen. Koska pelkästään velkoja järjestelemällä ei useinkaan voida saavuttaa kestävää ratkaisua, työ ei saa keskittyä pelkästään juridisen neuvonnan antamiseen ja tuomioistuimissa avustamiseen. Uudessa palvelussa tulee säilyttää talousneuvonta vähintään yhtä isossa roolissa kuin se on nykyisellään kunnissa. Palvelun tuottamiseen ehdotettu 7,7 milj. euron rahoitus on näin olleen riittämätön. Ilman täydentävää rahoitusta ei voida taata nykyistä palvelun tasoa eikä saada palveluita valtakunnallisesti riittävälle tasolle.

On tärkeää, että talous- ja velkaneuvonnan sisällön laajuus säilyy ennallaan. Koska lakiesityksen yhtenä tarkoituksena on kehittää toimintaprosesseja ja sähköisiä palveluja, on perusteltua lisätä talous- ja velkaneuvonnan organisaatioon johtavat talous- ja velkaneuvojat johtamaan ja organisoimaan mm. tätä työtä.

Ehdotamme pykälään seuraavia täydennyksiä:

2 §

2 mom. ”Palvelun järjestäminen kuuluisi oikeusapu-, edunvalvonta- ja talous- ja velkaneuvontapiireille.”

3 mom. ”Piiri voi järjestää palvelut siten, että piirien talous- ja velkaneuvontatoimistot tuottavat palvelut.”

4 mom. ”Piirissä tai talous- ja velkaneuvontatoimistossa olisi talous- ja velkaneuvonnan antamista varten johtava talous- ja velkaneuvoja, talous- ja velkaneuvoja ja muuta henkilökuntaa.”

Talous- ja velkaneuvonnan henkilökunnan nimittää virkaan piirin johtaja ja toimiston esimiehenä toimii johtava talous- ja velkaneuvoja.

Ostopalvelut 5 ja 6 §Kommenttinne näistä pykälistä

Ostopalveluiden osalta näemme riskinä eriarvoisuuden palvelua tarvitsevien kansalaisten keskuudessa. Julkisen sektorin toteuttama talous- ja velkaneuvonta turvaa varmemmin tasalaatuisen palvelun asiakkaille.

Siirtymäsäännökset 11 §Kommenttinne tästä pykälistä

Henkilöstön asema

Kuntien talous- ja velkaneuvojen kohtelu on eriarvoista verrattuna siihen henkilöstöön, joka siirtyy kunnista maakuntiin ja jonka siirrossa noudatetaan liikkeenluovutuksen periaatteita.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetyt perustelut sille, että liikkeenluovutusta koskevia menettelytapoja ei voitaisi soveltaa talous- ja velkaneuvonnan kohdalla, eivät ole hyväksyttäviä eivätkä perusteltuja. Liikkeenluovutuksen kriteereiden soveltamisen puolesta puhuu myös se, että nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen siirtymäsäännöksen (11 §) mukaan kaikki lain voimaantullessa vireillä olevat neuvontatehtävät siirtyvät vastaanottajan eli oikeusapu- ja edunvalvontapiirin osoittaman palveluntuottajan talous- ja velkaneuvojalle ja kaikki voimassaolevassa laissa tarkoitetun palveluntuottajan oikeudet ja velvollisuudet talous- ja velkaneuvonnassa lakkaavat siirtohetkellä. Samoin nykyisen palveluntuottajan on korvauksetta luovutettava talous- ja velkaneuvontatyössä vireillä olevissa asioissa kertyneet, asiakasta tai hänen asioitaan koskevat talous- ja velkaneuvonnassa tarpeelliset asiakirjat vastaanottajalle eli oikeusapu- ja valvontapiirille. Toiminta kokonaisuutena lakkaa kunnissa ja siitä vastaavat liikkeen luovuttamisen jälkeen valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit.

Mikäli liikkeenluovutusta ei kannanotostamme huolimatta sovelleta tässä yhteydessä lakiesityksen siirtymäsäännöksiin tulisi lisätä vähintään maininta, että virat voidaan täyttää niitä ensimmäistä kertaa täytettäessä haettaviksi julistamatta, jos virkaan nimitetään kunnan palveluksessa oleva talous- ja velkaneuvontaa hoitava henkilö. Vastaavanlaista menettely on toteutettu 1.1.2017 arpajaislain (1286/2016) muutoksen yhteydessä, jolloin RAY:n palveluksessa työsuhteessa olleita henkilöitä siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivaan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen virkasuhteisiin. Ao. lakimuutoksessa säädettiin, että ”Sosiaali- ja terveysministeriö voi ennen tämän lain voimaantuloa perustaa Raha-automaattiyhdistyksestä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen siirrettäviin tehtäviin tarvittavat virat. Sosiaali- ja

terveysministeriö voi täyttää nämä virat niitä ensimmäistä kertaa täytettäessä haettaviksi julistamatta, jos virkaan nimitetään Raha-automaattiyhdistyksessä työskentelevä henkilö.”

Asiakkaiden asema ja siirtyvät velvoitteet

Siirrosta ei saa aiheutua haittaa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille. Siirtymävaiheessa tulee varmistaa asiakkaan oikeus saada laadukasta palvelua katkeamatta. Nykyisten palveluntuottajien sähköisten aineistojen siirron toteutus ja tietoturvakysymysten ratkaiseminen tulee varmistaa siirtymävaiheen osalta.

Kohdan 1 viimeinen lause ” Tehtävän siirtävä palvelun tuottaja vastaa kuitenkin kaikista velvoitteista, jotka aiheutuvat sen toiminnasta talous- ja velkaneuvonnan tuottajana.” jää epäselväksi. Näin ollen tätä lausetta tulee selventää.

Muut mahdolliset kommentitne esitysluonnoksesta.Pyydämme otsikoimaan kommentit pykälittäin, jos ne koskevat tiettyjä pykäläiä.

Yleiset kommentit esityksestä

Henkilöstön asemaa muutoksessa ei ole huomioitu riittävästi ja esitys jättää useita avoimia kysymyksiä.

Mm. seuraavat:

- o Kuinka siirto valtiolle toteutetaan?
- o Tulevatko siirtyvät henkilöt valtion virka- ja työsuhteeseen?
- o Mitä palkkausjärjestelmää jatkossa sovelletaan?
- o Miten siirtyvien henkilöiden palkkataso varmistetaan?
- o Miten siirtyvien henkilöiden eläketurva varmistetaan?

Lisäksi kuntien osalta on selvitettävä

- o Kuntiin jäävien henkilöiden asema, etenkin tilanteessa, jossa vain osa ao. jäävän henkilön tehtävistä on ollut talous- ja velkaneuvonnan piirin kuuluvia tehtäviä
- o Jäljelle jäävän henkilöstön organisoituminen ja tehtävät

Pykäläkohtaiset kommentit

4 §

Uusiin virkoihin palkattavien talous- ja velkaneuvojen kelpoisuusvaatimus tulee korottaa ylempään korkeakoulututkintoon, mutta kuitenkin niin että siirrossa nykyiset talous- ja velkaneuvojat säilyttävät kelpoisuuden virkaan.

Talous- ja velkaneuvojan työ on vaativaa asiakaspalvelutyötä. Asiakkaiden tilanteet ovat monimutkaisia, vaativat laajojen asiakaskokonaisuuksien hallintaa ja ylivelkaantumisen taustalla on tyypillisesti useita ongelmia, jotka tulee ottaa huomioon. Velkajärjestelylainsäädännön lisäksi on hallittava mm. yritystalouden lainalaisuuksia, kirjanpitoa, perintälainsäädäntöä, perhe- ja jäämistöoikeutta, vanhenemislainsäädäntöä ja ulosottokaarta. Lisäksi on tunnettava rahoituksen ja luotottamisen lainalaisuudet. Työn vaativuus tulee huomioida neuvojen palkkauksessa nykyistä paremmin.

9 §

Työjärjestyksessä on huomioitava talous- ja velkaneuvonnan monialaisuus, neuvonnan ja ohjauksen korostuminen asiakastyössä. On myös huomioitava yhteistyömahdollisuuksien säilyttäminen sosiaalityöhön ja esim. seurakuntien diakoniatyöhön.

Toiminnan kehittämisen kannalta on parasta, jos talous- ja velkaneuvonta on oma toimintensa ja johtavat talous- ja velkaneuvojat johtavat työtä ja työjärjestystä.

Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan kuntien kustannusten pienenevän 3,1 miljoonalla eurolla. Johtopäätelmä on kuitenkin tehty vuoden 2015 kuntien kustannusten mukaisesti, jolloin valtion panostus oli 5,7 miljoonaa euroa. Vuodelle 2016 ja 2017 valtion määräraha on 4,7 miljoonaa euroa, eikä vuosien 2016 ja 2017 kuntien kustannuksista ole vielä tietoa. Vaikutusta kuntien talouteen ei tältä pohjalta voida sanoa, sillä TEM:in raportin (Selvitys talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 28/2015) mukaan kuntien rahoitusosuus on vuosittain vaihdellut valtion rahoitusosuuden mukaan. Talous- ja velkaneuvonnan kustannukset ovat kasvaneet vuosittain huolimatta valtion rahoitusosuudesta.

TEM:in raportin mukaan vuosina 2014 - 2015 talous- ja velkaneuvontaan käytettiin 153 htv:tä. Hallituksen esityksessä todetaan, että vuonna 2016 talous- ja velkaneuvontaan käytettiin arviolta 152 htv:tä. Valtion rahoitusosuudella ei ole ollut viime vuosina vaikutusta henkilöstön määrään.

Hallitus on päättänyt, että talous- ja velkaneuvonta siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapiireille 7,7 miljoonan euron rahoituksella. Pääöstä tehtäessä ei ollut päätetty henkilöstön määrästä, rakenteesta eikä palkoista eikä työskentelyn järjestämisestä, joten rahoituksen määrälle ei ole esitetty perusteluita.

TEM:in raportissa todetaan, että kun talous- ja velkaneuvonnan uudelleenorganisoinnista päätetään, kustannus- ja säästövaikutuksia on tarkoituksenmukaista tarkastella julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu lainkaan kokonaistaloudellisia vaikutuksia.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteluita arvioidulle henkilöstön määrälle 110 – 130 henkilötyövuotta.

3.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan

HE:n mukaan henkilökunnan määrä on nykyisin 152 henkilötyövuotta. Talous- ja velkaneuvonnan tehtävissä on 130 henkilöä ja avustavaa henkilöstöä on 32. Virkoja on ehdotettu perustettavaksi 110 – 130. Tähän sisältynee myös Savonlinnaan perustettavan etäpalveluyksikön henkilökunta. Tämä on ehdottomasti liian vähän. Vuonna 2009 selvitysmies Kirsti Rissanen (Talous- ja velkaneuvonnan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 8/2009) arvioi, että talous- ja velkaneuvonnan henkilöstön määrä pitäisi olla 197 henkilötyövuotta. Jo tuolloin otettiin huomioon sähköisten palvelujen kehittäminen. Siihen nähden, että henkilökuntaa tarvitaan pikemminkin nykyistä enemmän, on hallituksen esitys talous- ja velkaneuvonnan virkojen määrästä ja budjetista aivan liian pieni.

Digitalisoinnilla ja sähköisillä palveluilla halutaan madaltaa uusien asiakaskuntien kynnystä tulla asiakkaiksi entisten lisäksi. Lisäksi työn määrää lisää se, että laissa yksityishenkilön velkajärjestelystä kannustetaan (vuodesta 2015 alkaen) neuvoja laatimaan maksuohjelmia, joita aikaisemmin/edelleen laativat käräjäoikeuksien määräämät erillispalkkioita perivät selvittäjät, jotka ovat esimerkiksi pääkaupunkiseudulla yleensä oikeustieteiden maistereita tai muita ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. Laissa säädettiin uutena myös ns. yksinkertaistetusta menettelystä, joka siirsi maksuohjelmien laatimisen lisäksi muita selvittäjille/käräjäoikeuksille kuuluneita tehtäviä neuvojille. Tehtävien lisääminen onnistuu, jos joitakin tehtäviä voidaan jättää pois, muuten tehtävien lisääminen vaatii nykyistä enemmän henkilökuntaa.

Ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa neuvonnan tehtäviä, kuten hallituksen esityksessä todetaankin. Laissa määritellään talous- ja velkaneuvonnan tehtävä hyvin laajaksi yksittäisten tietojen ja taloudenpidon suunnittelun neuvonnasta asiakkaan avustamiseen yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa. Neuvojan työ on itsenäistä ja haastavaa asiantuntijatyötä ja edellyttää asiakkaan tilanteen huomioimista kokonaisvaltaisesti. Työ edellyttää usein moniammatillista yhteistyötä. Pelkästään velkoja järjestelemällä ei useinkaan voida saavuttaa kestävä ratkaisua, tosin asiakasvalinnalla voidaan vaikuttaa työn sisältöön. TEM:in raportissa todetaan, että neuvonnan tavoitteena on voimaannuttaa asiakasta siten, että tämä paitsi selviää ylivelkatilanteestaan, myös pystyy jatkossa hoitamaan omaa talouttaan itsenäisesti. Asiakassuhteet ovat usein pitkiä, 5 - 7 vuoden mittaisia. Palveluun pääsyn kynnyksen tulee olla matala, koska velkaongelmien taustalla voi olla esimerkiksi mielenterveysongelmia ja elämänhallinnan kyvyttömyyttä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että siirron valmistelun yhteydessä on tarkoitus kehittää toimintaprosesseja ja sähköisiä palveluja. Esityksen tavoitteena on, että talous- ja velkaneuvonnan palveluja tarjotaan yhtenäisesti ja monikanavaisesti eri puolilla maata ja että neuvonnan käytäntöjä ja toimintatapoja yhtenäistetään. Siirtoon on aikaa tästä hetkestä 1,5 vuotta. Tämä aiheuttaa kysymyksen toisaalta ajan riittävytydestä toimintojen sopeuttamiseen vähennetyllä henkilöstömäärällä ja toisaalta synnyttävän organisaation rakenteesta.

Uuden organisaation on kyettävä kehittämään toimintaansa: oikeusministeriön kaksi virkaa ja piirien yhteensä yksi henkilötyövuosi, talous- ja velkaneuvojat sekä avustava henkilökunta. Organisaatioon on lisättävä johtavat talous- ja velkaneuvojat. Työn kehittäminen on mahdollistettava tosiasiallisesti siellä, missä työ tehdään ja asiakkaat kohdataan. Nykyisin kunnissa on nähty talous- ja velkaneuvonnan vaatima henkilöstön määrä valtion arviota suuremmaksi – valtio ei ole kyennyt vajaan kolmen virkamiehen työvuoden panoksella arvioimaan talous- ja velkaneuvonnan tarvetta paikallisesti. Vastuu työn kehittämisestä on nimettävä piireissä/toimistoissa työskenteleville johtaville talous- ja velkaneuvojille. Neuvontaa on kehitettävä talous- ja velkaneuvontalain pohjalta ei oikeusavun tai edunvalvonnan pohjalta.

3.5 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Talous- ja velkaneuvonnan toimintaprosessien ja sähköisten palvelujen kehittäminen on tärkeää. Toimialalta puuttuu nykyisin asianmukainen ja toimiva asiakashallintajärjestelmä. Sähköisten palveluiden kehittämisen tulee olla kustannustehokasta ja sen tulee pohjautua jo kehitettyihin sähköisiin palveluihin. Sähköisen asiointin kehittämisessä tulee huomioida myös taloudellisen ohjauksen ja neuvonnan osuus. Sähköiset palvelut eivät voi kuitenkaan olla ainoa palvelukanava, vaan myös henkilökohtaisten tapaamisten mahdollisuudet on turvattava.

Siksi on välttämätöntä, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimipaikkojen määrä, 160 toimipaikkaa, on myös talous- ja velkaneuvonnan käytettävissä. On myös huolehdittava, että talous- ja velkaneuvonnan henkilökuntaa on riittävästi palvelemaan kansalaisia alueellisesti yhtenäisten

periaatteiden mukaan. Työtä tehdään jo tällä hetkellä alimitoitetuilla resurssein, joka vaikuttaa mm. siihen että aikaa ennaltaehkäisevälle työlle ei jää riittävästi aikaa. Lisäksi nykyisillä alimitoitetuilla resursseilla ei talous- ja velkaneuvontaa juurikaan voida markkinoida apua tarvitseville.

Aho Katja
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry