

Asia: VN/32455/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Finanssivalvonnan lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa hallituksen esityksestä työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi.

1.1 Yhteenveto

Finanssivalvonta pitää erittäin tärkeänä, että laissa määritellään hyvin tarkasti ne palvelut, joita työttömyyskassa voi tarjota.

Ansioturvan hoitaminen on työttömyyskassan varsinainen tehtävä. Tämän kassojen päätehtävän asianmukaisen ensisijaisen hoitamisen tai esimerkiksi kassan vakavaraisuuden ei tulisi missään olosuhteissa vähäisessäkään määrin vaarantua uusien tehtävien seurauksena. Siksi mm. suunniteltujen tehtäviin käytettävän työmäärän, rahoituksen ja aseman suhteessa päätehtävään tulee olla tarkkaan rajattua ja vähäistä.

Ehdotettujen tehtävien valvonta ei sovi kaikilta osin yhteen Finanssivalvonnan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden kanssa. Valvontavastuista olisi tarpeen säätää tarkemmin.

Työttömyyskassan uusien palvelujen järjestämiseen käytettäville varoille olisi syytä asettaa selvä yläraja. Uusien palvelujen järjestämiseen ja hankkimiseen käytettävien menojen huomioiminen tasoitusrahaston riittävyttä arvioitaessa on myös epäselvää.

Pidämme myös erittäin tärkeänä, että työttömyyskassat erittelevät nämä menot talousarviossaan ja tilinpäätöksessään ja ne huomioidaan esimerkiksi jäsenmaksua vahvistettaessa.

1.2 Työttömyyskassoille esitettyjen uusien tehtävien valvonta

1.2.1 Työllisyyttä tukevien palveluiden määrittely

Esitysluonnoksessa mm. ehdotetaan, että työttömyyskassa voi kassan kokouksen päätöksellä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi.

Luonnoksen mukaan uusissa tehtävissä olisi työnvälityspalvelun ja muiden työnhakuun liittyvien palvelujen osalta kyse julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 143–144 §:ssä tarkoitetusta yksityisestä työvoimapalvelusta. Finanssivalvonta toteaa, että näihin palveluihin liittyy työ- ja elinkeinoministeriön seuranta- ja tiedonsaantioikeus.

Työnvälityksen lisäksi työttömyyskassa voisi tarjota esimerkiksi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja sekä valmennuksia. Nämä palvelut vastaisivat esityksen mukaan soveltuvin osin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuja palveluja.

Esityksen tavoitteena on edistää työttömyyskassaan kuuluvien työttömien työllistymistä ja työttömyysuhan alla olevien työssä pysymistä antamalla työttömyyskassoille mahdollisuus järjestää jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita.

Finanssivalvonta pitää erittäin tärkeänä, että laissa määritellään hyvin tarkasti ne palvelut, joita kassa voi tarjota. Esitysluonnoksessa onkin lueteltu ja kuvattu erilaisia palveluja sekä todettu, että ne vastaavat soveltuvin osin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1–4 §:ssä ja 12 luvun 4–6 §:ssä tarkoitettuja palveluja.

Esitysluonnoksessa todetaan kuitenkin, että työttömyyskassat voivat tarjota myös muita lueteltuihin palveluihin verrattavissa olevia palveluita. Esitysluonnoksessa ei anneta esimerkkejä siitä, millaisia tällaiset muut sallitut palvelut voisivat olla. Lisäksi sellaiset palvelut, joita ei olisi sallittua järjestää, on kuvattu verrattain suppeasti (lähinnä virkistäytyminen, hyvinvointi ja työvoiman vuokraaminen). Tällainen sääntely aiheuttaa tulkintaongelmia, koska työllisyyden tukeminen voidaan ymmärtää hyvinkin laajasti.

1.2.2 Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteet ja ehdotettujen tehtävien valvonta

Esitysluonnoksen perustelutekstissä todetaan, että työttömyyskassojen toimintaa valvoo Finanssivalvonta. Työttömyyskassan palveluihin liittyvä valvontatyö olisi Finanssivalvonnalle uusi tehtävä.

Esitysluonnoksen työllistymistä koskevien arvioiden perusteella kysymyksessä ei voida suoranaisesti katsoa olevan työttömyysriskin hallintaan liittyvä tehtävä.

Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan muun muassa vakuutettujen etujen turvaaminen. Nyt kassojen tehtäväksi ehdotetuissa jäsenten työllisyyttä edistävissä palveluissa ei ole kysymys itse lakisääteiseen työttömyysvakuutukseen liittyvästä tehtävästä (ansioturvan järjestäminen), vaan mm. työnvälitykseen liittyvästä asiasta, jonka valvonta ei sovi yhteen Finanssivalvonnan nykyisten valvontavastuiden ja toiminnan tavoitteiden kanssa.

Näistä syistä olisi tarkoituksenmukaista säätää valvontavastuu tältä osin esimerkiksi viranomaiselle, joka seuraa muutakin yksityisen työnvälityksen toimintaa, jos näille työllisyyttä tukeville palveluille halutaan järjestää valvonta.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan valvonnasta tulisi säätää niin, että esimerkiksi työnvälityspalvelujen järjestämisen ja toteuttamisen laillisuuden valvonta ei kuuluisi Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan vastuulle ei tulisi säätää esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tai ILO:n yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden (mm. tasapuolisuus ja maksukielto) valvontaa. Myöskään henkilötietojen käsittelyn valvontaa työllisyyttä tukevissa palveluissa ei tulisi säätää Finanssivalvonnan tehtäväksi vaan tämän tulisi kuulua viranomaiselle, joka muutenkin valvoo henkilötietojen käsittelyä.

Finanssivalvonta ottaisi esimerkiksi puheena olevasta palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioon valvoessaan työttömyyskassojen vakavaraisuutta ja vahvistaessaan niiden jäsenmaksuja. Lisäksi

Finanssivalvonta valvoisi sitä, etteivät työttömyyskassat harjoittaisi muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa.

Finanssivalvonta siis valvoisi työttömyyskassojen uusia tehtäviä osana tavanomaista vakavaraisuuden ja hallinnon valvontaa, mutta ei itse palvelujen toteuttamista tai menettelytapoja asiakkaita kohtaan eikä myöskään asiakkaiden henkilötietojen käsittelyä.

1.2.3 Uudet tehtävät ja julkinen hallintotehtävä

Esitysluonnoksessa ei oteta suoraan kantaa siihen, olisiko uusissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä, vaikka tehtävät näytetään rinnastettavan lähinnä yksityisiin työnvälityspalveluihin.

Esitysluonnoksen perusteella kassat voisivat itse hoitaa uusia tehtäviä tai ne voisivat hankkia palveluita ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Siinä tapauksessa, että nämä palvelut tai osa niistä katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, tulisi laissa säätää myös niin sanotusta subdelegoinnista, mikäli halutaan, että kassat voivat ulkoistaa myös julkisiksi hallintotehtäviksi katsottuja toimintoja.

1.3 Työttömyyskassoille esitetyt tehtävät ja kassan vakavaraisuus

Esitysluonnoksessa todetun mukaisesti ansioturvan järjestämisen tulee olla edelleenkin selkeästi työttömyyskassojen päätehtävä, koska työnvälitystä harjoittaa julkinen sektori ja lisäksi yksityisen sektorin toimijoita, mutta työttömyysturvalain mukaista ansioturvaa voivat tarjota vain työttömyyskassat. Tämän päätehtävän hoitamisen ja kassan vakavaraisuuden ei tulisi missään olosuhteissa vaarantua uusien palvelujen aiheuttamien menojen vuoksi. Siksi mm. suunniteltujen tehtäviin käytettävän työmäärän, rahoituksen ja aseman suhteessa päätehtävään tulee olla tarkkaan rajattua ja vähäistä.

Esitysluonnoksen mukaan uudistuksen vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti nolla tai vähäisesti positiivinen, mutta se voi muun muassa valikoitumisesta johtuen olla myös negatiivinen yksittäisen työttömyyskassan osalta.

Palveluihin käytettävien varojen määrää ei ole luonnoksessa rajoitettu muuten kuin säätämällä, että palvelu tulee rahoittaa kassan omista varoista, joita ovat luonnoksen mukaan jäsenmaksutuotot, kassan sijoitustoiminnan tuotot ja tasoitusrahastoon rahastoidut varat. Lisäksi työttömyyskassa voisi veloittaa joistakin palveluista osallistumismaksuja.

Lakiehdotus ei aseta työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoamisen edellytykseksi sitä, että työttömyyskassa tekisi arvion palvelujen hyötyjen ja kustannusten suhteesta.

Edellä todetun perusteella kassat voisivat käyttää palveluihin runsaastikin varoja ilman mitään takeita siitä, että panostus saataisiin takaisin esimerkiksi vähentyneiden etuusmeno-osuuksien muodossa. Tämän vuoksi olisi perusteltua säätää esimerkiksi jonkinlainen jäsenmaksutuottoon perustuva yläraja sille, miten paljon varoja voidaan käyttää uusien palvelujen järjestämiseen.

Valtion ja työllisyysrahaston rahoitusosuudet työttömyyskassojen hallintokuluihin eivät määräydy hallintokulujen tai palvelujen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen perusteella vaan jäsenmäärän, etuusmenojen ja etuuspäätösten määrän perusteella. Niiden käyttöä ei ole kohdistettu mihinkään tiettyyn menoerään kuten etuusmenojen rahoitusosuudet ovat. Ne tulevat osaksi kassan varallisuutta ja sijoitusomaisuutta eikä ole selvitettävissä, miten eri tulolähteitä käytetään eri menoerien kattamiseksi. Tätäkin taustaa vasten olisi syytä asettaa selvä yläraja sille, kuinka paljon työttömyyskassan varoja voidaan käyttää työllisyyttä edistävien palvelujen järjestämiseen.

Työttömyyskassalain 19 §:n mukaan jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa Finanssivalvonta kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasoitusrahastosta ja 20 a §:ssä säädetään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta.

Työttömyyskassalain 20 §:n mukaan kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä.

Finanssivalvonta toteaa, että luonnoksessa ei esitetä muutosta kyseiseen tasoitusrahastoa koskevaan lainkohtaan, jossa mainitaan ainoastaan etuusmenot ja hallintokulut. Siten jää epäselväksi, voidaanko tasoitusrahaston riittävyttä arvioitaessa ottaa huomioon menoja, joita aiheutuu jäsenten työllisyyttä parantavien palvelujen järjestämisestä ja hankkimisesta. Finanssivalvonta pitää erittäin tärkeänä, että työttömyyskassat erittelevät nämä menot talousarviossaan ja tilinpäätöksessään ja ne huomioidaan esimerkiksi jäsenmaksua vahvistettaessa.

1.4 Vaikutuksia Finanssivalvonnan toimintaan

Finanssivalvonnalle aiheutuvan uuden valvontatyön määrä riippuu paljon siitä, kuinka laajaksi valvontavelvollisuus säädellään. Laajimmillaan valvontavelvollisuus ei olisi sopusoinnussa Finanssivalvonnan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden kanssa ja sen tehtäväksi voisi tulla sangen laajan tehtäväkentän valvominen, josta Finanssivalvonnalla ei ole asiantuntemusta eikä aiempaa kokemusta. Tämän vuoksi valvontavastuista olisi tarpeen säätää tarkemmin edellä sanottu huomioiden.

Esitysluonnoksen mukaan uuden palvelutehtävän aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaamista kassan sääntöihin. Laajamittainen palveluiden tarjoaminen edellyttäisi myös muun muassa siihen budjetoituja varoja. Käytännössä tämä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että, palvelutoiminta voisi käynnistyä kunnolla aikaisintaan vuoden 2025 alusta.

Finanssivalvonta toteaa tältä osin, että sen tehtäviin kuuluu työttömyyskassan sääntöjen vahvistaminen. Tästä seuraa, että käytännössä uuden palvelutehtävän aloittaminen ei olisi mahdollista ennen kuin sääntömuutos on vahvistettu eikä sääntömuutos voi tulla voimaan takautuvasti. Sääntömuutoksen vahvistaminen taas edellyttää, että laki on vahvistettu ja voimassa.

Finanssivalvonnalle sääntömuutoshakemuksista aiheutuva työmäärän lisääntyminen ja sääntömuutoshakemusten käsittelyaikojen mahdollinen pidentyminen normaalista riippuvat siitä, kuinka moni työttömyyskassa päättää näitä uusia palveluita tarjota, millä aikataululla ja haetaanko samalla mahdollisesti muidenkin sääntömuutosten vahvistamista.

Lisäksi tarvitsemme valvontatyössä ja tulevia jäsenmaksuja vahvistettaessa (ks. tarkemmin edellä) tietoa myös uusista tehtävistä aiheutuvista kuluista. Tämä voi aiheuttaa muutoksia myös Finanssivalvonnan työttömyyskassoille antamiin määräyksiin ja ohjeisiin sekä tietojärjestelmiin.

Luojola Satu
Finanssivalvonta