



Työ- ja elinkeinoministeriö

## **KEHA-keskuksen lausunto**

Hallituksen esitykseen eduskunnalle työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä (luonnos 13.01.2020)

### **Esitys tiettyjen TE-toimistojen työttömyysturvatehtävien siirtämisestä työttömyysetuuden maksajalle**

Esityksessä ehdotetaan, että työnhakija selvittäisi työttömyyttään, työssä oloaan, opintojaan ja yritystoimintaansa työttömyysetuuden maksajalle. Etuuden maksaja ratkaisisi, onko henkilö työttömyysetuuteen oikeutettu työtön sekä työnhakijan harjoittaman yritystoiminnan ja opintojen vaikutuksen hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että etuuden maksaja päättäisi kaikilta osin vuorottelukorvauksen myöntämisestä.

KEHA-keskus toteaa, että ehdotus kohdistaisi tavoitetilassaan TE-toimistojen resursseja työllistymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta tukeviin palveluihin. Tällä hetkellä TE-toimistot ja etuuden maksajat tekevät osin päällekkäistä työtä selvittelemällä esimerkiksi työhön menon, lomautuksen ja yritystoiminnan vaikutusta työttömyysetuuden saamiseen.

KEHA-keskus pitää perusteltuna HE:ssä esitettyä toimintatapaa, jossa tehtävien siirtymisen johdosta henkilöstöä ei siirretä työttömyysturvan maksajatahoille. Siirtyviä tehtäviä tehdään valtaosin niin pienillä osatyöpanoksilla, että siirtyvän henkilöstön löytäminen olisi hyvin haasteellista.

Työttömyysturvatehtävien siirron ajoitusta ja sisältöjä olisi kuitenkin aiheellista vielä tarkkaan harkita osana julkisen työvoima- ja yrityspalvelurakenteen kokonaisarviointia ja erityisesti suhteessa käynnistyviin työllisyyden kuntakokeiluihin sekä muihin hallinnon muutoksiin.

Esityksessä ehdotetaan, että työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta sovellettaisiin nykyisiä säännöksiä, vaikka asia ratkaistaisiin muutosten voimaantulon jälkeen. TE-toimisto antaisi etuuden maksajalle etuuden saamisen edellytyksiä koskevan työvoimapoliittisen lausunnon 31.12.2021 asti. Jos tämän jälkeen tulisi ratkaistavaksi työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta, asian ratkaisisi etuuden maksaja.

KEHA-keskus toteaa, että esityksen toimeenpano edellyttäisi työttömyysetuuden maksajien työnhakijaa koskevien tietojen nykyistä laajempaa tiedonsaantioikeutta, jotta maksaja voisi ratkaista työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen myös muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta (mm. muutoksenhaku, tulovalvonta). Työnhakijan tietoja, joilla on vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta on arkistoitu TE-toimistoissa paperiarkistoihin, TE-toimistojen omiin digitaalisiin arkistoihin sekä TE-toimistojen käytössä olevan asiakastietojärjestelmän (URAn) tietovarastoihin. Takautuvasti käsiteltävien



tapausten lukumäärä on huomattava, sillä puhutaan sadoista takautuvasti käsiteltävistä tapauksista. Näiden tietojen toimittaminen etuuden maksajille ilman uusia tiedonsiirron käytäntöjä ja menetelmiä ei olisi sujuvaa ja niiden tietoturvalliseen siirtämiseen jouduttaisiin käyttämään suhteettoman paljon henkilöresursseja.

### **Esitys TE-toimistojen työttömyysturvatehtävien keskittämisestä**

Esityksessä ehdotetaan työ- ja elinkeinotoimistolle jäävien tiettyjen työttömyysturvatehtävien keskittämisestä valtakunnallisesti. Esityksen mukaan tämä yhtenäistäisi käsittelyaikoja ja vähentäisi tilanteita, joissa TE-toimisto joutuu osana palvelutoimintaansa hoitamaan myös työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

KEHA-keskus puoltaa ehdotusta ja toteaa, että edellä mainittujen seikkojen lisäksi keskittäminen varmistaisi yhtenäisten valtakunnallisten soveltamiskäytäntöjen syntymistä sekä vahvistaisi resurssisuunnittelua tuomalla joustavuutta henkilöresurssien käyttöön esim. loma- ja ruuhka-aikoina. Tämä mahdollistaisi mm. työttömyysturvan käsittelyaikojen nykyistä tarkemman hallinnan.

Näkemyksemme mukaan esitys ei ota kantaa eikä kuvaa sitä, kuinka työttömyysturvakäsittelyn esteellisyys keskitetyssä mallissa on huomioitu. KEHA-keskus toivoo, että keskitetyn työttömyysturvan käsittelyn esteellisyyteen tietyissä tilanteissa tulisi esityksessä myös kiinnittää huomiota ja ottaa siihen kantaa.

### **Yhdenmukaisen muutosviestinnän järjestäminen**

Esityksessä todetaan, että tehtävien siirron arvioidaan edellyttävän etuuden maksajien ja työ- ja elinkeinoviranomaisen välistä yhteistyötä yhdenmukaisen muutosviestinnän järjestämiseksi sekä siirron toimeenpanoon valmistauduttaessa, että siirron tultua voimaan.

KEHA-keskus toteaa, että toiminnan kehittämissyksikkö on yhteistyössä Kelan ja työttömyyskassojen edustajien kanssa aloittanut muutosviestinnän suunnittelun. KEHA-keskus samalla toteaa, että tarpeellisen muutosviestinnän suunnittelu ja toteuttaminen vaativat resursointia mm. visualisointityöhön ja yhteisen aineistopankin tuottamiseen. Kyseessä on mittava tehtävä, sillä muutosviestintää on tarpeellista järjestää niin työttömyysturvatehtäviä hoitaville asiantuntijoille kuin työnhakija-asiakkaillekin.

### **Työnhakijan velvollisuudesta ilmoittaa TE-toimistolle yhteystietonsa yhteydenpitoa varten**

TTL 2 luvun 1 § 3 momentin maininta työnhakijan velvollisuudesta ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa esitetään siirrettäväksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 15:ään.

TE-palveluissa on käytössä asiakasjärjestelmässä (URA) henkilöasiakkaille lähetettyjen kirjeiden toimitus Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään Suomi.fi Viestit -palveluun. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (2 luku 5 §) toteaa: *Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Viranomaisen on*



*tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asiainn tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa.*

Kaikki TE-palvelujen lähettämät asiakaskirjeet toimitetaan nykyisin vastaanottajille paperikirjeenä, vaikka asiakas olisi antanut yleisen suostumuksen siitä, että kaikki viranomaisviestit voidaan toimittaa asiakkaalle sähköisesti Suomi.fi-viesteihin. Palvelun tarkoituksena on, että viestit toimitettaisiin kirjeitse ainoastaan niille vastaanottajille, joilla viestien sähköinen vastaanotto ei ole käytössä.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan *työnhakijana pidetään henkilöä, joka ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle työtarjoajia ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja mahdolliset muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa.* Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen tuen tulkinnan mukaan paperikirjeiden postituksesta ei ko. säännöksen perusteella voida luopua niin kauan kuin säännöksen sanamuoto on nykyisen kaltainen, vaan sähköisen toimitustavan lisäksi kirjeet pitää edelleen toimittaa myös postitse kaikille asiakkaille. Postitse tapahtuvien yhteydenottojen katsotaan säännöksen nojalla olevan ensisijaisia muihin yhteydenotto-tapoihin verrattuna.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain 2 luvun 1 § 3 momentin johdantokappaletta selkeytettäväksi poistamalla siitä maininta työnhakijan velvollisuudesta ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa. Ehdotuksen mukaan velvollisuudesta olisi johdonmukaisinta säätää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä, jossa säädetään muistakin työnhakijaksi rekisteröitymisen ja työnhaun voimassaolon edellytyksistä.

Esitykseen sisältyvä ehdotus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (2 luku, 1 §) sisältäisi uuden kohdan: *Lisäksi rekisteröimisen edellytyksenä on, että työnhakija ilmoittaa työ- ja elinkeinoviranomaiselle työtarjoajia ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja mahdolliset muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa.*

Käytännössä kyseinen säännös tultaisiin siis siirtämään sellaisenaan työttömyysturvalaista lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Huolena esityksen osalta herää, onko TE-hallinnon mahdollista jatkossakaan toteuttaa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain edellytyksiä koskien sähköistä viestinvälitystä, mikäli sähköistä viestinvälitystä ei voida jatkossakaan hyödyntää täysimääräisesti.

Työnhakijan ensisijaisena asiointi- ja yhteydenpitokanavana tulisi olla digitaaliset palvelut ja sähköiset tiedonsiirtomenetelmät. Käyttöseurannan mukaan mm. työnhaun aloittamisista yli 80% tapahtuu jo digitaalisesti, mikä kertoo työnhakijoiden valmiuksista käyttää digitaalisia palveluita suhteellisen kattavasti. Muut kanavat, esim. paperiposti tulisi olla vasta toissijainen kanava, mikäli ensisijainen ei ole perustellusta syystä mahdollista. Myös työtarjousten merkitys on muuttunut työnhakijan aktiivisuuden seurannan välineenä ja tulee muuttumaan erityisesti mm. Työmarkkinatorin oppivaan tekoälyyn perustuvien automaattisten työpaikka- ja koulutussuosituksen myötä. Postitse lähetettävät TE-toimiston asiantuntijan lähettämät ”työtarjoukset” eivät ole enää tehokkaita ja ajanmukaisia, koska





avoimet työpaikat täyttyvät yhä nopeammin digitaalisilla alustoilla ja huonosti soveltuvien tarjousten osuvuuden tutkiminen osana työnhakijan aktiivisuuden seuranta/työttömyysturvaprosessia aiheuttaa työkuormaa ja turhia työttömyysetuuskien katkeamisia (tehottomuutta ja byrokratiaa). Työtarjoustien toimitustapana harvakseltaan jaettava kirjeposti on liian hidas ja asiakaspalautteiden perusteella epäluotettava. Postin jakelun toimintavarmuudella on suuret vaikutukset myös työnhakijan oikeusturvan toteutumiseen.

### **Esitys vuorotteluvapaalain muutosten voimaantulosta**

Esityksessä ehdotetaan, että vuorottelukorvauksen maksaja päättäisi vuorotteluvapaan edellytyksistä, jos olisi kysymys oikeudesta vuorottelukorvaukseen 1.4.2021 tai sen jälkeen. Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että korvauksen maksaja hoitaisi lain voimaantulosta lukien myös kaikki vireillä olevat asiat, joissa toimivalta ennen lain voimaantuloa kuului TE-toimistolle.

KEHA-keskus toteaa, että TE-toimistossa vireillä olevien asioiden siirtämisessä kesken prosessin vuorottelukorvauksen maksajalle on huomioitava samat näkökulmat kuin työttömyysturvavain voimaantulon ehdotuksessa; Vuorotteluvapaasopimukseen ja esim. muutoksenhakuun liittyviä tietoja, joilla on vaikutusta vuorottelijan oikeuteen saada vuorottelukorvausta on arkistoitu TE-toimistoissa paperiarkistoihin, TE-toimistojen omiin digitaalisiin arkistoihin sekä TE-toimistojen käytössä olevan asiakastietojärjestelmän (URAn) tietovarastoihin. Näiden tietojen toimittaminen vuorottelukorvauksen maksajille ilman uusia tiedonsiirron käytäntöjä ja menetelmiä ei olisi sujuvaa ja niiden tietoturvalliseen siirtämiseen jouduttaisiin käyttämään suhteettoman paljon henkilöresursseja.

### **Muut toteuttamisvaihtoehdot**

#### **Vaihtoehtona työttömyystehtävien keskittäminen ja lisäresurssit TE-toimistoihin**

Vaihtoehdossa työttömyysturvatehtävät keskitettäisiin valtakunnallisesti ja resursointia lisättäisiin.

KEHA-keskus puoltaa vaihtoehtoa mutta toteaa, että pelkkä keskittäminen ja resurssien lisäys eivät välttämättä tuo riittävää kustannustehokkuutta työttömyysturvatehtävän hoitamiseen, vaikka lisäksi joustavuutta resurssien hyödyntämiseen sekä mahdollistaisi yhtenäisten käytäntöjen ja lain tulkintojen yhdenmukaisuuden toteutumisen nykyistä paremmin. Tässäkin vaihtoehdossa on tehtävä myös työnjakoja selkiyttäviä, tehokkuutta parantavia ja byrokratiaa vähentäviä muutoksia työttömyysturvapäädöksiin.

#### **Vaihtoehtona työttömyysturvatehtävien siirtäminen Kelalle**

Toisena vaihtoehtona TE-toimistolle kuuluvia työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä voitaisiin siirtää Kansaneläkelaitokselle.

KEHA-keskus ei puolla vaihtoehtoa, vaan toteaa, että tämä lisäisi etuuden hakijaan kohdistuvaa byrokratiaa, kun nykyisen kahden toimijan (TE-toimiston ja etuuden maksajan) lisäksi tehtävää hoitaisi työttömyyskassan jäsenten osalta myös kolmas taho eli Kela.

**Esityksen taloudelliset vaikutukset**

Esityksessä todetaan, että uusien tehtävien siirtämisestä ja hoitamisesta aiheutuu Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille kustannuksia mm. ratkaisutyön, asiakaspalvelun ja tietojärjestelmämuutosten valmistelusta ja toimeenpanosta. Samalla esityksessä todetaan myös, että TE-toimistoille tehtävien siirto ei itsessään aiheuttaisi erillisiä tietojärjestelmäkustannuksia, koska TE-toimistojen asiakastietojärjestelmää ollaan uudistamassa ja korvaamassa vuoden 2021 alusta.

KEHA-keskus toteaa, että TE-toimistojen uutta korvaavaa asiakastietojärjestelmää ollaan ottamassa käyttöön hyväksytyin hankesuunnitelman mukaisesti 01.01.2021 alkaen. Työttömyysturvatehtäviin liittyvät muutokset tulisi kuitenkin ottaa uudessa järjestelmässä huomioon vasta 01.04.2021 tai mahdollisesti myöhemmin lainmuutosten tultua voimaan, jolloin se uuden järjestelmän näkökulmasta tarkoittaisi myös nykyisen työttömyysturvajärjestelmän toiminnallisuuksien siirtämistä uuteen järjestelmään. Tästä nykymuotoisten toiminnallisuuksien toteuttamisesta lyhytkestoiseksi ajaksi (esim. 3 – 12 kk) uuteen järjestelmään aiheutuu TE-digi -hankkeelle huomattavaa lisätyötä sekä erittäin merkittäviä kustannus-, käyttöönotto- ja aikatauluvaikutuksia, koska työnhaun ja työttömyysturvan prosessien välillä on erittäin suuret keskinäiset riippuvuudet.

Helsingissä 2.3.2020

KEHA-keskus

Johtaja



Mikko Salmenoja

Kehittämisjohtaja



Vesa Jouppila

