

Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fi

Rakennusalan työttömyyskassan lausuma TEM:n lausuntopyyntöön
TEM019:002019

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi
työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien
toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

Rakennusalan työttömyyskassa on valmis ottamaan vastaan ne tehtävät, jotka tässä esityksessä on määritelty siirtyviksi tehtäviksi. Rakennusalan työttömyyskassa on vakuuttunut siitä, että kassa pystyy hoitamaan siirtyvät tehtävät siten, kuin julkisen tehtävän hoitaminen edellyttää.

Esitetty muutos olisi omiaan yksinkertaistamaan ja keventämään työttömyysturvan toimeenpanoa ja selkiyttäisi lainsäädäntöä. Työttömyysetuuden hakijoiden näkökulmasta etuuksiin liittyvien asioiden hoitaminen helpottuisi, koska hakija asioisi etuuksiin liittyvissä asioissa pääasiassa vain etuuden maksajan kanssa. Lisäksi muutos vähentäisi nykyprosesseihin liittyvää kaksinkertaista työtä, kun niitä asioita, joita tutkii sekä TE-hallinto että etuuden maksajat, olisi nykyistä vähemmän.

Rakennusalan työttömyyskassa muistuttaa, että tehtävien siirron valmisteluun on jo nyt käytetty huomattavasti eri osapuolten resursseja, myös työttömyyskassojen ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön.

Työ- ja elinkeinotoimistoille jäävien tehtävien keskittäminen

Rakennusalan työttömyyskassa kannattaa sitä, että TE-hallinnolle tämän esityksen perusteella jääviä tehtäviä keskitettäisiin valtakunnallisesti. Ratkaisu lisää etuudensaajien yhdenvertaisuutta varsinkin seuraamusten määräämistä koskevissa tilanteissa sekä yhtenäistää läpimenoajat valtakunnallisesti.

Toimeenpanoa koskevat säännökset

Kuuleminen

Työttömyysturvalaki rakentuu pitkälle sille periaatteelle, että etuuden hakija esittää hänen asiassaan tarpeellisen selvityksen. Digitalisaation edetessä hakemuskäsittely perustuu entistä enemmän tietoon, joka hankitaan työttömyyskassaan sähköisten tiedonvälitysjärjestelmien kautta.

Työttömyyskassojen on tarkoitus käyttää etuuskäsittelyssään esimerkiksi tulorekisterin, TE-hallinnon tietojärjestelmän, Koski-rekisterin, ETK:n työsuhderekisterin ja Kelan Kelmu-palvelun tietoja. Sähköisen tiedonsiirron hyödyntäminen nopeuttaa etuuskäsittelyä ja mahdollistaa automaation hyödyntämisen.

Hallintolain 34 § ja siihen perustuva sosiaali- ja terveysministeriön soveltamisohje vaativat kuitenkin hyvin laajasti hakijan kuulemista, ennen kuin päätös voidaan perustaa tietoon, joka on saatu muualta kuin hakijalta. Vaikka työttömyyskassojen etuusprosessi on tarkoitus rakentaa mahdollisimman pitkälti siten, että hakijalla olisi tiedossaan sähköisesti hankittu tieto jo siinä vaiheessa, kun hän tekee hakemusta työttömyyskassan sähköisessä asiointijärjestelmässä, säännökset kuulemisesta jättävät tilanteen pitkälti tulkinnanvaraiseksi ja vaarantavat asian viivytyksettömän käsittelyn. Itse asiassa kuulemista koskevat säännökset syövät pitkälti sen hyödyn, joka sähköisestä tiedon siirrosta olisi saatavissa.

Kuulemista koskevat säännökset ovat hakijan oikeusturvan kannalta tärkeitä. Ottaen kuitenkin huomioon myös sen, että ansioturvaa maksetaan hakijan toimeentulon turvaamiseksi, hakemusten mahdollisimman nopea käsittely on niin ikään hakijan kannalta tärkeää. Hakijalla on käytettävissään tehokkaat keinot (oikaisu, valitus ja itseoikaisu) niissä tilanteissa, joissa muualta kuin hakijalta hankittu tieto osoittautuu vääräksi.

Rakennusalan työttömyyskassa toistaa Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön esityksen, että työttömyysturvalain 11 lukuun lisätään säännös, jonka mukaan hakijaa on kuultava vain, jos hankittu selvitys on hakijan antamien tietojen kanssa selkeässä ristiriidassa taikka se on hankittujen tietojen luotettavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeellista.

Hakijan oma-aloitteinen tiedonantovelvollisuus

Esityksessä esitetään muutoksia myös työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään etuuden hakijan tai saajan oma-aloitteisesta tietojenantovelvollisuudesta etuuden maksajalle.

Rakennusalan työttömyyskassa pitää säännöstä edelleen perusteltuna, koska etuuden saamisen edellytyksiä ei voida kattavasti tarkastaa pelkästään sähköisen tiedonsiirron keinoin erilaisista rekistereistä. Se, että laissa on säädetty etuuden saajalle oma-aloitteinen tiedonantovelvollisuus, mahdollistaisi jatkossa myös sen, että erillisistä jatkohakemuksista voitaisiin luopua.

Siltä varalta, että ansioturvaprosessia kehitettäisiin siten, että erillisistä jatkohakemuksista luovuttaisiin, lainkohta pitäisi muuttaa siten, että hakija olisi velvollinen ilmoittamaan oma-aloitteisesti työttömyysetuuden maksajalle työttömyyden päättymisestä ja päättymisajankohdan. Se syy, miksi työttömyys päättyy, ei ole etuuden maksajalle välttämätön tieto, minkä takia tämän tiedon saamiseen työttömyyskassoilla ei ole oikeuttakaan. TE-hallinto on kuitenkin toistuvasti vaatinut maksajia ilmoittamaan sille syyn, miksi työttömyys päättyy.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ehdottaa, että työttömyysturvalakiin taikka julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jonka perusteella työttömällä työnhakijalla olisi velvollisuus ilmoittaa TE-toimistolle työttömyyden päättymisestä ja sen syystä. Rakennusalan työttömyyskassa kannattaa tätä ehdotusta.

Luettelon 8 kohta on syytä kumota, koska erorahajärjestelmän kumoamisesta on pitkä aika.

Luettelon 11 kohdassa velvoitetaan hakija ilmoittamaan työllistymistä edistävän palvelun päättymisestä. Tiedon hakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun pitäisi tulla etuuden maksajalle esityksen 4 a §:n perusteella TE-toimiston ilmoituksella. Oletettavasti ilmoitus sisältää tiedon myös palvelun päättymisestä tai keskeytymisestä. Näin ollen hakijan erillisestä oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudesta voitaisiin luopua.

Luettelon 12 kohta onkin esityksessä esitetty muutettavaksi muotoon opiskelun aloittaminen. Rakennusalan työttömyyskassa kannattaa esitystä.

Päätösten sähköinen tiedoksianto

Työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään työttömyyskassan antaman päätöksen tiedoksiannosta. Kansaneläkelaitoksen päätöksen tiedoksiannosta säädetään Kansaneläkelaitosta koskevassa laissa. Säännösten sanamuodot eroavat jonkin verran toisistaan.

Tämä on johtanut Finanssivalvonnan vaatimuksesta siihen, että jos hakija (jonka etukäteiseen suostumukseen sähköinen tiedoksianto perustuu), ei hae sähköistä päätöstä palvelimelta, työttömyyskassan pitää lähettää päätös joka tapauksessa postissa. Kansaneläkelaitos katsoo, että päätös voidaan antaa noudattaen tavanomaista tiedoksiantotapaa eikä se siis lähetä päätöksiä postilla, vaikka hakija ei päätöstä kävisikään noutamassa palvelimelta. Käytäntöjen eroavaisuuksiin ei ole olemassa minkäänlaisia perusteita.

Rakennusalan työttömyyskassan yhtyy Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön esitykseen, että työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n 3 momentin sanamuoto muutettaisiin sellaiseksi, että myös työttömyyskassat voisivat käyttää tavanomaista tiedoksiantotapaa (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §) sähköisiä päätöksiä annettaessa.

Resurssien korvaaminen

Rakennusalan työttömyyskassa pitää ehdottoman tärkeänä, että tehtävien siirron aiheuttama taloudellinen rasite työttömyyskassalle korvataan täysimääräisenä valtion varoista. Kyse on tehtävistä, jotka on tähän saakka rahoitettu valtion varoista eikä ole kohtuullista ja oikeudenmukaista siirtää näiden tehtävien hoitamista työttömyyskassalle jäsenmaksulla rahoitettavaksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu minkäänlaista kantaa siihen, millä määrällä ja millä tavalla tehtävien siirron aiheuttamat työttömyyskassojen resurssilisäykset aiotaan korvata. Esityksessä on tyydytty pelkästään toteamaan eri osapuolten arviot siirrettävien tehtävien aiheuttamasta resurssilisäyksestä. Työttömyyskassalle ei ole tullut resurssien korvaamisesta yhtään sen enempää tietoa kuin ennen hallituksen esitystä.

Valmistautuminen tehtävien siirtoon on aiheuttanut työttömyyskassalle kustannuksia jo nyt. Työttömyyskassojen henkilöstöresursseja on käytetty Kehan, Kelan ja työttömyyskassojen kesken tehtyyn valmistelutyöhön,

minkä lisäksi yhteiseen valmistelutyöhön osallistuneet maksatusjärjestelmien edustajat ovat laskuttaneet tästä työstä työttömyyskassoja. Jos hanke etenee suunnitellusti, varsinaiset tietojärjestelmämuutokset tulee toteuttaa ennen tehtävien siirtämistä, ja työttömyyskassojen tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset ovat merkittäviä. Lisäksi tehtävien siirto tulee vaatimaan laajaa ja perusteellista työttömyyskassan henkilökunnan kouluttamista, mikä pitää toteuttaa ennen tehtävien siirtämistä. Tehtävien siirrosta aiheutuneita kustannuksia tulisi siis korvata työttömyyskassalle jo ennen varsinaista tehtävien siirtämistä.

Tehtävien siirto aiheuttaa työttömyyskassalle kertaluonteisia kustannuksia, kuten esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksia. Sen lisäksi tehtävien siirtäminen aiheuttaa kassalle jatkuvia menolisäyksiä. Näitä aiheuttavat esimerkiksi lisääntyvä henkilöstö. Esityksessä ei oteta kantaa siihenkään, miltä ajalta korvauksia työttömyyskassalle maksettaisiin.

Rakennusalan työttömyyskassa edellyttää, että menolisäykset, niin kertaluonteiset kuin jatkuvat, korvataan kassojen hallintokulukorvauksia korottamalla.

Ohjeet

Rakennusalan työttömyyskassa vastustaa sitä, että Uudenmaan ELY valmistelisi työttömyyskassojen soveltamisohjeet.

Ylipäätään on ongelmallista, että soveltamisohjeita valmistelisi toisella hallinnonalalla toimiva organisaatio kuin se taho, joka soveltamisohjeet vahvistaa. Käytännön ongelmaksi muodostuu, että ei ole selvää, onko Uudenmaan ELY velvollinen valmistelemaan ohjeet siinä muodossa kuin sosiaali- ja terveysministeriö vaatii, vai onko sosiaali- ja terveysministeriö velvollinen vahvistamaan ohjeet siinä muodossa kuin Uudenmaan ELY ne valmistelee.

Rakennusalan työttömyyskassa pitää epäoikeudenmukaisena, että Uudenmaan ELY:n soveltamisohjeet koskisivat vain työttömyyskassoja, mutta ei Kansaneläkelaitosta. Tosin esityksen 14 luvun 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ohjeet valmistellaan etuuden maksajille, mutta lainkohdan sanamuodon mukaan kyse on pelkästään työttömyyskassoille annettavista soveltamisohjeista. Finanssivalvonnalla, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja työttömyyskassoilla on vakiintuneet työskentelytavat soveltamisohjeiden valmisteluun, mikä takaa sen, että myös työttömyyskassoja kuullaan valmisteluprosessissa.

Mitään tietoa siitä, miten työttömyyskassoja kuullaan Uudenmaan ELY:n valmistellessa soveltamisohjeita, ei ole.

Mitään tarkempaa tietoa hallituksen esityksessä ei ole siitä, sisältäisikö Uudenmaan ELY:n valmistelemat ohjeet myös ohjeita siitä, miten asioita pitää työttömyyskassoissa käsitellä. Vaikka ohjeet koskisivatkin pelkästään substanssia, sitäkin koskeva ohjeistus vaikuttaa siihen, miten asioita tutkitaan ja käsitellään. Uudenmaan ELY ei tunne työttömyyskassojen toimintaa riittävällä tarkkuudella eikä tiedä, miten esimerkiksi tiedonvälitys ja etuuden hakeminen on työttömyyskassoissa järjestetty. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on mahdollisuus antaa työttömyyskassoille sitovia määräyksiä menettelytavoista asetuksella.

Vaarana on, että työttömyyskassat saavat eri tahoilta keskenään ristiriitaisia menettelytapaohjeita. Työttömyyskassat eivät voi järjestää toimintaansa siten, että samaa hakemusta käsiteltäessä menettelytavat eroavat toisistaan sen mukaan, onko kyse siirtävistä tehtävistä vai ”vanhoista” tehtävistä.

Se jako työvoimapolitiisiin ja sosiaalipolitiisiin asioihin, johon Suomessa on totuttu, ei ole mikään universaali ja pysyvä totuus, vaan ainoastaan se tapa, jolla asiat on tähän saakka totuttu jakamaan. Tehtävien siirron jälkeen pidemmällä aikavälillä jako siirtyviin tehtäviin ja työttömyyskassojen muihin tehtäviin hämärtyy ja siirtävistä tehtävistä tulee osa työttömyyskassojen muuta toimintaa. Jonkin ajan kuluttua jako siirtyviin tehtäviin ja ”vanhoihin” tehtäviin muodostuu siis keinotekoiseksi ja perustelemattomaksi. Siinä tilanteessa toimeenpanon kannalta on ongelmallista, että ohjeistusta valmistelee kaksi tahoja, joilla ei ole juurikaan yhteistyötä keskenään taikka tarkempaa tietoa toistensa toiminnasta.

Jonkin ajan kuluttua Uudenmaan ELY:n näkökulma siirtyviin tehtäviin muuttuu, koska sen hallinnonalalla ei enää käsitellä esimerkiksi yritystoimintaa tai opiskelua etuusoikeuden kannalta, vaan työttömille työnhakijoille tarjottavien palvelujen ja työllistymismahdollisuuksien kannalta. Ohjeiden antaminen asioissa, joihin ei ole enää kosketuspintaa, ei ole järkevää.

Koska esityksessä ei ole esitetty muutoksia työttömyyskassojen valvontaan, on pääteltävä, että Finanssivalvonta valvoo työttömyyskassojen toimintaa myös siirtyvien tehtävien osalta. Näin ollen Finanssivalvonta voi edellyttää kassoilta sellaista menettelyä, jotka ovat ristiriidassa Uudenmaan ELY:n valmistelemien soveltamisohjeiden kanssa.

Rakennusalan työttömyyskassa esittää, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet valmistelisi kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Voimaantulo

Rakennusalan työttömyyskassa toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 on työttömyyskassalle erittäin haasteellinen, ja todennäköistä on, että esitetyllä aikataululla kassan omaan valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa. Työttömyyskassalla pitää olla riittävä varmuus esityksen hyväksymisestä ja resurssien korvaamisesta, ennen kuin se voi sitoutua esimerkiksi tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Sen jälkeen pitää varata aikaa myös kassojen tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin, jotka ovat merkittäviä. Resurssien korvaamisesta pitää olla varmuus myös siinä vaiheessa, kun työttömyyskassan pitää tehdä talousarvio ja jäsenmaksuesitys vuodelle 2021 eli syksyllä 2020.

Ongelmaksi muodostuu se, että jos uusi TE-hallinnon tietojärjestelmä otetaan käyttöön kovin paljon aikaisemmin kuin tehtävät siirtyvät, nykyinsäädännön mukaiset toiminnot pitää rakentaa uuteen tietojärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että työttömyyskassan tietojärjestelmiin pitää tehdä muutoksia sekä silloin, kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön, että silloin, kun tehtävät siirtyvät. Työttömyyskassat eivät ole halukkaita tekemään muutoksia tietojärjestelmiinsä kahdesti peräkkäin.

Rakennusalan työttömyyskassa esittää, että muutokset tulisivat voimaan 1.11.2021. Voimaantulo olisi sopiva Rakennuskassalle, jossa hakemusmäärät kasvavat voimakkaasti vuodenvaihteen jälkeen. Viimeiset koulutukset siirtyviin tehtäviin ehdittäisiin järjestää kesälomien jälkeen ennen uusien säännösten soveltamista. Lisäksi tämä esitys, joka sisältää suuria muutoksia työttömyyskassan näkökulmasta, tulisi voimaan ennen vuodenvaihdetta, jolloin yleensä tulee voimaan muitakin lainmuutoksia.

Rakennusalan työttömyyskassa



Matti Harjuniemi
hallituksen puheenjohtaja



Jan Peltonen
kassanjohtaja