

6.3.2020

Kela 4/010/2020

Etuuspalvelut

KANSANELÄKELAITOKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE TYÖTTÖMYYSTURVA- JA VUOROTTELUVAPAAJÄRJESTELMIEN TOIMEENPANON JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (TEM019:00/2019, VN/6449/2019)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työttömyysturva- ja vuorotteluvapaaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Kela esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tehtävien siirtoa koskeva ehdotus

Pääosa työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimistot) nykyisin kuuluvista työttömyysturva- ja vuorotteluvapaaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ehdotetaan siirrettäväksi etuuden maksajille eli Kelalle ja työttömyyskassoille. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2021.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, vuorotteluvapaaalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annettua lakia sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia.

Keskeisimmät siirrettävät tehtävät liittyvät sen ratkaisemiseen, mikä vaikutus työnhakijan opinnoilla tai yritystoiminnalla on hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta.

TE-toimisto päättäisi edelleen työttömyysturvaseuraamusten asettamisesta. Lisäksi TE-toimistoille jäisi edelleen toimivalta päättää asioista, jotka työvoimapolitiittisen harkinnan luonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista säilyttää TE-viranomaisen päätösvallassa.

Keskeiset ehdotukset

Työttömyysetuuden maksaja ratkaisisi, onko työnhakija työtön, onko työnhakijalla oikeutta työttömyysetuuteen sinä aikana, kun hän työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssä taikka opiskelee.

Kelalle siirtyisi uutena tehtävänä ratkaista, täyttääkö työnhakija työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen työmarkkinatuen saamista koskevat edellytykset. Jos henkilö ei ole Suomen kansalainen, hänellä ei ole

oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n 4 momentin mukaan alle 18-vuotiaalla nuorella, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen. Asian ratkaisisi jatkossa Kela.

TE-toimisto ei enää antaisi työvoimapolitiittista lausuntoa työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan työttömyysetuuden edellytyksistä, joista säädetään työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:n 3 momentin 1-3 kohdassa. Työttömyysetuuden maksajat ratkaisisivat, voidaanko työttömyysetuutta maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta korvauksettoman määräjän, työssäolovelvoitteen tai ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen estämättä. Myös työttömyysetuuden maksamisesta työvoimakoulutuksen ajalta 10 luvun 5 §:n perusteella päätoimiselle yrittäjälle tai henkilölle, joka ei ole työtön tai lomautettu, päättäisi jatkossa työttömyysetuuden maksaja.

Työttömyysetuuden maksajat tutkisivat, onko oikeus työttömyysetuuteen palautunut koulutusta vailla olevaa nuorta koskevan rajoituksen tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

Työttömyysturvalaissa ei enää säädettäisi TE-toimiston velvollisuudesta antaa työttömyysetuuden maksajalle ilmoitus työnhakijan menemisestä työnhakuun toiseen valtioon. Asiassa on kysymys siitä, voiko henkilö lähteä työnhakuun toiseen jäsenvaltioon ennen kuin hän on ollut neljä viikkoa työttömänä työnhakijana.

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta sovellettaisiin nykyisiä säännöksiä, vaikka asia ratkaistaisiin muutosten voimaantulon jälkeen. Työttömyysetuuden maksaja olisi toimivaltainen ratkaisemaan työttömyysetuuden maksamisen edellytysten täyttymisen siltä osin, kun asia koskee työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Pelkästään toimivallan siirtyminen ei antaisi aihetta ratkaista asiaa uudelleen muutosten tullessa voimaan. Edellä tarkoitettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaisiin enintään 31.12.2021 asti. Jos tämän jälkeen tulisi ratkaistavaksi työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta, asian ratkaisisi työttömyyskassa tai Kela.

Päätöksenteko vuorotteluvapaata koskevista edellytyksistä siirrettäisiin kokonaan vuorottelukorvauksen maksajalle. Vuorotteluvapaan edellytyksistä päättäisi maksaja, jos olisi kysymys oikeudesta vuorottelukorvaukseen 1.4.2021 tai sen jälkeen. Työttömyysetuuden maksaja hoitaisi lain

voimaantulosta lukien myös kaikki vireillä olevat asiat, joissa toimivalta ennen lain voimaantuloa kuului TE-toimistolle. Tällaisia asioita voi liittyä esimerkiksi kesken oleviin muutoksenhakuihin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 5 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että työnhakija tekisi ilmoituksen työttömyysetuudella tuettuna opiskelemisen tilapäisestä keskeyttämisestä TE-toimiston sijasta työttömyysetuuden maksajalle.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen etenemistä seuraisi työttömyysetuuden maksaja.

Esityksen sisältöä koskevat kommentit

Kela on valmis ottamaan uudet tehtävät vastaan ja kannattaa esitystä tältä osin, mikäli tehtävien hoitamisen edellyttämät resurssit turvataan.

Tehtävien siirron myötä työnhakija esittäisi työttömyyttään, työssä oloaan, opintojaan ja yrittäjyyttään koskevat selvitykset samalle taholle, jolta hakee etuutta. Lisäksi työttömyysetuuden maksajien hoidettavaksi siirtyisi työnhakijalle annettava neuvonta työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Muutos todennäköisesti nopeuttaisi sekä työttömyysetuuden maksamista että mahdollisia valitusprosesseja.

Työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistaminen edellyttää asiointin järjestämistä yhdeksi, saumattomaksi kokonaisuudeksi. Asiointia rakennettaessa on huomioitava yhden istunnon periaate ja asiakasnäkökulma. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että asiakkaan tulisi voida aloittaa työnhaku ja hakea etuutta samalla kertaa. Esityksen mukaan työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi jatkossakin, että työtön työnhakija rekisteröityy työnhakijaksi TE-toimistoon ennen etuuden hakemista. Kela esittää, että työhaun voisi rekisteröidä myös Kelassa.

Tehtävänjakoa muutettaessa on varmistuttava sitä, että työttömän työnhakijan kannalta etuuksien hakeminen ja muu siihen liittyvä asiointi olisi mahdollisimman joustavaa. Joustava asiointi ja palvelun parantaminen edellyttävät kaikkien päällekkäisyyksien poistamista. Asiointi tulee järjestää siten, että asiakas voisi ilmoittaa samalla kertaa kaikkien toimijoiden ja palveluiden tarjoajien tarvitsemat tiedot. Tämä tarkoittaa käytännössä yhteistä asiakastietojärjestelmää, jota kaikki toimijat voivat tietojensaantioikeuksiensa puitteissa hyödyntää.

Kelan näkemyksen mukaan palveluprosessin sujuvuutta edistää merkittävästi, jos työttömyysetuuden hakija antaa saman tiedon vain kerran ja tieto on useamman toimijan käytettävissä. Lainsäädännössä tulee huomioida oikeus käyttää tietoja.

Toimivallan jakaminen esitetyllä tavalla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 6 §:n mukaisissa tuettuja omaehtoisia opintoja koskevissa asioissa ei selkeytä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa. Esityksestä ei käy ilmi se, kuuluuko lopullinen ratkaisuvalta opintojen riittävästä etenemisestä TE-toimistolle vai etuuden maksajalle. Lisäksi opintojen etenemisen seuraamisen tulisi olla mahdollista myös rekisteritietojen perusteella. Esitetyn 6 §:n mukaan opintojen etenemistä seurataan työnhakijan ilmoituksen perusteella. Kela toteaa, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (9.8.2019/906) 5 luvun 20 §:n mukaisesti viranomaisen on tietoaaineistoja kerätessään pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaaineistoja. Jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Kela tarvitsee omaehtoisten opintojen tukemisen päättymisestä työvoimapolitiittisen lausunnon ja tämä tulisi huomioida työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n toimeenpanosäännöksissä.

Esitetyn voimaantulosäännöksen mukaan työnhakijan oikeuteen saada etuutta muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta sovellettaisiin nykyisiä säännöksiä, vaikka asia ratkaistaisiin muutosten voimaantulon jälkeen. TE-toimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaisi etuuden maksajalle etuuden saamisen edellytyksiä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon. Työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaisiin kuitenkin enintään 31.12.2021 asti. Jos tämän jälkeen tulisi ratkaistavaksi työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen muutosten voimaantuioa edeltävältä ajalta, asian ratkaisisi etuuden maksaja. Kela toteaa, että asian ratkaiseminen muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta edellyttää tiedonsaantia TE-toimiston keräämistä tiedoista sekä kaikista asiakirjoista ratkaistavaan asiaan liittyen.

Käsittelyn yhdenmukaisuus tulisi varmistaa koko työttömyysturvalain 2 luvun tulkitsemiskäytännön osalta. Tehokas ja yhdenmukainen toimeenpano vaatii säännösten selkeyttämistä. Nämä muutokset edistäisivät prosessien automatisointia sekä tietovarantojen hyödyntämistä konekielisessä muodossa.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa. Kelan näkemyksen

mukaan työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa voisi kehittää säätämällä työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tyhjentävästi siitä, mitä opintoja pidetään päätoimisina. Päätoimisina pidettäisiin edellä mainitun lainkohdan 1 ja 2 kohdan tutkintotavoitteisia opintoja, 3 kohdan lukio-opintoja sekä 5 kohdan oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettyjä perusopetuslain mukaisia opintoja. Sen sijaan lainkohdan 4 ja 6 momentissa tarkoitettuja, keskimääräisen laajuutensa perusteella arvioitavia opintoja ei enää pidettäisi päätoimisina.

Yllä esitetty muutos selkeyttäisi opintoja koskevaa sääntelyä ja lisäisi ennakoitavuutta työttömän työnhakijan näkökulmasta. Tutkintotavoitteisten opintojen vaikutus työttömyysetuusoikeuteen on jo nykyisellään selkeä. Epävarmuutta sen sijaan liittyy usein siihen, miten työnhakijan suorittamat erilaiset kurssit ja muut pienimuotoisemmat opintokokonaisuudet vaikuttavat etuusoikeuteen. Työttömyysturvalain täytäntöönpanon näkökulmasta muutos mahdollistaisi rekisteritietojen ja automaation hyödyntämisen opintojen pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa.

Työttömyysturvalain mukaista yrittäjän määritelmää tulisi tarkastella suhteessa toimeentulolakiin (30.12.1997/1412). Yrittäjän määritelmän tulisi olla molemmissa etuuslaeissa yhdenmukainen.

Tietojen saanti toimeentulotukiasiassa

Toimeentulotukilain 2 luvun 10 §:n mukaisesti Kela tarvitsee toimeentulotukioikeuden määrittämiseen ajankohtaisen tiedon työnhaun voimassaolosta sekä ajankohtaisen tiedon siitä, onko asiakkaalla oikeus työttömyysturvaan. Lisäksi Kelalla on toimeentulotukiasiassa tarve saada ajankohtainen tieto myös esimerkiksi työttömyysturva-oikeuden epäämisen jälkeen työttömälle työnhakijalle tarjotuista toimenpiteistä, joiden ajalla hakijalle muodostuisi oikeus työttömyysturvaan sekä siitä, onko hakija kieltäytynyt tai laiminlyönyt toimintaveloitteensa tältä osin. Lisäksi tarvitaan tieto siitä jatkuuko asiakkaan moitittava menettely vai ei ja jos jatkuu, mikä on viimeisin laiminlyönti. Vastaavat ajankohtaiset tiedot tarvitaan myös työttömyyskassojen osalta ja lisäksi Kelalla on tarve saada toimeentuloasiakkaiden osalta työttömyyskassoissa maksussa olevan työttömyysetuuden nettomäärät ja maksupäivät.

Tällä hetkellä ajankohtaisen tilanteen varmistaminen aiheuttaa merkittävää hallinnollista työtä sekä Kelalle että TE-hallinnolle, minkä vuoksi tietojenvaihdon turvaaminen jatkossa tältä osin on erityisen merkittävää.

Tietojärjestelmien valmiusaste

Tehtävien siirron voimaantulossa on huomioitava järjestelmien keskeneräisyys ja järjestelmien valmistumisen viivästyminen. Järjestelmien tulisi olla käytettävissä kolme kuukautta ennen käyttöönottoa, jotta henkilöstö voidaan

kouluttaa valmiiden ja testattujen järjestelmien käyttöön toiminnan sujumuuden varmistamiseksi.

Toimeenpanon aikataulua tulee myöhentää, koska siirtoon liittyvien tietojärjestelmien valmistuminen viivästyy. Kelan tietojärjestelmän toteutus on riippuvainen KEHA-keskuksen valtakunnallisen työttömyysturvan tietovarannon suunnittelusta ja toteutuksesta. Järjestelmien testaukseen ja prosessien laadunvarmennukseen tulee varata riittävästi aikaa.

Esityksessä esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 ei ole mahdollinen. Kelan omien järjestelmien toteutus tulee viivästysten vuoksi jatkumaan vielä vuoden 2022 puolella. Järjestelmien valmistuminen ajoittuu vuoden 2022 kevääseen. Kela esittää lain voimaantulon ajankohdaksi 1.4.2022.

Järjestelmien osalta on huomioitava se, että mahdolliset puutteet järjestelmien toiminnallisuuksissa voivat lisätä siirtyvien tehtävien hoitamiseen tarvittavaa työmäärää. Järjestelmän puutteellisuus saattaa myös huonontaa asiakkaan asioinnin sujumuutta. Myöhemmin tapahtuva voimaantulo mahdollistaisi paremmin testatun ja laadukkaamman järjestelmän, jolloin myös etuusasian käsittelyn ja asiakkaan asioinnin sujumuus voitaisiin varmistaa.

Henkilöstömäärän lisäys

TEM:in esityksen mukaan TE-toimistoista Kelalle ja työttömyyskassoille siirrettävät tehtävät vastaavat työmäärältään arviolta noin 130 henkilötyövuotta (vuonna 2018) ja kustannuksiltaan noin 6,8 miljoonaa euroa TE-toimistoissa. TEM:issä Kelan ja työttömyyskassojen työmäärän kasvu arvioidaan jossain määrin pienemmäksi kuin siirtyviin tehtäviin työvoimahallinnossa käytetty henkilöresurssi, koska Kela ja työttömyyskassat jo tällä hetkellä selvittävät työllistymiseen liittyviä asioita. Tällä hetkellä työvoimaviranomaiset ja etuuden maksajat tekevät osittain päällekkäistä työtä.

Esityksessä ehdotetaan, että Kelalle ja työttömyyskassoille korvataan esityksestä aiheutuva toimintamenojen lisäys. Toimintakulut muodostuvat pysyvistä kustannuksista ja valmisteluvaiheeseen liittyvistä kertaluonteisista kustannuksista. Myös siirtymävaiheen resurssit on erikseen turvattava.

Tarkistettujen laskelmien perusteella Kelan kokonaisarvio henkilöstömäärän pysyvistä lisäyksestä on yhteensä 79 bruttohenkilötyövuotta (htv). Pysyvät kustannukset muodostuvat pääasiassa henkilökustannuksista sekä työsuhteisiin liittyvistä muista menoista, kuten työpisteiden varustelu ja työvälineet sekä tietojärjestelmien ylläpito. Pysyvät kulut ovat arviolta 5,3 milj. euroa.

Kertaluonteisiin kustannuksiin sisältyvät henkilöstön rekrytoinnista ja koulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Henkilökunta tulisi pääosin rekrytoida

jo kolme kuukautta ennen lain voimaan tuloa. Pysyvän henkilöstön lain voimaantuloa edeltävän rekrytoinnin vaikutus bruttohenkilötyövuosissa on 20 htv ja kulut 1,3 milj. euroa. Tämä resurssitarve on tilapäinen.

Siirtymävaiheessa tarvitaan lisäksi 30 prosenttia enemmän etuuskäsittelijöitä varmistamaan käyttönoton viivytyksetön onnistuminen. Ylimääräisiä etuuskäsittelijöitä tarvitaan sekä ennen lain voimaantuloa että toimeenpanon alkamisen jälkeen, kunnes on varmistettu sekä osaamisesta että tietojärjestelmien toimivuudesta. Ylimääräisen resurssin vaikutuksen arvioidaan olevan 14 htv ja kulut 0,9 milj. euroa. Tämä resurssitarve on tilapäinen. Siirtymävaihe huomioiden ensimmäisen vuoden kokonaiskustannukset ovat yhteensä 113 htv ja 7,7 milj. euroa.

Jos sähköinen tietojensiirto toimijoiden välillä ei ole valmiina lain voimaan tullessa, tulee henkilöstömäärän lisäyksen osalta huomioida manuaalisen käsittelytyön lisäys. Asiakastietojen manuaalinen siirto hidastuttaisi hakemusten käsittelyä.

Tehtävien siirron vaikutuksista tulee saada yhteinen näkemys. Vaikutuksia tulee selvittää yhteistyössä työttömyysetuuden maksajien ja ministeriöiden välillä. Toimeentulotuen siirrosta saatujen kokemusten perusteella Kela korostaa riittävän resursoinnin merkitystä. Kela ei pysty hoitamaan siirtyviä tehtäviä, jos niihin ei saada riittävää henkilökuntaa.

Tehtävien siirtoon liittyvien tietojärjestelmä- ja muiden valmistelutöiden kustannukset vuosina 2020-2021 ovat arviolta 4 milj. euroa (valtionosuus). Tämä arvio ei sisällä työttömyysetuuksien maksajien välisen tiedonsiirron rakentamista. Myös nämä kustannukset tulee kattaa.

Henkilöstön osaamisen varmistaminen

Siirtymisen huolellisella suunnittelulla ja siirron aikataululla voidaan vaikuttaa henkilöstövaikutusten suuruusluokkaan. Työttömyysetuuksien maksajien olisi tärkeää päästä hyödyntämään TE-hallinnon asiantuntijoiden osaamista mahdollisimman kattavasti. Rekrytoitava henkilöstö on koulutettava uusiin tehtäviin, jos osaavia asiantuntijoita ei siirry maksajien palvelukseen TE-hallinnosta. Lisäksi osaamisen varmistamisen kannalta olisi tärkeää päästä hyödyntämään uusia tietojärjestelmiä jo koulutusvaiheessa, kolme kuukautta ennen lain voimaan tuloa.

Esityksen suhde muihin lakiesityksiin

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisena ensimmäisenä toimenpiteenä hallitus valmistelee työllisyyden kuntakokeilut, joiden on määrä kestää 31.12.2022 asti. Kyseessä on

määräaikainen kokeilu, jonka aikana kunnat järjestävät julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja palveluja.

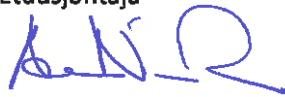
Ehdotettu kokeilu olisi voimassa vuoden 2022 loppuun. Työttömyysturvatehtävien siirron työttömyysetuuden maksajille on puolestaan esitetty tulevan voimaan 1.4.2020 eli kokeilun aikana.

Kokeiluesityksen perusteluissa kuvattu toimintatapa, jossa kunnan asiantuntijat pyytävät selvityksiä työvoimapolitiittisista seikoista ja välittävät ne TE-toimiston päätettäväksi, ei sellaisenaan sovellu tehtäviensirron jälkeiseen aikaan, jolloin etuuden maksajat tutkivat työvoimapolitiittisia seikkoja. Lisäksi kokeiluesityksessä ehdotetaan kunnille siirrettäväksi myös sellaisia tehtäviä, jotka tehtäviensirron myötä siirtyisivät etuuden maksajien hoidettavaksi.

Tehtäviensirron valmistelussa tulee huomioida kuntakokeiluasiakkaiden palveluprosessien sujuvuus.

Säädösvalmistelussa on myös yksilöllisen työnhaun malli, jonka osalta on huomioitava tehtävien siirtoa koskevan lakiesityksen vaikutukset työttömyysturvalain toimeenpanoa koskeviin säännöksiin.

Etuusjohtaja



Osaamiskeskuksen päällikkö

Anne Neimala



Pasi Pajula