

Lausunto
6.3.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (TEM019:00/2019)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO:ta lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO suhtautuu erittäin positiivisesti esitysluonnoksessa esitettyyn muutokseen, jossa työttömyyskassoille siirtyisi uusia tehtäviä TE-hallinnolta.

Esitetty muutos mahdollistaa yksinkertaisemman työttömyysturvaprosessin asiakkaalle, keventää työttömyysturvan toimeenpanoa sekä selkiyttää lainsäädäntöä. Työttömyysetuuden hakijoiden näkökulmasta etuuksiin liittyvien asioiden hoitaminen helpottuisi, koska hakija asioisi etuuksiin liittyvissä asioissa pääasiassa vain etuudenmaksajan kanssa. Lisäksi muutos vähentäisi nykyprosesseihin liittyvää kaksinkertaista työtä, kun niitä asioita, joita tutkii sekä TE-hallinto että etuudenmaksajat, olisi nykyistä vähemmän.

Yritystoimintaa koskevat säännökset

Esityksessä määritellään siirtyvät tehtävät, mutta esitys ei sisällä juurikaan muutoksia siirrettäviä tehtäviä koskeviin säännöksiin. KOKO-kassa kiinnittää tässä yhteydessä huomiota yrittäjyyttä koskeviin säännöksiin työttömyysturvalain 1 ja 2 luvuissa. Säännöksissä on määritelty, ketä pidetään työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjänä ja sen lisäksi

säännellään, milloin yritystoiminta on esteenä etuuden maksamisella. Säännökset sisältävät yleiset yritystoiminnan aloittamis- ja päättymistilanteet ja sitten samoja edellytyksiä erikseen yrittäjän perheenjäsenen ja palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän osalta. Edellytykset ovat osin samoja ja osin erilaisia. Sääntely on siis monimutkaista.

Monimutkainen sääntely aiheuttaa sen, että etuudensaajan on mahdotonta hahmottaa säännösten kokonaisuutta, mikä voi vaikuttaa mm. etuudensaajien valmiuteen aloittaa työttömänä yritystoimintaa. Lisäksi monimutkaisen säännösten toimeenpano on työlästä ja edellyttää useiden eri asioiden selvittämistä ennen päätöksentekoa. Monet edellytykset ovat sellaisia, että niiden täyttymisestä ei ole ainakaan toistaiseksi saatavissa tietoja sähköisesti, joten niiden todentaminen edellyttää etuudenhakijalta erillistä selvitystä. Säännöstö on siis työläs sekä etuudenhakijalle että toimeenpanijalle.

KOKO-kassa esittää, että pikaisesti käynnistettäisiin lainsäädäntötyö yrittäjyyttä koskevien säännösten yksinkertaistamiseksi.

Omaehtoinen opiskelu

Omaehtoisten opintojen seuranta on määritelty jo nyt erittäin monimutkaisella tavalla. Kun siihen lisätään esityksen muutokset päätösvalan siirtymisestä, sääntelystä tulee entistä monimutkaisempi. Lopputuloksena on, että opintoja seurataan oppilaitoksissa, TE-toimistoissa ja etuudenmaksajissa.

KOKO-kassa katsoo, että päätösvalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 6 §:ssä voitaisiin siirtää maksajille kaikilta osin. Lisäksi KOKO-kassa esittää, että opintojen laiminlyönnistä ei säädettäisi erikseen lainkaan. Opintojen etenemistä seurataan 6 §:n mukaisesti ja jos opinnot eivät etene vaaditulla tavalla, etuuden maksaminen lakkautetaan. Opinnoista poissaolo taikka opintojen laiminlyönti johtaa joka tapauksessa siihen, että opinnot eivät etene riittävästi. Lisäksi tukiaika on omaehtoisessa opiskelussa rajoitettu.

Edellä esitetty ratkaisu mahdollistaisi sen, että TE-toimistot edelleen päättäisivät opintojen tukemisesta työttömyysetuudella, mutta niillä ei olisi velvollisuutta seurata opintojen etenemistä. Viimeksi mainittu

tehtävä ja sen vaikutus etuuden maksamiselle olisi pelkästään etuuden maksajilla. Ratkaisu yksinkertaistaisi omaehtoisten opintojen sääntelyä ja tietojen välitystarvetta ja ennen kaikkea opiskelijan olisi helpompi hahmottaa, mikä taho päättää mistäkin asiasta ja mille taholle hänen tulee selvityksensä esittää.

Edellä mainitut muutokset tulee ottaa huomioon myös 8 §:n mukaisessa tietojen antovelvollisuudessa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mistä etuuden maksaja saa tiedon opintojen lomajaksoista ja opintojen päättymisestä. TE-hallinnolle ei ole säädetty ilmoitusvelvollisuutta asioista etuudenmaksajille.

Omaehtoiisiin opintoihin sisältyy myös edelleen etuudensaajan oikeusturvan kannalta erittäin ongelmallinen tilanne. Jos TE-toimisto päättää, että hakijan opintoja ei tueta omaehtoisina opintoina ja hakija kaikesta huolimatta aloittaa opinnot, hänelle ei anneta valituskelpoista päätöstä siitä, miksi opintoja ei tueta omaehtoisina opintoina. Hänelle annetaan tilanteessa päätös siitä, että hänellä ei ole oikeutta etuuteen, koska opinnot ovat päätoimisia. Tämä tila tulisi korjata lainsäädännössä mahdollisimman pikaisesti.

Etuudensaajan kuuleminen

Työttömyysturvalain mukaan 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 helpottaa selvästi asiointiprosessia asiakkaalle, 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 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 voivat syödä pitkälti sen hyödyn, joka sähköisestä tiedon siirrosta olisi saatavissa.

Kuulemista koskevat säännökset ovat hakijan oikeusturvan kannalta tärkeitä. Ottaen kuitenkin huomioon myös sen, että ansioturva 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.

KOKO-kassa esittää, 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.

Resurssien korvaaminen

KOKO-kassa pitää ehdottoman tärkeänä, että tehtävien siirron aiheuttama taloudellinen rasite korvataan sille täysimääräisenä valtion varoista. Kyse on tehtävistä, jotka on tähän saakka rahoitettu valtion varoista eikä ole kohtuullista siirtää näiden tehtävien hoitamista työttömyyskassalle jäsenmaksulla rahoitettavaksi. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole lainkaan otettu kantaa siihen, millä määrällä ja millä tavalla työttömyyskassan resurssilisäykset aiotaan korvata.

Valmistautuminen tehtävien siirtoon on aiheuttanut työttömyyskassalle kustannuksia jo nyt. KOKO-kassa on käyttänyt henkilöstöresursseja Kehan, Kelan ja työttömyyskassojen kesken tehtyyn valmistelutyöhön, minkä lisäksi kassalle on syntynyt kustannuksia kassan käyttämän maksatusjärjestelmän kehitystyöstä. Jos hanke etenee suunnitellusti, varsinaiset tietojärjestelmämuutokset tulee toteuttaa ennen tehtävien siirtämistä ja tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset ovat merkittäviä. Lisäksi tehtävien siirto tulee vaatimaan laajaa ja perusteellista henkilökunnan kouluttamista, mikä pitää toteuttaa ennen tehtävien siirtämistä. Tehtävien siirrosta aiheutuneita kustannuksia tulisi siis korvata kassalle jo ennen varsinaista tehtävien siirtämistä.

Tehtävien siirto aiheuttaa työttömyyskassalle kertaluontoisia kustannuksia, kuten esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksia ja koulutuskustannuksia. Sen lisäksi tehtävien siirtäminen aiheuttaa kassalle jatkuvia menolisäyksiä. Näitä aiheuttavat esimerkiksi lisääntyvä henkilöstö. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, kuinka kassan pysyvät kustannusten lisäykset tullaan korvaamaan. KOKO-kassa edellyttää, että sille korvataan myös jatkuvat menolisäykset esim. kassojen hallintokulukorvauksia korottamalla.

Korvauksen määrää arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että monen työttömyyskassan ml. KOKO-kassan jäsenillä on ollut viimeiset vuodet hyvä työtilanne, mikä on vaikuttanut kassalle annettujen työvoimapoliittisten lausuntojen määriin. Arvioinnissa tulee siten käyttää pidempää ajanjaksoa, jotta työmäärään ja kustannusarviointeihin tulee mukaan myös aikaa, jolloin kassojen työmäärä on ollut suurempi.

Ohjeet

KOKO-kassa pitää erittäin ongelmallisena sitä, että soveltamisohjeita valmistelisi toisella hallinnonalalla toimiva organisaatio kuin se taho, joka vahvistaisi kassoille annettavat soveltamisohjeet. 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. Uudenmaan ELY ei myöskään tunne työttömyyskassojen toimintaa riittävällä tarkkuudella eikä tiedä, miten esimerkiksi tiedonvälitys ja etuuden hakeminen on työttömyyskassoissa järjestetty.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on lisäksi mahdollisuus antaa työttömyyskassoille sitovia määräyksiä menettelytavoista asetuksella. Vaarana on, että eri tahoilta saadut menettelytapaohjeet ovat keskenään ristiriitaisia. Työttömyyskassa ei voi järjestää toimintaansa siten, että samaa hakemusta käsiteltäessä menettelytavat eroavat toisistaan sen mukaan, onko kyse siirtyvistä tehtävistä vai sen ns. vanhoista tehtävistä. Tämä ei varmastikaan olisi myöskään asiakasystävällistä taikka kustannustehokasta toimintaa.

KOKO-kassa esittää, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet

valmistelisi kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriö.

Voimaantulo

KOKO-kassa toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 on erittäin haasteellinen ja todennäköistä on, että esitetyllä aikataululla kassan omaan valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa erityisesti, jos lakiehdotuksen käsittely kestää kauan.

Kassalla pitää olla riittävä varmuus esityksen hyväksymisestä ja resurssien korvaamisesta ennen, kuin se voi aloittaa tiettyjä valmistautumistoimia. Lisäksi 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. Lisäksi KOKO-kassa haluaa tuoda esille, että tiukka voimaantuloaikataulu lisää sen valmistautumiskustannuksia, koska esim. järjestelmäkehitystä joudutaan nopeuttamaan.

Jos uusi TE-hallinnon tietojärjestelmä otetaan käyttöön kovin paljon aikaisemmin kuin tehtävät siirtyvät etuuksien maksajille, nykylainsäädännön mukaiset toiminnot pitää rakentaa uuteen tietojärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että tietojärjestelmiin pitää tehdä muutoksia sekä silloin, kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön, että silloin, kun tehtävät siirtyvät. Tämä aiheuttaisi lisäkustannuksia työttömyyskassalle ja lisäksi maksatusjärjestelmään tehtävää työtä.

KOKO-kassa esittää, että muutokset tulisivat voimaan 1.11.2021. Muutoksen voimaantuloajankohta olisi kassalle sopiva, koska KOKO-kassan hakemusmäärät ovat tavanomaista korkeampia heti vuodenvaihteen jälkeen. Lisäksi viimeiset koulutukset ja kassan sisäinen valmistautuminen siirtyviin tehtäviin ehdittäisiin järjestää kesälomien jälkeen ennen uusien säännösten soveltamista.

Vuorotteluvapaalain muutosten voimaantulo

KOKO-kassa pitää vuorotteluvapaanlakiin esitettyä voimaantulosäännöstä monimutkaisena ja sekaannuksia aiheuttavana. Kassa esittää, että vuorotteluvapaata koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että

muuttuneita säännöksiä noudatettaisiin, jos vuorotteluvapaa-asia saatetaan vireille lain tultua voimaan. Vireille tulona pidettäisiin vuorotteluvapaalain 8 §:ssä tarkoitetun vuorottelusopimuksen toimittamista TE-toimistolle/maksajalle. Voimaantulo olisi esitettyä yksiselitteisempi ja myös vuorotteluvapaan hakijalle ja työnantajalle helpompi hahmottaa. Lisäksi kaikki asiaan liittyvä dokumentointi kertyy siihen paikkaan, joka tekee asiassa päätöksen.

Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO

Outi Mäki
kassanjohtaja
outi.maki@kokokassa.fi