

Eduskunnan hallintovaliokunta 20.1.2023 / Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Työttömyysturvatehtävät

Esityksen mukaan kukin työvoimaviranomainen ratkaisisi toimialueellaan työnhakijan työttömyysturvaoikeutta koskevat edellytykset ja antaisi asiakkaanaan olevaa työnhakijaa koskevan työttömyysetuuden maksajia sitovan työvoimapoliittisen lausunnon niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa. Harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien hoitaminen olisi puolestaan keskitetty KEHA-keskukselle.

Ehdotettu toimivallan jakautuminen vastaa pääosin nykytilaa eli sitä, miten työttömyysturvatehtävien hoitaminen on jaettu alueellisten TE-toimistojen ja kuntakokeiluun osallistuvien kuntien sekä Uudenmaan TE-toimiston kesken. Kela yhtyy esityksessä mainittuun näkemykseen, jonka mukaan harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyminen valtakunnallisesti keskitettynä mahdollistaisi soveltamis- ja ratkaisukäytännön sekä käsittelyaikojen yhdenmukaisuuden turvaamisen. Lisäksi tehtävien säilyminen keskitettynä turvaisi työttömyysturvasioiden viivytyksetöntä käsittelyä ja käsittelyresurssin hallintaa. Voidaan myös pitää luontevana, että kuntakokeilussa mukana olevien kuntien työttömyysturvatehtävät eivät muutu pysyvän palvelurakennemuutoksen tullessa voimaan.

Kela toteaa, että muutoksen yhteydessä on erittäin tärkeää huolehtia työttömyysturvatehtäviä hoitavan henkilöstön riittävästä perehdytyksestä ja osaamisen tuesta. Kelan tekemien havaintojen perusteella kuntakokeilualueilla on esiintynyt enemmän työvoimapoliittisiin lausuntoihin liittyviä viiveitä ja sisällöllisiä puutteita kuin muilla alueilla. Lisäksi on havaittu epätietoisuutta siinä, tulisiko lausunto antaa alueellisesti vai keskitetysti.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistaminen

Kelan näkemyksen mukaan kuntien rahoitusvastuun laajentaminen ja porrastaminen ovat kannatettavia muutoksia. On tärkeää, että työllisyyden hoitoa ja työttömyyden kustannuksia koskevat vastuut kulkevat käsi

kädessä. Se, että rahoitusvastuu kasvaa työttömyyden keston mukaan, kannustaa osaltaan ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan rahoitusvastuuseen vaikuttaviin työttömyysetuuden maksupäiviin luettaisiin päivät, joilta tuen saajalle olisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa maksettu työttömyysetuutta työttömyyden tai työllistymistä edistävän palvelun perusteella. Tarkoituksena olisi huomioida myös ennen vuoden 2006 alussa toteutettua työmarkkinatuki-uudistusta ja ennen vuoden 2015 alussa toteutettua työmarkkinatuen rahoitusuudistusta kertyneet työmarkkinatuen maksupäivät.

Kela toteaa, että Kelan työttömyysturvan tietojärjestelmä on uudistettu perusteellisesti vuonna 2010. Uudistamista edeltävän ajan maksupäivätietoihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, ja lisäksi kyseisten maksupäivien lukeminen rahoitusvastuuseen vaikuttaviin maksupäiviin olisi teknisesti erittäin monimutkaista eikä välttämättä lainkaan mahdollista. Kelan näkemyksen mukaan rahoitusvastuuseen vaikuttavien maksupäivien laskemisen voisi aloittaa esimerkiksi vuoden 2015 alussa toteutetun rahoitusuudistuksen jälkeisistä päivistä ilman, että rahoitusuudistukseen liittyvät kannustinvaikutukset vaarantuisivat.

Ansiopäivärahan laskutuksen toimeenpano

Esityksessä ehdotetaan, että Kela toimeenpanisi myös ansiopäivärahan perusosaan kohdistuvan kuntien rahoitusosuuden perintään liittyvät tehtävät ja tilittäisi näin kerätyt varat Työllisyysrahastolle ansiopäivärahan perusosan rahoittamiseen käytettäväksi.

Kela toteaa, että sillä on kyky hoitaa kunnan rahoitusosuuden perintään liittyvät tehtävät myös ansiopäivärahan osalta. Ehdotetun toimeenpanoratkaisun vahvuutena voidaan pitää sitä, että tiedot kaikkien työttömyysetuuksien kuntalaskutuksesta olisivat kootusti yhdessä paikassa. Tästä seuraisi tiedonhallintaan ja erityisesti tiedolla johtamiseen liittyviä etuja. Rahoitusvastuuseen liittyvä taloudellinen kannustin toimii käytännössä ainoastaan, jos se on laskutettavalle eli kunnalle selkeä. Kunnan tulee pystyä seuraamaan laskutuksen kokonaisuutta ja tunnistamaan syy-seuraussuhteita oman toimintansa ja laskutuksessa tapahtuvien muutosten välillä. Ehdotetun ratkaisun puolesta puhuu myös se, että Kelalla on pitkä kokemus työmarkkinatuen rahoitusosuuden perinnästä ja sen johdosta olemassa oleva tekninen rajapinta kuntiin. Kelan toimeenpanemassa laskutusprosessissa laskun liitetiedot eli henkilöluettelo laskutetuista muodostetaan tietoturvallisesti Kelan etuustietopalveluun (KELMU) kuntien nähtäville. Ansiopäivärahan laskutuksen toimeenpano Kelassa edellyttäisi uuden liittymän työttömyyskassojen aineiston poimintaa varten ja järjestelmän konfigurointia. Vaihtoehtona uudelle käyttöliittymälle Kela selvittää tulorekisterin hyödyntämistä ansiopäivärahaa koskevan tiedon saamiseksi.

Laskutuksen näkökulmasta ratkaisu olisi kuitenkin sama kuin nykyisin työmarkkinatuen laskutuksessa.

Ehdotetuista työttömyysetuuksien rahoitusvastuuta ja laskutuksen toimeenpanoa koskevista muutoksista aiheutuu tietojärjestelmien muutos- ja toteutustarpeita, joiden kustannusvaikutuksiksi Kela arvioi kehittämisvaiheessa 9,1–12,1 henkilötyövuotta (htv). Arvion alaraja pohjautuu oletukseen olemassa olevien rajapintojen hyödyntämisestä, työttömyyskassojen Kelalle toimittamaan valmiiseen laskutusaineistoon ja täysin automaattiseen käsittelyyn ja prosesseihin.

Käyttönoton jälkeisen tuotannon ylläpidon kustannuksiksi Kela arvioi 2,5 htv:ta vuosittain. Kelan näkökulmasta työttömyysetuuden laskutusrytmiä pitäisi noudattaa nykyistä työmarkkinatuen laskutusrytmiä (1 krt / kk.)

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamalli

Ehdotetussa laissa työllistymisen monialaisesta edistämisestä luovuttaisiin nykyisen TYP-lain (laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014) mukaisista työttömyyden kestoon perustuvista asiakaskriteereistä. Ehdotetun lain 3 §:n mukaan työttömän voisi ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos työttömän työllistymisen arvioidaan edellyttävän työvoimapalveluiden sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden yhteensovittamista. Kela kannattaa työttömyyden keston poistamista kriteereistä. Työkykyasioihin on tärkeää kiinnittää huomiota heti työttömyyden alussa, jolloin työkykyongelmiin voidaan puuttua ja asiakas saadaan oikea-aikaisesti ohjattua hänelle sopiviin tarpeellisiin palveluihin ja tukimuotoihin.

Ehdotetun lain 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on hyvin selkeytetty sitä, missä tilanteissa asiakas ohjataan työllistymistä edistävään monialaisen tuen yhteistoimintamalliin. Säännöskohtaisissa perusteluissa on myös tuotu esiin hyviä esimerkkejä niistä tilanteista, joissa asiakkaalla ei olisi ehdotetun yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamisen tarvetta.

Ehdotetun lain 4.1 §:ssä todetaan seuraavasti: ”Monialaisessa palvelutarpeen arvioinnissa työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos selvittävät yhdessä työttömän kanssa tämän osaamisen ja ammattitaidon sekä työllistymiseen vaikuttavan sosiaalisen tilanteen, terveydentilan ja työ- ja toimintakyvyn. Työttömän osaamisen kehittämisen tarpeita voidaan arvioida yhteistyössä koulutuspalveluiden tuottajien kanssa.” Lain 4.2 §:n mukaan työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja työtön laativat yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Kansaneläkelaitos osallistuu suunnitelman laatimiseen, jos työttömän palvelutarve edellyttää Kansaneläkelaitoksen palveluja. Kelan näkemyksen mukaan kyseisessä 4.2 §:ssä tulisi yksilöidä, että Kela osallistuu monialaisen

työllistymissuunnitelman laatimiseen silloin, jos työttömän palvelutarve edellyttää Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluja. Kun asiakkaalla on työ- ja toimintakykyhaasteita ja todennettua kuntoutustarvetta, Kelan on tarkoituksenmukaista osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen yhdessä kumppaneiden kanssa. Tällöin Kelalla on tarjota syvennettyä palvelua ja asiantuntemusta työkykyasioiden selvittelyssä ja siihen liittyvien kuntoutuspalvelujen järjestämisessä. Myös tällä hetkellä voimassa olevan TYP-lain perusteella Kela osallistuu työllistymissuunnitelman laatimiseen silloin, jos työttömän palvelutarve edellyttää Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluja. Jos tulevan lain 4.2 §:ssä ei yksilöidä Kelan palveluja kuntoutuspalveluihin, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että Kela osallistuisi aina kaikissa tilanteissa, joissa asiakkaan palvelutarve edellyttää Kelan etuuksia (esim. perhe-etuus, asumistuki) työllistymissuunnitelman laatimiseen. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Kela olisi kuitenkin tulevan lain 4.1 §:n perusteella aina mukana asiakkaan palvelutarpeen arvioinnissa, jolloin asiakkaan kohdalla kartoitettaisiin asiakkaan tarvitsemat Kelan etuudet ja palvelut ja annettaisiin asiakkaalle etuuksia koskevaa neuvontaa.

Ehdotetun lain 6.2 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen on osallistuttava työllistymissuunnitelman tarkistamiseen niiden järjestämisvastuulle kuuluvien työllistymissuunnitelmassa sovittujen palveluiden osalta. Selkeyden vuoksi kyseisen pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi avata, että Kelan osalta järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut tarkoittavat Kelan kuntoutuspalveluja. Eli Kela osallistuisi työllistymissuunnitelman tarkistamiseen silloin, kun työllistymissuunnitelmassa on sovittu Kelan kuntoutuspalveluista.

Ehdotetun lain 9 § koskee monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisointia. Lakiesityksen mukaan voimassa olevan TYP-lain mukaista valtakunnallista ohjausryhmää ei enää asetettaisi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotettavan lain mukaisen yhteistoimintamallin toimeenpanoa, tavoitteiden valmistelu ja toteutumista tuettaisiin, seurattaisiin ja arvioitaisiin osana työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan jaostotyöskentelyä. Neuvottelukunnasta säädettäisiin ehdotettavan lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 22 §:ssä. Lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 22.1 §:n mukaan neuvottelukunnassa tulee olla ainakin kuntien, keskeisten ministeriöiden, valtion aluehallinnon sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöjen edustus. Sen sijaan Kelan edustusta ei mainita pykälässä eikä pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa. Kelan näkemyksenä on, että valtakunnallinen ohjausryhmä työllistymisen monialaiseen edistämiseen tulisi edelleen asettaa, jotta varmistettaisiin valtakunnallisesti yhdenvertainen päätöksenteko ja toimeenpanon ohjaus työllistymisen monialaisessa edistämisessä. Jos valtakunnallista ohjausryhmää ei aseteta, tulee myös Kelan kuulua toimijana asetettavaan neuvottelukuntaan.

Ehdotetun lain 12.2 §:ssä todetaan, että työttömän tietoja saa tallettaa tietoaaineistoon sen jälkeen, kun asiakkuus monialaisen tuen yhteistoimintamallissa on alkanut. Missään pykälässä tai säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan säädetä sitä ajankohtaa, milloin asiakkuus alkaa. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäyhteneväistä tulkintaa. Lain sanamuoto jättää epäselväksi sen, mistä alkaen tietoja saadaan tallentaa yhteiseen järjestelmään. Tämä puolestaan on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä myös sen osalta, kuinka laajalti yhteisen tietojärjestelmän käyttöoikeuksia voidaan jakaa eri organisaatioissa. Alkaako asiakkuus monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ohjauksesta (3§) vai monialaisen palvelutarpeen arvioinnista (4 §)?

Ehdotetun lain 12.4 §:ssä todetaan seuraavasti: "Asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. Kehittämis- ja hallintokeskus voi myöntää käyttöoikeuden työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle henkilölle, joka hoitaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä". Kyseisessä momentissa tulisi olla kuntayhtymän tilalla toimijana Kela.

Ehdotetun lain 15 §:ssä säädetään, että työttömän suostumuksesta riippumatta työvoimaviranomaisella, hyvinvointialueella ja Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada toisiltaan sekä tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi käyttää 11 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työtöntä koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin järjestämiseksi työttömälle. Kyseisessä pykälässä ei säädetä (kuten nykyisessä TYP-laissa), miten tietoja voidaan vaihtaa muiden kuin laissa mainittujen (Kela, hyvinvointialueet ja työvoimaviranomainen) toimijoiden kanssa. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä mm. siitä, miten varmistetaan tarvittavien tietojen saaminen esim. kunnalliselta koulutuspalvelulta. Tulisiko lakiin jättää suostumusperusteinen tietojensaantimahdollisuus nykyisen TYP-lain 11.1 §:n mukaisesti?

Asiakkuuden alkamisajankohdalla on merkitystä siihen, milloin toimijat voivat vaihtaa tietoja suoraan 15 §:n perusteella. Jos asiakkaan tietoja vaihdetaan laissa säädettyjen toimijoiden välillä ennen kuin monialaisen tuen yhteistoiminta on käynnistynyt, tarvitaan tähän Kelan näkemyksen mukaan asiakkaan suostumus. Asiakkuuden alkamisen määrittely selkeästi ja yksiselitteisesti on myös tästä näkökulmasta tarpeen

Ehdotetun lain 16 §:ssä säädetään nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta. Esiityksen perusteella epäselväksi jää nuorten monialaisten palveluiden suhde 2 §:n mukaiseen työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamalliin. Siirtykö nuori työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamalliin, jos hänen kohdallaan täyttyvät lain 3 §:n mukaiset edellytykset vai onko tarkoituksena tukea nuorten työelämään pääsyä lähtökohtaisesti tässä 16

§:n mukaisessa Ohjaamo-tyyppisessä toiminnassa? Tai voiko nuori olla samanaikaisesti ehdotetun lain 16 §:n ja 1–15 §:n mukaisissa palveluissa? Nuorten työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteispalvelun (16 §) osalta laissa ei ole säännöstä koskien toimijoiden välistä tietojen vaihtoa. Tämä asettaa kysymyksen siitä, millä perusteella tietoja on mahdollista vaihtaa eri toimijoiden välillä nuorten työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteispalvelussa.

Pasi Pajula
toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö