Valiokunnan mietintö LaVM 12/2017 vp– HE 102/2017 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta (HE 102/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- talousvaliokunta TaVL 45/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Merja Muilu, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Maaria Rubanin, oikeusministeriö
- kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Lasse Fager, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- lakimies Heikki Tarvonen, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Maija Puomila, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava lakimies Kirsi Mononen, Suomen Kuntaliitto
- apulaiskaupunginjohtaja Jaakko Niinistö, Vantaan kaupunki
- toiminnanjohtaja Juha A. Pantzar, Takuusäätiö sr
- Hämeenlinnan kaupungin talous- ja velkaneuvoja Sari Lindberg, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- velkaneuvoja Sari Silta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Marja Satta, Velkaneuvonta ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- Arjessa Oy
- KT Kuntatyönantajat
- Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valmis
5.0

Valiokunnan mietintö LaVM 12/2017 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki talous- ja velkaneuvonnasta. Samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki.

Esityksessä ehdotetaan, että talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirretään aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi. Palvelua tuottaisivat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit voivat myös hankkia talous- ja velkaneuvonnan palveluja ostopalveluina. Palvelun yleinen ohjaus ja valvonta siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolta oikeusministeriölle.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisten palveluntuottajien talous- ja velkaneuvonnan päätoiminen henkilöstö siirtyy tietyin edellytyksin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien palvelukseen. Siirtyvään henkilöstöön sovellettaisiin liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävään ja sisältöön ei esitetä muutoksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys liittyy myös Valtion lupa- ja valvontaviraston valmisteluun, jonka yhteydessä aluehallintovirastot on tarkoitus lakkauttaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevasta organisaatiouudistuksesta. Esityksen mukaan talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi vuoden 2019 alusta lukien. Palvelua tuottavat jatkossa oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit voivat myös hankkia talous- ja velkaneuvonnan palveluja ostopalveluina. Palvelun yleinen ohjaus ja valvonta siirretään Kilpailu- ja kuluttajavirastolta oikeusministeriölle. Nykyisin työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva taloudenhallinnan neuvottelukunta voi jatkossa toimia oikeusministeriön yhteydessä. Siitä säädettään edelleen tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Talous- ja velkaneuvonnan sisältöön ei esitetä muutoksia.

Voimassa olevan lain mukaan talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä vastaavat osin Kilpailu- ja kuluttajavirasto, osin aluehallintovirastot ja osin kunnat. Talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Aluehallintovirastot vastaavat siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavilla. Ensisijaisesti palvelun järjestää kunta aluehallintoviraston kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Aluehallintovirasto ja kunta voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta. Kunta voi huolehtia talous- ja velkaneuvontapalveluista myös ostamalla ne tehtävien hoitamiseen sopivalta pal-

velujen tuottajalta. Aluehallintoviraston on hankittava talous- ja velkaneuvontapalvelut sopivalta palvelun tuottajalta, jos kunta ei kuulu minkään sopimuksen piiriin.

Lakivaliokunta pitää perusteltuna esityksessä tarkoitetun uudistuksen tavoitteena olevaa talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tarjoamista yhtenäisesti ja monikanavaisesti eri puolilla maata. Toiminnan kehittämiselle on paremmat edellytykset, kun talous- ja velkaneuvonnan ohjaus keskitetään yhdelle valtiolliselle toimijalle, jolloin käytäntöjä ja toimintatapoja on nykyistä helpompi yhtenäistää. Voimassa olevassa järjestelmässä palveluiden käyttäjien kannalta ongelmana on se, että mahdollisuudet saada talous- ja velkaneuvonnan palveluja vaihtelevat huomattavasti eri puolilla maata. Suurin osa talous- ja velkaneuvontayksiköistä on pieniä yksiköitä, joissa esimerkiksi lomien ja poissaolojen ajaksi ei välttämättä ole saatavissa sijaista. Pienissä yksiköissä myöskään toiminnan kehittämiselle ei ole riittäviä edellytyksiä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallinnon näkökulmasta nykyinen järjestämistapa on moniportainen ja monimutkainen. Lisäksi valtion korvauksella katetaan vain osa neuvonnan kustannuksista, minkä vuoksi palvelujen saatavuus on suurelta osin kuntien vapaaehtoisen rahoituksen varassa.

Lakivaliokunta katsoo, että esitys lisää yhdenvertaisuutta ja parantaa palvelujen saatavuutta erityisesti niillä alueilla, joissa mahdollisuudet saada talous- ja velkaneuvonnan palveluja ovat nykyisin olleet heikot. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä varmistua siitä, että organisaatiouudistus ei johda siihen, että palvelut heikkenevät niillä alueilla, joissa talous- ja velkaneuvonta nykyisellään on toiminut hyvin. Viimeksi mainittua on tärkeää seurata. Valiokunta pitää tärkeänä myös, että erityisesti siirtymävaiheessa toimitaan kiinteässä yhteistyössä talous- ja velkaneuvontapalveluja tarjoavien eri sidosryhmien kanssa, jotta palvelujen käyttäjäryhmään ei muodostu väliinputoajia.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Liikkeenluovutus ja henkilöstön asema

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen talous- ja velkaneuvonnan henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksen periaattein oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin (12 §:n 4 mom.). Siirtyminen koskee esityksen mukaan niitä talous- ja velkaneuvonnan henkilöitä, jotka ovat 1.10.2017 toimineet päätoimisesti talous- ja velkaneuvonnan tehtävissä. Päätoimiseksi katsotaan sellaiset henkilöt, joiden täydestä työajasta talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä on ollut vähintään 70 prosenttia. Siirtyvä henkilöstö siirtyy sen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tehtäviin, jonka alueella nykyinen palveluntuottaja toimii. Henkilön suostumuksella on mahdollista siirtyä myös toisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin virkaan.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että talous- ja velkaneuvonta ei muodosta yhtenäisesti organisoitua toiminnallista kokonaisuutta, eikä muutosta voida rinnastaa tavanomaiseen liikkeenluovutustilanteeseen (HE, s. 6). Ottaen huomioon palveluiden nykyiset moninaiset järjestämistavat ja se, miten palvelut esityksessä ehdotetaan järjestettäväksi, kyse ei ole itsenäisen toiminnallisen kokonaisuuden luovutuksesta (ks. HE, s. 7).

Lakivaliokunta yhtyy esityksessä (HE, s. 7) esiin tuotuun näkemykseen siitä, että talous- ja velkaneuvonnan asiakaspalvelun turvaaminen tehtävien siirtovaiheessa edellyttää, että palvelun antamista varten on käytettävissä ammattitaitoista henkilökuntaa. Tämän vuoksi, ja koska liikkeenluovutusta koskevat säännökset eivät tulisi suoraan sovellettaviksi, on perusteltua, että palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi lakiehdotukseen sisällytetään edellä selostettu nimenomainen säännös siitä, että uudistuksessa kuitenkin sovelletaan liikkeenluovutuksen säännöksiä ja periaatteita tietyin reunaehdoin. Ehdotus on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltu myös siksi, että se turvaa nykyistä henkilöstöä siirtymävaiheessa.

Lakivaliokunta painottaa, että organisaatiouudistuksen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota työntekijöiden työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen. Työntekijöiden osaamisen kehittäminen, tukeminen ja hyvä johtaminen ovat avainasemassa.

Resurssit

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kunnille ja valtiolle talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuneet kustannukset ovat olleet yhteensä 8,8 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2015 ja 2016. Hallituksen kehyspäätöksessä talous- ja velkaneuvontaan on varattu 7,7 miljoonaa euroa vuodesta 2019 lähtien. Valtion menot kasvavat muutoksen johdosta 3 miljoonaa euroa ja kuntien menot vähenevät noin 4,1 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2016 tasoon. Talous- ja velkaneuvontaan varattu määräraha on siten noin 1,1 miljoonaa euroa pienempi kuin palveluun on käytetty vuosina 2015 ja 2016.

Edellä todetun valossa lakivaliokunta on erittäin huolissaan toiminnan riittävästä rahoituksesta, sillä saadun selvityksen mukaan talous- ja velkaneuvonnan kysyntä on samaan aikaan kasvussa. Lakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota myös aiemmassa lausunnossaan (LaVL 7/2017 vp) koskien julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018—2021.

Asiantila on huolestuttava myös sen vuoksi, että saadun selvityksen mukaan ennaltaehkäisevään työhön eli talousneuvontaan ei ole tällä hetkellä juurikaan resursseja, vaan talous- ja velkaneuvontatyössä on keskitytty lähinnä neuvomaan velallisia ongelmatilanteissa sekä avustettu velkajärjestelyasioissa. Myös talousvaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (TaVL 45/2017 vp) kiinnittänyt asiaan huomiota ja korostanut varhaisen puuttumisen talouden ongelmatilanteisiin olevan tärkeää. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että myös ennakolliseen talousneuvontaan kiinnitettäisiin huomiota ja siihen varaudutaan riittävillä resursseilla. Talousneuvontaa antavat tällä hetkellä monet eri tahot talous- ja velkaneuvojien lisäksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyötä näiden sidosryhmien kanssa jatketaan ja kehitetään sekä tilannetta ennakoivan talousneuvonnan ja sen riittävyyden osalta seurataan.

Edellä esitetty on huolestuttavaa varsinkin nuorten ja lapsiperheiden osalta, sillä ennakoiva talousneuvonta on tärkeää erityisesti heille. Valiokunta katsoo, että erityisesti nuorten talousongelmien ehkäisyyn on tarpeen etsiä erilaisia keinoja ja löytää tarvittavat lisäresurssit. Nyt toteutettavan organisaatiouudistuksen yhteydessä on mahdollisuus etsiä uusia sekä tarvittaessa muuttaa vanhoja toimintatapoja. On tärkeää, että nuorten ymmärrystä taloudesta lisätään. Tämä on mahdollista huomioida esimerkiksi eri koulutusohjelmissa ja nuorille tarjottavissa palveluissa. Lakivaliokunta yhtyy talousvaliokunnan esityksestä antamassa lausunnossa (TaVL 45/2017 vp) esiin

tuotuun näkemykseen siitä, että tehtävien siirtyessä kunnilta valtiolle kunnille voi jäädä edelleen rooli taloudenhallinnan ennakoivan palvelun ja asiakasohjauksen suhteen. Viimeksi mainittu on tärkeää myös siksi, etteivät tarjottavat palvelut katkea eikä osaamista menetetä.

Palveluiden tuottamisen siirron valmistelun yhteydessä on tarkoitus kehittää palveluprosesseja ja sähköisiä palveluita. Lakivaliokunta pitää tätä sinällään myönteisenä. Sähköisten palveluiden mahdollisuus voi joissakin henkilöryhmissä madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan. Sähköisiä palveluja hyödyntäen työtä kyetään osin myös tehostamaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esiin arvio siitä, että monikanavaisuuden ja sähköisen asioinnin lisääminen tulee merkittävästi lisäämään asiakkaiden yhteydenottojen määrää. Edellä selostetusta vähenevien määrärahojen tilanteesta johtuen valiokunta on huolissaan resurssien riittävyydestä, mikäli työmäärä mahdollisesti samanaikaisesti kasvaa. Myös talousvaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (TaVL 45/2017 vp) kiinnittänyt tähän huomiota. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että tilannetta seurataan ja varmistetaan, että käytettävissä olevat resurssit vastaavat työmäärää ja palvelujen tarvetta.

Lakivaliokunta painottaa, että sähköisen asioinnin rinnalla on kuitenkin tärkeä huolehtia perinteisemmistä tavoista ottaa yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan sekä asiakastapaamisten mahdollistamisesta, sillä kaikilla asiakkailla ei välttämättä ole riittäviä taitoja tai kykyä sähköiseen asiointiin. Asiakkaan henkilökohtainen kohtaaminen on myös muuten tärkeää. Lisäksi on huomioitava, että kaikilla asiakkailla ei välttämättä ole sähköiseen palveluun tunnistautumiseen tarvittavia välineitä, esimerkiksi verkkopankkitunnuksia.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki talous- ja velkaneuvonnasta

12 §. Siirtymäsäännökset. Ehdotettu pykälä sisältää siirtymäsäännökset. Pykälän 4 momentissa säädetään yleisperusteluissa selostetuin tavoin liikkeenluovutuksen periaatteiden soveltumisesta henkilöstön siirtymiseen tietyin reunaehdoin. Momentissa todetaan erityisesti se, että ehdotetun lain nojalla oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin siirtyvien tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtymiseen sovelletaan liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä. Talous- ja velkaneuvontaa tuottavan kunnan tai muun palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilö siirtyy oikeusapu- ja edunvalvontapiirin palvelukseen, jos henkilö toimii lain voimaantullessa päätoimisesti talous- ja velkaneuvonnan tehtävissä ja hänet on otettu tehtävään ennen 1.10.2017. Päätoimiseksi katsotaan henkilö, jonka täydestä työajasta talous- ja velkaneuvonnan tehtävät muodostavat 1.10.2017 vähintään 70 prosenttia. Talousvaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (TaVL 45/2017 vp) todennut, että pykälän ja sen perusteluiden kirjoitusasun perusteella voi jäädä epäselväksi, mitä henkilöryhmiä liikkeenluovutussäännökset koskevat, ja katsonut olevan tärkeää, että myös osa-aikaiset kuuluvat ehdotetun liikkeenluovutussäännöksen piiriin. Lakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että myös osa-aikaiset henkilöt, sikäli kuin heidän toimenkuvastaan on ollut talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä vähintään 70 prosenttia, kuuluvat liikkeenluovutussäännöksen piiriin. Myös ehdotetun 4 momentin perusteluissa (HE, s. 17) esitetään esimerkkinä, että osa-aikaeläkkeellä olevalla työaika katsotaan hänen osa-aikaisuuttaan vastaavasta kokonaistyöajasta.

Valiokunnan mietintö LaVM 12/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 102/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 27.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Tiina Elovaara si
jäsen Ari Jalonen si
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto