



Finanssivalvonta

Työttömyyskassojen ruuhkautuminen Covid-19-pandemian vaikutuksesta

ASIAN VIREILLETULO

Tiedotusvälineissä esitetyistä tiedoista ja hallituksen suunnittelemista toimenpiteistä oli ollut keväällä 2020 pääteltävissä, että työttömyyskassoissa käsiteltävät työttömyysetuushakemukset tulisivat lisääntymään merkittävästi ja niiden käsittely saattaisi ruuhkautua.

Työttömyysetuus turvaa keskeisesti toimeentuloa ja hakemusten merkittävä ruuhkautuminen ja etuuden saamisen viivästyminen vaarantavat perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta perustoimeentuloturvaan. Otin omana aloitteenani tutkittavaksi varautumisen työttömyyskassojen asiamäärien lisääntymiseen Covid-19-pandemian ja poikkeusolojen aikana.

Asia kirjattiin alun perin oikeuskanslerinvirastossa vireille diaarinumerolla OKV/13/50/2020. Oikeuskanslerinvirastossa toukokuussa 2020 käyttöön otetussa uudessa asianhallintajärjestelmässä asia sai uuden diaarinumeron OKV/572/70/2020.

Työttömyyskassojen ja Työllisyysrahaston valvonta kuuluu Suomen Pankin yhteydessä toimivalle Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan vakuutusvalvonta valvoo työttömyyskassojen taloutta ja vakavaraisuutta, hallintoa, menettelytapoja asiakassuhteissa sekä niiden soveltamiskäytäntöä.

Pyysin 2.4.2020 Finanssivalvontaa antamaan asiassa selvityksensä ensi vaiheessa siitä, miten se seuraa työttömyyskassojen käsiteltävien asioiden määriä ja käsittelyaikoja sekä sen mahdollisista työttömyyskassojen toimintaa tukevista toimenpiteistä, joilla perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen voidaan turvata.

Pyysin tämän jälkeen 21.12.2020 lisäselvitystä Finanssivalvonnan selostamien valvontatoimien ja muiden, myös työttömyyskassoissa, tehtyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ja vaikuttavuudesta sekä työttömyyskassojen toimintatilanteesta. Selvityksen tuli sisältää:

- 1) yhteenveto työttömyyskassoilta valvontasuunnitelmien mukaisesti määrääjain saaduista vastauksista sekä erityisesti etuushakemusten käsittelyajan kehittymisestä;
- 2) selvitys riskiluokituksesta ja sen toimivuudesta sekä siitä, oliko kassojen riskiluokituksia jouduttu muuttamaan;
- 3) selostus siitä, miten toimitaan tai oli toimittu, jos työttömyyskassan toiminnassa oli ollut vaikeuksia;
- 4) selostus tehtyjen lainsäädäntömuutosten vaikutuksesta etuushakemusten määrään ja käsittelyyn sekä työttömyyskassojen henkilöstöresurssien määrästä ja riittävydestä.

Selvitykseen tuli liittää lisäksi keväästä 2020 alkaen tilastot työttömyyskassoittain eriteltynä etuushakemusten määrästä ja käsittelyajoista sekä muut asiaa koskevat asiakirjat.

SELVITYKSET

Finanssivalvonta on 24.4.2020 antamassaan selvityksessä selvittänyt lisänneensä työttömyyskassoihin kohdistettuja valvontatoimiaan 17.3.2020 lukien seuraavasti:

- 1) lähettämällä 17.3.2020 kaikille työttömyyskassoille tiedustelun kassojen varautumisesta koronaviruksen aiheuttamaan poikkeustilanteeseen;
- 2) luokittelemalla työttömyyskassat niiden Finanssivalvonnalle 20.3.2020 antamien vastausten perusteella kolmeen riskiryhmään muun muassa sen perusteella, onko kassalla toimialansa vuoksi erityinen riski etuushakemuskasvuun kasvuun, mihin toimenpiteisiin kassa aikoi ryhtyä etuuskäsittelyn ja etuuksien maksamisen turvaamiseksi, kohdistuiko kassan henkilöstöön riskejä ja millaiseksi työttömyyskassa arvioi maksukykynsä riittävyden;
- 3) laatimalla viikolla 13 valvontasuunnitelman korkeimman riskin eli riskiryhmään 3 luokitelluille seitsemälle työttömyyskassalle ja lähettämällä samalla viikolla näille kassoille kyselyn, joihin kassojen tuli vastata viikoittain viikosta 14 lähtien;
- 4) laatimalla viikolla 14 valvontasuunnitelman riskiryhmän 2 työttömyyskassoille ja lähettämällä näille kassoille aiemmin jo riskiryhmälle 3 suunnatun kyselyn, joihin kassojen tuli vastata joka toinen viikko;
- 5) olemalla yhteydessä riskiryhmän 1 kassoihin ja seuraamalla niiden tilannetta kuukausittaisen ja neljännesvuosittain tapahtuvan raportoinnin perusteella sekä kehottamalla näitä kassoja ottamaan välittömästi yhteyttä Finanssivalvontaan, mikäli niiden tilanteessa tapahtuu olennaisia muutoksia;

- 6) pyytämällä Työllisyysrahastoa toimittamaan sen viikoittain saamat ennusteet Finanssivalvonnalle, jossa ne yhdistettyinä kassoilta saataviin ajankohtaisiin tietoihin antoivat kattavamman kuvan työttömyyskassojen tilanteesta;
- 7) olemalla tiiviisti mukana lakiesitysten valmistelussa, toimittamalla ministeriöille lainvalmistelussa tarvittavaa tietoa ja ehdottamalla ministeriölle muutoksia, joilla oli muun muassa mahdollistettu kassojen hallinnon kokoontuminen etäyhteyksien avulla;
- 8) myöntämällä työttömyyskassoja rahoittavalle Työllisyysrahastolle luvan ottaa lainaa maksuvalmiutensa turvaamiseksi;
- 9) lykkäämällä sellaisia poikkeusoloihin liittymättömiä valvontatoimia, joiden arvioitiin sitovan merkittävästi työttömyyskassojen resursseja;
- 10) priorisoimalla työttömyyskassojen vallitsevaan tilanteeseen liittyviä tiedusteluja niin, että niihin pyrittiin vastamaan jo saman päivän aikana; sekä
- 11) aloittamalla valmistautuminen niihin tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuviin poikkeusolojen aiheuttamiin järjestelyihin, joita ei ole normaalioloissa tarvittu.

Finanssivalvonta on selvittänyt työttömyyskassojen ryhtyneen niiltä saatujen selvitysten ja muiden yhteydenottojen mukaan muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

- 1) hallitusten informointi tilanteen kehittymisestä pääsääntöisesti viikoittain;
- 2) tiedotuksen lisääminen kotisivuille muun muassa toimintatavoista lomautustilanteessa;
- 3) työntekijöiden siirtäminen mahdollisuuksien mukaan etätööhön;
- 4) henkilökunnan rekrytointi ja jo olemassa olevan henkilökunnan siirtäminen muista työtehtävistä etuuskäsittelyyn;
- 5) erilaisten priorisointien ja hakemusten käsittelyn nopeuttamista koskevien keinojen harkinta;
- 6) tuloutuneiden käteisvarojen jättäminen sijoittamatta;
- 7) valmistautuminen hakemaan lisäennakoita Työllisyysrahastolta; sekä
- 8) lainan ottamisen mahdollisuuksien kartoittaminen.

Finanssivalvonnan lisäselvityksessä 17.2.2021 on todettu muun muassa, että Finanssivalvonta oli koko koronakriisin ajan seurannut jatkuvasti esimerkiksi työttömyyskassojen käsittelyä odottavien hakemusten määrää, käsittelyaikaa, työttömyyskassojen henkilöstöresursseja ja kassojen käsittelytehokkuutta eli sitä, kuinka monta hakemusta työttömyyskassa oli käsitellyt viikoittain. Finanssivalvonnan lisäselvitykseen on liitetty yhteenveto työttömyyskassojen määräajoin viikosta 13 alkaen Finanssivalvonnalle riskiluokittelun perusteella annetuista tiedoista, työttömyyskassojen kuukausittaiset hakemusmäärät 1.1.2020 lukien, työttömyyskassojen hakemusmäärät ja menot vuosilta 2015, 2019 ja 2020, työttömyyskassojen päätösmäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2008–2020, ennakkomaksun käyttö vuosina 2009, 2015, 2019 ja 2020 sekä koronaindikaattori.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Työttömyysetuuksissa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Sosiaaliturvaa koskevan perusoikeussäännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksia koskevat hakemukset tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 1 a §:ssä edellytetään, että hakemus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Päätös työttömyysetuudesta on annettava viimeistään 30. kalenteripäivänä hakemuksen saapumisesta ja viimeistään 14. kalenteripäivänä sen jälkeen, kun työttömyyskassalla on ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot, jos päätöstä ei voida antaa edellä mainitussa määräajassa siitä syystä, ettei työttömyyskassalla ole hakemuksen puutteellisuuden tai muun syyn vuoksi käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja.

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan lain mukaiset toimeenpanotehtävät hoitavat ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa tarkoitetut työttömyyskassat. Työttömyyskassalain (603/1984) 58 §:n mukaan työttömyyskassojen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonnan selvitys

Finanssivalvonnan selvityksen mukaan Covid 19-pandemian vuoksi vallinneet poikkeusolot vaikuttivat työllisyystilanteeseen ja työttömyyskassojen hakemusmäärät kasvoivat merkittävästi keväällä 2020. Selvityksen mukaan yksittäisillä kassoilla lisäys oli enimmillään 20-kertainen. Huhtikuussa 2020 ensihakemuksia saapui kassoihin yli 80 000, kun kahtena edeltävänä vuonna niitä saapui huhtikuussa noin 10 000. Heinäkuussa 2020 ensihakemuksia saapui 34 000, mikä oli yhä noin kaksinkertainen määrä edellisiin vuosiin verrattuna. Kassojen käsittelyajat pitenevät kevään kuluessa ja olivat enimmillään elokuun 2020 lopussa yksittäisessä kassassa noin 80 päivää. Loppusyksystä 2020 työttömyyskassojen käsittelyajat lyhenivät huomattavasti. Myös työttömyyskassoja koskevaan ja niiden toimintaan vaikuttavaan lainsäädäntöön tehtiin vuoden 2020 aikana useita väliaikaisia muutoksia. Työttömyyskassojen rahoituksen turvaamiseksi teh-

tiin väliaikaisia lakimuutoksia ja työttömyyskassoille myönnettiin lisärahoitusta. Valtio myös vastasi kokonaan omavastuujalta maksetun ansiopäivärahan rahoituksesta sekä osallistui poikkeuksellisesti lomautusajalta maksettavan ansiopäivärahan rahoitukseen.

Olen aiemmin 18.9.2020 antamassani kanteluratkaisussa esittänyt käsitykseni työttömyysetuushakemusten käsittelyn viivästymisestä Yleinen työttömyyskassa YTK:ssa Covid-19-pandemian aikana (OKV/1263/10/2020). YTK:n selvitys osoitti tuolloin, ettei YTK ollut kyennyt käsittelemään työttömyyspäiväraha hakemuksia työttömyysturvalaissa säädetyssä määräajassa. Menettelyn moitittavuutta arvioidessani otin kuitenkin huomioon sen, että YTK oli ryhtynyt heti Covid-19-pandemian alkuvaiheessa monipuolisiin ja tuntuviin toimenpiteisiin varmistaa palvelukykyä, ja se oli myös saavuttanut lainmukaisen käsittelyajan viimeistään elokuussa 2020.

Finanssivalvonta oli selvityksensä mukaan lisännyt huomattavasti työttömyyskassoihin kohdistettuja valvontatoimiaan poikkeusolojen voimaan tulon jälkeen 17.3.2020 lukien. Työttömyyskassojen sijoittumista eri riskiluokkiin oli arvioitu viikoittain kassoilta saatujen vastausten ja muiden Finanssivalvonnalle tulevien valvontatietojen, asiakasyhteydenottojen sekä kassojen johdon kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Joidenkin työttömyyskassojen riskiluokka oli muuttunut kevään ja kesän aikana alun perin määritellystä riskiluokasta. Samalla myös kyseisen työttömyyskassan tietojen toimittamisen raportointitiheys Finanssivalvonnalle oli muuttunut. Koronakriisin aikana yhteensä noin 20 työttömyyskassaa raportoi Finanssivalvonnalle henkilöstöresurssiensa määräästä ja muista käsittelyä koskevista tiedoista. Näiden tietojen perusteella noin viidesosa kassoista oli kaksinkertaistanut käsittelijämääränsä.

Finanssivalvonta on pitänyt riskiluokittelua raportointivelvollisuksineen toimivana keinona seurata ja tarvittaessa puuttua ajoissa työttömyyskassan tilanteeseen. Kassojen määrittely riskiluokkiin oli varmistanut samankaltaisen valvonnan samanlaisessa tilanteessa oleville kassoille. Myös kassojen rahoitukseen ja maksuvalmiuteen merkittävästi vaikuttava Työllisyysrahasto oli raportoinut Finanssivalvonnalle tilanteestaan tiheysti. Valvontatoimien perusteella kassat olivat Finanssivalvonnan mukaan varmistaneet maksuvalmiuttaan eikä akuutteja maksuvalmiusongelmia ollut havaittu.

Finanssivalvonnan, työttömyyskassojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön väliset keskustelut olivat selvityksen mukaan toimineet osaltaan pohjana valtion lisärahoitukselle, jolla varmistettiin ennakkollisemmin työttömyyskassojen kykyä selviytyä koronakriisin taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi työttömyyskassoja koskevaa lainsäädäntöä muutettiin nopeasti havaittujen ongelmien korjaamiseksi.

Riskien hallinta oli ollut keskeisesti esillä yhteydenpidossa valvottavien kanssa. Tarvittaessa valvottavia oli ohjattu toimenpiteisiin muun muassa käsittelytilanteen parantamiseksi. Yhden

kassan kohdalla oli tuotu valvontakeinona esiin myös Finanssivalvonnan mahdollisuus asettaa Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 29 §:n edellytysten täyttyessä asiamies valvomaan työttömyyskassan toimintaa. Tilanteen parantuessa tätä keinoa ei ollut tarvinnut ottaa käyttöön. Täysin poikkeuksellinen tilanne huomioiden FivaL:n 4 luvussa tarkemmin säänneltyjä työttömyyskassojen toimintaan liittyvien seuraamusten käyttöä ei ollut nähty ajankohtaiseksi. Finanssivalvonta oli muuttanut päätöksellään yhden työttömyyskassan jäsenmaksua sen esitystä suuremmaksi, koska kassan tasoitusrahasto olisi vakiintuneen laskentamallin perusteella jäänyt esityksen mukaisella jäsenmaksun tasolla alle vähimmäismäärän. Lisäksi Finanssivalvonta oli keskustellut useamman kassan kanssa niiden ennusteista ja jäsenmaksutason riittävydestä. Yksi työttömyyskassa oli nostanut jäsenmaksuesitystään näiden keskustelujen jälkeen.

Finanssivalvonta on arvioinut talouteen vaikuttavien rajoitustoimien ja työttömyyskassojen työmäärää lisäävien lainsäädäntömuutosten vastapainoksi myös muilla kuin työttömyyskassoihin suoraan kohdistuneilla valtion tukitoimilla olleen oletettavasti vaikutusta usean työttömyyskassan tilanteeseen. Niiden vaikutusta oli voitu huomioida riskiluokittelussa vaihtelevasti eri ajan-kohtina. Finanssivalvonta oli ollut havaitsemistaan nykyisen sääntelyn toimivuutta poikkeus-oloissa koskevistaan havainnoista aktiivisesti yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön.

Finanssivalvonta on selvittänyt 17.2.2021 työttömyyskassojen käsittelyaikojen lyhentyneen huomattavasti ja lakisääteisten käsittelyaikojen ylittämisen olleen sen käsityksen mukaan enää korkeintaan satunnaista. Lokakuun 2020 jälkeen eivät minkään kassan hakemusten käsittelyyn ottoajat olleet niiden ilmoituksen mukaan ylittäneet 30 päivää. Helmikuun 2021 alussa joidenkin työttömyyskassojen käsittelyyn ottoajat olivat kuitenkin lähestyneet 30 päivää. Työttömyyskassojen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella mahdollisesti kasvaviin hakemusmääriin oli edelleen varauduttu ja lisärekrytointeja oli edelleen tehty tai pidetty voimassa.

Arviointi ja johtopäätökset

Poikkeusolot vaativat laillisuusvalvonnalta ennakointia sekä ripeitä toimia, joilla turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja laillisuus. Jo pelkästään viranomaisilta hankitut tiedot ja huomion kiinnittäminen mahdollisesti kehittyvään ongelmalliseen tilanteeseen selvityspyynnöin auttaa viranomaisia käytettävissään olevin toimin puuttumaan syntyneisiin ongelmiin ja estämään tilanteen huonontuminen.

Covid-19-pandemia kriisiytti laajasti yhteiskunnan ja muun muassa yritys- ja elinkeinotoiminnan. Työttömyys ja lomautukset lisääntyivät merkittävästi ja äkillisesti ja tämä kuormitti työttömyys-turvan toimeenpanoa. Työttömyyskassojen asiamäärät lisääntyivät ja käsittely ruuhkautui huolestuttavasti vuonna 2020. Saatujen tietojen mukaan ruuhkautuminen oli helpottunut loppusyksystä 2020 työttömyyskassojen toimien sekä niitä koskevaan ja niiden toimintaan vaikuttavaan lainsäädäntöön tehtyjen väliaikaisten muutosten avulla.

Finanssivalvonta oli seurannut työttömyyskassoja vuonna 2020 reaaliaikaisesti jakamansa riskiluokituksen perusteella viikosta 13 alkaen (23.–29.3) sekä arvioinut kassojen sijoittumista riskiryhmiin ja näihin kohdistettavia toimenpiteitä viikoittain. Riskiluokituksista kertovan taulukon mukaan yhdenkään työttömyyskassan ei ollut arvioitu kuuluvan riskiluokkaan 3 enää viikolla 48 (23. –29.11). Selvitysten perusteella sekä työttömyyskassat että Finanssivalvonta olivat vastanneet ennakoimattomaan tilanteeseen muuttamalla toimintatapojaan viipymättä.

Finanssivalvonnan suorittama työttömyyskassojen valvonta on ollut pandemiasta johtuvissa poikkeusoloissa ajan tasaista ja riittävää sekä vakavan tilanteen edellyttämää. Se on aktiivisilla toimillaan vaikuttanut siihen, että työttömyyskassojen viivästykset työttömyysturvan toimeenpanossa eivät pandemian oloissa muodostuneet kohtuuttomiksi ja jäivät verraten lyhytaikaisiksi.

Asiassa ei ole tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella minulla olisi syytä ryhtyä enemmän selvittämään Finanssivalvonnan menettelyä työttömyyskassojen valvonnassa Covid-19-pandemian aikana.

Asia ei anna aiheita enempiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel