

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 178/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- etuuspäällikkö Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- vastuualuepäällikkö Kirsi Vainikainen, Pohjois-Savon TE-keskus

- työvoimapalveluasiantuntija Ritva Kaijo, Satakunnan TE-keskus
- kehittämispäällikkö Jorma Palola, Suomen Kuntaliitto
- työvoimapolitiittinen asiamies Heikki Taulu, Akava ry
- asiantuntija, OTK Mikko Räsänen ja asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työmarkkina-asioiden päällikkö Outi Tähtinen, Suomen Yrittäjät ry
- lakimies Heli Puura ja talouspolitiittinen asiantuntija Ralf Sund, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- puheenjohtaja Lea Karjalainen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVV ry
- varapuheenjohtaja Markku Virtanen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen lähtökohtana on perusteluiden mukaan luoda mahdollisuuksia aikuisille osaamisensa päivittämiseen ja kohottamiseen

työuransa aikana. Sosiaaliturvan uudistamista valmistelevalta SATA-komitean tammikuussa 2009 tekemien keskeisten linjausten mukaan työelämän muutoksiin vastaamiseksi työvoiman ammattitaitoa on pidettävä yllä sekä tarvittaessa varauduttava sen muokkaamiseen uusiin tehtä-

viin. Yhteiskunnan muutoksessa sosiaaliturvan tehtävänä on muun muassa osaamisen parantamiseen tähtäävän toiminnan tukeminen. Tavoitteen toteuttamiseksi komitea on linjannut muun muassa, että työttömyyden perusteella myönnetyn tuen ehdot ovat riippumattomia siitä, onko kysymys omaehtoisesta opetushallinnon rahoittamasta koulutuksesta vai työhallinnon rahoittamasta työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu käsiteltävä oleva hallituksen esitys ja sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 179/2009 vp) muodostavat yhden kokonaisuuden. Valiokunta toteaa, että näihin kahteen hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset olisi voinut antaa eduskunnalle yhtenä esityksenä, jolloin uudistuksen kokonaisuus hahmottuisi selkeämmin.

Valiokunta pitää hallituksen esitysten ehdotuksia aktiivista työvoimapolitiikkaa ja elinikäisen oppimisen tavoitetta käytännössä vahvistavina. Valiokunta pitää ensiarvoisena, että aktiivisilla toimenpiteillä pyritään turvaamaan se, että uudet työttömät eivät syrjäydy tämän suhdannetaantumisen aikana. Esityksissä pyritään lisäämään työttömän työnhakijan kouluttautumismahdollisuuksia kehittämällä opiskelun aikaisia etuuksia ja yksinkertaistamalla tukijärjestelmiä. Toimeentulojärjestelmän uudistamisen tavoitteena on poistaa ero työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja työnhakijan itsensä valitseman ja työ- ja elinkeinotoimiston hyväksymän koulutuspäivärahalla tuetun opiskelun väliltä. Koulutustuki ja koulutuspäiväraha poistui kokonaan, ja kaiken koulutuksen ajalta maksetaan korotettua työttömyysetuutta. Aikuiskoulutuksen etuuksien uudistamisperiaatteet pohjautuvat opetusministeriön asettaman ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta valmistelleen AKKU-johtoryhmän työhön.

Valiokunta pitää ehdotuksia tukijärjestelmän uudistamisesta kannatettavina, koska ne asettavat erilaiset opiskelumuodot samanarvoiseen asemaan ja selkeyttävät työttömän koulutuksen

aikaista turvaa. Opiskelun aikaisia etuuksia koskevat säännökset siirretään työttömyysturvalakiin. Valiokunta ottaakin niihin tarkemmin kantaa hallituksen esityksen HE 179/2009 vp käsitelyn yhteydessä.

Omaehtoisen koulutuksen sisältö

Uudistuksen myötä työvoimapolitiittinen aikuis- ja työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu tulevat olemaan nykyistä selvemmin vaihtoehtoisia tapoja parantaa ammattitaitoa. Työnhakijalla ei olisi subjektiivista oikeutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Samalla tavoin kuin muissakin palveluissa, joissa käytetään työttömyysetuutta toimeentulon turvaamiseen, myös työnhakijan omaehtoisessa opiskelussa etuuden käyttäminen on riippuvainen työ- ja elinkeinotoimiston tekemästä palvelutarvearviosta.

Omaehtoisen opiskelun ajalta työttömällä on oikeus tukeen, jos opiskelusta on sovittu osana työnhakijan työnhakusuunnitelmaa. Koulutus voidaan hyväksyä suunnitelmaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi opiskelun parantavan ammatillista osaamista ja nopeuttavan pääsyä työmarkkinoille.

Arvioinnin tekemisessä eri osapuolten yhteistyö on tärkeää paitsi opintojen mahdollisimman hyvän soveltuvuuden arvioimiseksi myös sen vuoksi, että opintoihin haluavat tulisivat tasapuolisesti kohdelluiksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että työvoimaviranomaisten tarvittaessa moniammatillinen arvio opintojen soveltuvuudesta osaamisen parantamiseen tehtäisiin kiinteässä yhteistyössä TE-toimistoissa koulutuksesta vastuussa olevien ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kanssa. Koulutuksen tarpeen ja soveltuvuuden arviointi vaatii työvoimapolitiikan ja opintosisältöjen asiantuntemusta. Lisäksi yksilökohtaisten tarpeiden ja edellytysten huomioon ottaminen on olennaista opiskelumotivaation vahvistamiseksi.

Omaehtoiseen koulutukseen voidaan sisällyttää nykyistä monipuolisemmin erilaista koulutusta, jonka kuitenkin on oltava päätoimista. Omaehtoisena koulutuksena voidaan tukea myös korkeakoulututkintoon johtavia opintoja, jos tar-

koitus on kesken jääneiden opintojen loppuun saattaminen. Opintojen keskeytymisestä tulee kuitenkin olla kulunut vähintään vuosi. Korkea-kouluopintoja voidaan tukea muutoinkin, jos siihen on erityinen, lähinnä työllistymismahdollisuuksiin liittyvä syy.

Työttömien työnhakijoiden koulutuksen ja opiskelun taloudellisen tukemisen tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa ja mahdollisuutta saada työtä tai säilyttää työpaikka samoin kuin turvata ammattitaitoisen työvoiman saataavuutta. Koska työnhakijan mahdollisuus suorittaa omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella olisi vaihtoehto työvoimapolitiittiselle aikuiskoulutukselle, edellä mainitut koulutukselliset ja työvoimapolitiittiset lähtökohdat ja tavoitteet koskisivat myös työnhakijan työnhakusuunnitelmassa sovittuja omaehtoisia opintoja. Työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisten omaehtoisten opintojen osalta painopiste olisi esityksen perustelujen mukaan lyhytkestoisissa ja nopeaa työmarkkinoille sijoittumista edistävässä opinnoissa. Valiokunta hyväksyy esityksen lähtökohdan, mutta huomauttaa kuitenkin, että nykyisen taantuman oloissa koulutuksen jälkeenkään työllistyminen nopeasti on erittäin haasteellista ja antaa tilaisuuden suosia myös pidempikestoista koulutusta.

Omaehtoiseen koulutukseen pääsy

Valiokunta pitää merkittävänä parannuksena sitä, ettei omaehtoiseen koulutukseen pääsyyn enää edellytetä 10 vuoden työhistoriaa. Koulutukseen pääsyyn ei myöskään jatkossa edellytetä 65 päivän työttömyyttä, vaan koulutus on mahdollista aloittaa heti työttömyyden alettua. Opiskeluun pääsy ei edellytä myöskään työssäoloehdon täyttymistä, vaan työmarkkinatukea saava voi aloittaa omaehtoisen koulutuksen ja saada siltä ajalta työmarkkinatukeen korotusosaa.

Omaehtoisen koulutuksen aikaisia etuuksia korotetaan huomattavasti. Koulutuksen ajalta voi saada uudistuksen jälkeen korotettua ansioosaa tai korotusosaa taikka muutosturvan ansioosaa tai muutosturvalisää. Lisäksi koulutusajalta aletaan maksaa ylläpitokorvausta. Opiskelua

voitaisiin tukea enintään 24 kuukauden ajan opintokokonaisuutta kohti.

Omaehtoiseen koulutukseen pääsyn alaikärajaksi ehdotetaan 25:tä vuotta. Kun työhistoria-vaatimus kokonaan poistuu, käytännössä ehdotettu 25 vuoden ikäraja laskee omaehtoisen opiskelun alinta ikärajaa nykyisestä. Ikärajan asettamisen perusteena on esityksessä tuotu esille se, että sääntelyn tarkoituksena ei ole korvata opintotukijärjestelmää tai muita vastaavia opintojen aikaisia tukimuotoja, minkä vuoksi alle 25-vuotiaiden henkilöiden omaehtoisten opintojen ensisijaisina tukimuotoina säilyisivät jatkossakin opintotukilaissa säädetyt tuet. Ikärajan tarkoituksena on ehkäistä tilannetta, jossa suuri osa peruskoulun tai lukion päättäneistä rekisteröityisi työnhakijoiksi ja pyrkisi saamaan myöhempien opiskelujensa ajalta työttömyysetuutta, joka on opintotukea korkeampaa.

Ikärajan asettamisella ei muutoin ole vaikutusta alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysturvaan. Siten alle 25-vuotias voi esimerkiksi edelleen tulla valituksi työvoimapolitiittiseen aikuis-koulutukseen, jonka ajalta hänelle maksetaan työttömyysetuutta. Valiokunta hyväksyy ikärajan asettamisen edellä esitetyn lisäksi sen vuoksi, että ammatillisen osaamisen päivittämiseen ja uudelleen kouluttautumiseen on nuoria enemmän tarvetta vanhemmilla ikäluokilla.

Työvoimahallinnon resurssit

Hallituksen esitys sisältää sekä työ- ja elinkeinotoimistojen työtä lisääviä että työtä vähentäviä ehdotuksia. Kokonaisuutena työmäärän ei esityksessä arvioida lisääntyvän. Etuuksiin liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentymisen arvioidaan vapauttavan henkilöstöresursseja varsinaiseen asiakaspalvelutyöhön, muun muassa työnhakijoiden koulutustarpeiden arviointiin. Työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävänä olisi arvioida, täytyvätkö työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun edellytykset. Valiokunta huomauttaa, että asiakkaan koulutustarpeiden, -mahdollisuuksien ja -vaihtoehtojen selvittely on aikaa vievää ja vaatii työ- ja elinkeinotoimistoissa resurssien osoittamista tähän työhön.

Omaehtoisen opiskelun edellytysten täyttyessä opiskelusta sovitaan työnhakusuunnitelmasa. Valiokunta korostaa, että työnhakusuunnitelman tekemiseen tulee varata aikaa ja suunnitelman teko ei saa olla näennäistä ilman tarkoitustakaan sen noudattamisesta. Työnhakusuunnitelman laadinnan tulee olla aidosti yksilöllistä. Lisäksi valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että työnhakusuunnitelmaa on voitava joustavasti pikaisestikin muuttaa, jos sopivaa koulutusta olisi tarjolla.

Työ- ja elinkeinotoimistot antavat työttömyysetuuden maksajalle työvoimapolitiittisen lausunnon hakijan oikeudesta työttömyysetuuteen omaehtoisen opiskelun ajalta ja seuraavat työnhakijan opintojen etenemistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että opintojen etenemistä seurattaisiin sellaisella tavalla ja tiheydellä, etteivät mahdolliset opintojen hidastumiset tai keskeytykset johtaisi taannehtivasti pitkältä ajalta tuen takaisinperintään.

Valiokunta pitää uudistuksen toteuttamista haasteellisena työ- ja elinkeinotoimistoille. Lomautettujen ja irtisanottavien määrän kasvaessa toimistoissa tulisi pystyä palvelemaan entistä suurempaa asiakaskuntaa entistä yksilöllisemmin. Vaikka uudistuksen suomia kouluttautumismahdollisuuksia käyttävät todennäköisimmin lyhyen työttömyyden omaavat, aktiiviset ja elämänhallinnaltaan kunnossa olevat asiakkaat, tulisi TE-toimistoissa pystyä edelleen pitkäaikaistyöttömien ja heikoimmassa työmarkkina- asemassa olevien aktivointiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan TE-toimistojen resursseja tulisi vahvistaa työn lisääntymistä vastaavasti.

Omaehtoisen opiskelun lisääntyminen ei nykyisessä suhdannetilanteessa vähennä työvoimapolitiittisen koulutuksen tarvetta. Sisällöltään laadukasta koulutusta pitäisi pystyä tarjoamaan eri

osissa maata kysyntää vastaavasti. Valiokunta pitää kohtuuttomana tilannetta, että monilla alueilla työvoimapolitiittiseen koulutukseen pääsy on suhteellisesti vaikeampaa kuin korkeakouluopintoihin pääsy. Valiokunta pitää tärkeänä, että työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämiseen pystytään varaamaan lisäresursseja. Taantumana aikana vaille työtä jääville on tärkeää tarjota mahdollisuus osaamisen päivittämiseen tai uudelleen koulutukseen. Osaamiseen panostaminen vahvistaa samalla talouden nousun mahdollisuuksia.

Muuta

Ehdotuksen mukaan työttömyyspäivärahaan oikeutetuille maksetaan jatkossa työelämävalmennuksen ajalta työttömyysetuutta eikä työllistämistukea kuten nykyisin. Muutos on perusteltu, koska se asettaa päivärahaan oikeutettujen näkökulmasta eri aktivointimuodot etuuksien suhteen samaan asemaan. Tämä on omiaan kannustamaan päivärahaa saavia työnhakijoita osallistumaan työelämävalmennukseen, koska sen aikana maksetaan työttömyysaikaa korkeampaa etuutta.

Ehdotetut muutokset ylläpitokustannusten korvaamiseen selkiyttävät ylläpitokorvauksen maksamiseen liittyviä säännöksiä. Ylläpitokorvauksen tason nosto 9 euroon vuorokaudessa perustuu hallitusohjelmaan ja nostaa aktiivitoimenpiteisiin osallistuvien tuloja.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystoimikunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Jukka Mäkelä /kok
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Markku Pakkanen /kesk
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Päivi Räsänen /kd
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Paula Sihto /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Lenita Toivakka /kok
	Anneli Kiljunen /sd	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.