

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Riku Hurme, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Hyttinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- johtava juristi Tarja Krakau, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Helsingin kaupunki
- Ammattiliitto Pro ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Työttömien Keskusjärjestö ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Palkkatuki kunnille ja kuntayhtymille

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vuoden 2025 alusta voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) palkkatuen myöntämistä koskevaan sääntelyyn. Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseen tarkoitettu tuki, jonka työvoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2024 vp

maviranomainen voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin. Palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään. Palkkatukea voidaan nykyisin myöntää muun muassa kunnalle, kuntayhtymälle ja hyvinvointialueelle.

Palkkatuen myöntämistä kunnalle ja kuntayhtymälle ehdotetaan rajattavaksi niin, että niille voidaan jatkossa myöntää palkkatukea ainoastaan alentuneesti työkykyisen henkilön tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Sen sijaan palkkatuen myöntäminen ammatillisen osaamisen parantamiseen ei enää olisi mahdollista. Helsingin kaupungille tukea voitaisiin edelleen myöntää myös tähän tarkoitukseen siltä osin kuin henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue, sillä palkkatuen myöntämiseen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille ei ehdoteta muutoksia.

Ehdotettu muutos perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan työllisyysmäärärahoja alennetaan 37 miljoonalla eurolla vuodesta 2025 alkaen osana julkisen talouden säästötoimenpiteitä. Tarkoituksena on, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Hallitus uudistaa hallitusohjelman mukaan palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Palkkatuen kohdentumista yksityiselle sektorille on edistetty jo aiemmilla lainsäädännön muutoksilla.

Palkkatuella tuetussa työssä vuonna 2023 olleista 44 prosenttia työskenteli yrityksissä, noin 30 prosenttia kolmannella sektorilla, 24 prosenttia kunnissa ja kuntayhtymissä sekä noin kaksi prosenttia hyvinvointialueilla. Palkkatukea maksettiin vuonna 2023 yrityksille ja kolmannen sektorin työnantajille yhteensä noin 155,5 miljoonaa euroa ja julkisen sektorin työnantajille noin 78 miljoonaa euroa, mistä valtaosa kunnille. Suurin osa palkkatuesta myönnetään ammatillisen osaamisen parantamiseen. Kunnille ja kuntayhtymille maksetaan tällä perusteella palkkatukea arviolta 35 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on 10–20 miljoonaa euroa aiempaa vähemmän. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että palkkatuen vaikuttavuudesta tehtyjen selvitysten mukaan palkkatuen vaikuttavuus on heikointa, kun tuki on myönnetty julkiselle sektorille.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2025 alusta valtiolta kunnille. Työvoimapalveluiden järjestäminen on kuntien uusi valtionosuustehtävä, ja työllisyysmäärärahat siirtyvät muutoksen myötä kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin tehdään 37 miljoonan euron vähennys vuodesta 2025 alkaen. Palkkatukeen ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän työvoimapalveluiden järjestämisen kustannuksia 35–53 miljoonaa euroa vuodessa. Saadun selvityksen mukaan kuntien kustannukset pienenevät ainakin siirtymävaiheessa peruspalvelujen valtionosuuksiin tehtävää säästöä vähemmän, joten vuoden 2025 osalta vähennys ei vastaa muutoksista aiheutuvaa kustannussäästöä.

Valiokunta toteaa, että työvoimapalveluiden järjestämiseen ja resursointiin liittyy kunnan harkintavaltaa, eikä työnhakijalla pääsääntöisesti ole subjektiivista oikeutta tiettyyn palveluun. Työvoimapalveluita tulee kuitenkin järjestää työnhakijoiden palvelutarpeiden mukaisesti. Kun työttömälle työnhakijalle ei enää jatkossa voida tarjota palkkatuettua työtä kunnassa tai kuntayhtymässä, voi muiden työvoimapalveluiden kysyntä lisääntyä, jolloin kuntien kustannukset eivät vähene oletetusti. Jos taas palkkatuettua työvoimaa on käytetty kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen,

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2024 vp

seen tai kunnat ovat muutoin paikanneet palkkatuetulla työllä pysyvää työvoimatarvetta ja kunta joutuu palkkaamaan palkkatuetun työvoiman tilalle työvoimaa myös ilman palkkatukea, eivät kuntien kustannukset vähene myöskään tältä osin oletetusti. Työvoimapalveluiden järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin vaikuttavat näin ollen työnhakijoiden palvelutarpeet ja kuntien päätökset siitä, järjestetäänkö kuntasektorille myönnetyn palkkatuen tilalle muita työvoimapalveluja sekä miten eri palveluja lopulta resursoidaan.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, etteivät kuntien tehtävät välttämättä vähene kustannussäästöjä vastaavasti. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien työvoimaviranomaisilla on säästöistä huolimatta käytössään riittävä keinovalikoima työllisyyden edistämiseen. Lisäksi on tärkeää, että säästötavoitteet voidaan saavuttaa puuttumatta mahdollisuuteen myöntää palkkatukea erityisen heikossa työmarkkina-asemassa oleville.

Valmiuslakiin ehdotetut muutokset

Valmiuslakiin (1552/2011) ehdotetaan tehtäviksi työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrostä johtuvat viranomaisten tehtäviä ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat muutokset. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Hallintovaliokunta kuitenkin toteaa, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä vielä varmistua siitä, ovatko ehdotetut yhteisrekisterinpitäjien vastuunjako ja viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset riittävän selkeitä.

Valiokunta toteaa tässäkin yhteydessä, että suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky perustuu kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti kykyyn ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa olosuhteissa. Tämän toteutumiseksi on huolehdittava myös siitä, että kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisen ja resilienssin kehittämiseen on riittävät edellytykset (ks. myös HaVL 16/2024 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

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

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2024 vp

Helsingissä 6.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Alviina Alametsä vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Pääministeri Orpon hallitus on antanut eduskunnalle esityksen, jolla muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia sekä valmiuslakia. Valmiuslain muutos on lähtökohtaisesti kannatettava valiokunnan lausunnossa esitetyin perustein ja huomioon, mutta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutokseen liittyy useita epäkohtia, eikä esitystä siten allekirjoittaneiden mielestä voi pitää kannatettavana.

Hallituksen esityksen mukaan työvoimaviranomainen voisi jatkossa myöntää palkkatukea kunnalle tai kuntayhtymälle ainoastaan alentuneesti työkykyisen henkilön tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei olisi enää jatkossa mahdollista. Työvoimaviranomainen voisi kuitenkin myöntää palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue. Palkkatukea voitaisiin myöntää edelleen myös hyvinvointiyhtymälle.

Esityksen perustelujen mukaan palkkatukeen ehdotettavilla muutoksilla toteutetaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa linjattua 37 miljoonan euron työllisyysmäärärahojen leikkausta vastaava muutos kuntien tehtäviin. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan lakiehdotuksessa on kuitenkin kysymys yksinomaan palkkatuen rahoitukseen kohdistuvasta leikkauksessa, eikä kysymys ole esimerkiksi normien purkamiseksi tehdyistä muutoksista. Tavoitteena ei selvästikään ole vähentää kuntien tehtäviä, vaan puhtaasti leikata kuntien työllisyysmäärärahoja.

Hallintovaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan esityksellä ei vähennetä kuntien tehtäviä. Sen sijaan muutoksilla vähennettäisiin merkittäväällä tavalla kuntien mahdollisuutta edistää etenkin pitkään työttömänä olleiden työllisyyttä. Työvoimapalveluiden järjestämislain (380/2023) 4 § 2 momentin perusteella julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen perustuu asiakkaiden palvelutarpeeseen ja asiakkaalle tulee tarjota palveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Jos työvoimaviranomainen ei jatkossa pystyisi enää tarjoamaan palkkatuettua työtä kunnassa, vaikka se olisikin henkilöasiakkaan palvelutarve huomioiden parhaiten hänelle sopiva palvelu, tulee työvoimaviranomaisen tarjota sen sijasta vähemmän palvelutarpeeseen vastaavaa palvelua. Esitys kohtelee tässä muodossa työnantajia eriarvoisesti, kun kuntien mahdollisuuteen käyttää palkkatukea kohdistetaan esitetyn kaltaisia rajoituksia.

Esityksessä todetaan, että osa kunnille myönnettävistä palkkatuista tullaan myöntämään yksityiselle sektorille. Kun tukea myönnetään kuntien sijasta yksityiselle sektorille, eivät työvoimaviranomaisen tehtävät kuitenkaan vähene. Työvoimaviranomaisen toiminta vain vaikeutuu ja asiakkaiden palveluvalikoima kaventuu ehdotetulla esityksellä.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2024 vp
Eriävä mielipide

On kuitenkin hyvä, että hallituksen säästötoimenpide ei kohdistu yli 60-vuotiaisiin ja osatyökykyisiin, joilla on jatkossakin mahdollisuuksia kartuttaa eläkekertymää työllistymällä palkkatuetuun työhön kuntiin. Ikäsyrynnästä suomalaisilla työmarkkinoilla on jo paljon erillistä tietoa, ja yli 60-vuotiaiden on suhteellisesti vaikeampi työllistyä avoimille työmarkkinoille verrattuna nuorempiin.

Esitetyllä muutoksella poistetaan siis kuntien keinovalikoimasta niiden käytössä tällä hetkellä olevia palveluita. Hallituksen ajamaa muutosta kannatettavampaa olisi lausuntopalautteen perusteella vaihtoehtoisesti se, että leikkaus tehtäisiin ilman vastaavaa lainsäädäntömuutosta, jolla rajoitetaan kuntien keinovalikoimaa. TE-uudistuksen toteutuminen vuoden 2025 alusta asettaa kunnat jo nyt haasteelliseen asemaan, sillä rahoituksen kustannusneutraalius ei ole monien asiantuntijatahojen mukaan toteutumassa. Työllisyysmäärärahojen leikkaus heikentää tilannetta entisestään, kun leikkauksella vaikeutetaan tulevien työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia edistää työllisyyttä.

Enemmistö lausunnonantajista on suhtautunut lakimuutokseen kielteisesti. Kunnalla on aiemmin ollut merkittävä rooli sosiaalisessa työllistämisessä. Kunnat ovat työllistäneet palkkatuen avulla esimerkiksi vaikeimmin työllistyviä ja pitkäaikaistyöttömiä yksityistä sektoria enemmän. Jatkossa kannustava rahoitusmalli tulee ohjaamaan kuntia vaikuttavampaan työllisyyspolitiikkaan ja siksi ei ole perusteltua, että niiden keinovalikoimaa tai resursseja vaikuttavan työllisyyspolitiikan tekemiseen heikennetään aikana, jolloin työllisyystilanne on jo lähtökohtaisesti heikko.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että 1. lakiehdotus hylätään ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan lausunnon mukaisesti.

Helsingissä 6.11.2024

Eemeli Peltonen sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd
Alviina Alametsä vihr
Anna Kontula vas