Soile Kuitunen

27.10.2022

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (HE 175/2022)

Kuntoutussäätiö kiittää saamastaan lausunto- ja kuulemispyynnöstä. Kuntoutussäätiö lausuu hallituksen esityksestä seuraavaa.

1. Yleistä

Kuntoutussäätiö pitää hallituksen esityksen tavoitetta palkkatukijärjestelmän yksinkertaistamisesta hyvänä ja tarkoituksenmukaisena. Samalla Kuntoutussäätiö esittää huolensa kaikista heikoimmassa työmarkkinatilanteessa olevien ihmisten työllistymisestä. Näiden ihmisten palveluihin ja tukirakenteisiin, erityisesti järjestöjen ja säätiöiden toteuttamina, on tulossa merkittäviä muutoksia.

Palkkatukiuudistus sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle ajoittuvat samaan ajankohtaan. Käynnissä ovat myös kuntakokeilut, joiden jälkeen työllisyydenhoidon vastuun on tarkoitus siirtyä pysyvästi kunnille.

Haasteena on, että palvelujärjestelmä hajautuu vammaisen, osatyökykyisen ja kuntoutustarpeessa olevan työttömän työnhakijan näkökulmasta kolmelle toimijalle: kunnalle, yhteistoiminta-alueelle sekä hyvinvointialueelle. Kuntoutus on jatkossa hyvinvointialueiden vastuulla ja työllistäminen kuntien vastuulla. Kuitenkin huomattavan moni pitkään työelämän ulkopuolella oleva ihminen tarvitsee monialaista tukea työllistymiselleen. Merkittävällä osalla näistä ihmisistä on hyvinvoinnin ja terveyden pulmia, syrjäytymistä sekä ongelmia sosiaalisissa suhteissaan. Tukea ja apua tarvitaan niin työllistymisedellytyksien parantamiseen kuin terveys- ja hyvinvointipulmiin.

Kuntoutussäätiö katsoo, että kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö on avainasemassa työllistymisen ja työkyvyn tuen tarjoamisessa. Lakiehdotuksen taloudelliset kannusteet kunnille eivät ohjaa siihen, että heikoimmassa asemassa oleville tarjottaisiin tukea työkyvyn laaja-alaisiin ongelmiin.

Kuntoutussäätiö tuo esiin myös huolensa lakimuutoksen perustana olevasta tutkimuksellisesta näytöstä. Palkkatuen hyötyjä ja vaikutuksia koskeva tutkimustieto on edelleen vähäistä ja hajanaista. Päätöksenteossa on tärkeää nojautua aina uusimpaan tietopohjaan, sillä yhteiskunnassa, työllistämisessä ja sitä koskevissa toimenpiteissä tapahtuu muutoksia koko ajan (Aho ym. 2018).

Työllisyyden tutkijatyöryhmä kokosi palkkatuen vaikutuksia koskevaa tutkimustietoa yhteen vuonna 2021 julkaistussa raportissa (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163207). Raportissa todetaan, että arviointitutkimusten mukaan yksityisen sektorin palkkatuki vaikuttaa positiivisesti siihen osallistuneiden työllisyyteen verrokkiryhmään verrattuna. Tutkijat kuitenkin toteavat, että näyttö merkittävistä, laajoista pitkällä aikavälillä realisoituvista vaikutuksista ei ole kovin vahvaa.

Tutkijatyöryhmän tekemän tulosanalyysin perusteella julkisen sektorin palkkatuki on tehoton aktiivisen työvoimapolitiikan väline kaikkien olemassa olevien katsausten valossa, vaikka kirjallisuudessa onkin muutamia tästä poikkeavia tuloksia. Suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samankaltaisia kuin kansainväliset tulokset. Ainoan poikkeuksen muodostaa Ahon ym. (2018) tutkimus, joka tarkastelee

julkisen sektorin palkkatukea koskevia vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllisyyteen. Tutkimuksen mukaan julkisen sektorin tukityöllistäminen toimii paremmin pitkään työttömänä olleilla, vaikka toimien vaikuttavuus kokonaisuutena jäi heikoksi.

Palkkatuen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa on syytä huomioida vaikutukset laaja-alaisesti. Tutkimuksissa on esitetty, että palkkatukiohjelmat voivat antaa erityisen haavoittuville ryhmille työmahdollisuuksia ja jopa ehkäistä nuorisorikollisuutta. Mikäli vaikuttavuusmittarina käytetään pelkästään työllistymistä ja nimenomaan työllistymistä avoimille työmarkkinoille, jää kuva palkkatuen kokonaisvaikuttavuudesta vajaaksi. Palkkatuetulla työllä, kuten työllä ylipäänsä, tavoitellaan myös muita inhimillisiä vaikutuksia, kuten muutoksia ihmisten hyvinvoinnissa, terveydessä ja sosiaalisessa osallisuudessa.

Palkkatuen houkuttelevuudesta yksityisellä sektorilla tarvittaisiin myös lisää tutkittua tietoa. Yksityisen sektorin palkkatukityöllistäminen riippuu aina viime kädessä työantajien rekrytointipolitiikasta ja motivaatiosta. Työnantajilla tulee olla resursseja, osaamista ja hyviä toimintamalleja ihmisten työkyvyn tukemiseen myös tilanteissa, joissa ongelmat ovat pitkittyneitä ja monimutkaisia.

2. Palkkatuen käyttö tulee sallia samalle henkilölle samalla työantajalla

Hallituksen esitystä on muutettu palkkatuen jatkokäytön osalta samalle henkilölle samalla työnantajalla. Kuitenkin hallituksen esityksessä todetaan, että tukea ei voisi myöntää uudestaan työnantajalle, jolle on myönnetty aiemmin palkkatukea saman henkilön palkkakustannuksiin ennen kuin edellisen palkkatukijakson päättymisestä on kulunut kolme vuotta.

Kuntoutussäätiö ei pidä esitettyä aikarajaa tarkoituksenmukaisena ja esittää sen poistamista. Kuntoutussäätiö katsoo, että palkkatukea tulisi voida käyttää myös uudestaan saman henkilön palkkaamiseen ilman väliaikoja.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että palkkatukijaksojen tulee olla riittävän pitkiä hyötyjen ja vaikutusten aikaansaamiseksi. Samalla työnantajalla pidempien palkkatukijaksojen aikana työskentely mahdollistaa turvalliset oppimisolosuhteet, ja antaa myös työnantajalle paremmat edellytykset tukea työntekijän työkykyä. Toimintakyvyn pysyvät alenemat sairauden tai vamman perusteella ovat keskeisiä taustatekijöitä pitkään jatkuneelle työttömyydelle, mutta niiden lisäksi taustalla voivat vaikuttaa monet muutkin tekijät, jotka eivät poistu yksittäisen palkkatukijakson aikana.

On kohtuutonta rajata palkkatuen hyödyntämisen mahdollisuuksia tilanteissa, jossa palkkatuki on edellytys työllistymiselle ja sosiaalisen osallisuuden toteutumiselle. Kun palkkatukeen yhdistetään yksilöllistä tukea työhönvalmennuksena, työvalmennuksena ja/tai uraohjauksena, voi henkilöllä pidemmän palkkatukijakson jälkeen olla aiempaa paremmat edellytykset työllistyä myös avoimelle sektorille.

3. Palkkatuen sivukulut ja lomarahat tulee kattaa myönnettävällä palkkatuella

Hallituksen esityksessä työnantajan sivukuluja ja lomarahaa ei jatkossa luettaisi palkkatuella katettaviin kustannuksiin ja lisäksi tehtäisiin muita tarkennuksia tukikelpoisten kustannusten määritelmään.

Kuntoutussäätiö ei kannata ehdotettua muutosta. Kuntoutussäätiö katsoo, että henkilön sivukulut tulee voida kattaa myönnetyllä palkkatuella niin, etteivät ne jää työnantajan maksettaviksi kuluiksi.

Mikäli luonnoksessa esitetyt rajaukset otettaisiin käyttöön, vaikuttaisi tämä monien yritysten sekä yleishyödyllisten järjestöjen ja säätiöiden mahdollisuuksiin hyödyntää palkkatukea ja työllistää pitkäaikaistyöttömiä. Monella yleishyödyllisellä toimijalla ei ole taloudellisia edellytyksiä kyseessä olevien kulujen kattamiseen, vaikka tarvetta ja mahdollisuuksia palkata pitkäaikaistyöttömiä ja muutoin haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia henkilöitä olisi. Oletettavasti kyseisten rajausten käyttöönotto johtaa palkkatuen käytön merkittäviin alenemiin. Kyseinen uudistus myös lisää byrokratiaa ja hallinnollista työtä.

Kuntoutussäätiö ei myöskään kannata 100 prosentin palkkatukijakson rajaamista 10 kuukauteen.

4. Kauppavaikutuksen määrittelyä tulee tarkentaa eikä sitä tule soveltaa työllistäviin yhdistyksiin

Kuntoutussäätiö näkee hyvänä, että kauppavaikutusten rajaa on nostettu 100 000 eurosta 200 000 euroon. Ongelmana hallituksen esityksessä on edelleen kauppavaikutusten määrittely. Hallituksen esityksen mukaan TE-toimisto tai kuntakokeilukunta arvioi, onko järjestön toiminnalla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä mahdollistaa keskenään erilaiset tulkinnat eri alueilla ja kunnissa.

Yhdistysten ja säätiöiden taloudelliseen ja toiminnalliseen tilanteeseen vaikuttavat monet avustusjärjestelmiin valmisteilla olevat muutokset, kuten Veikkausvoittovarojen jakojärjestelmän uudistus, kuntien järjestöavustuksiin kohdistuvat muutokset sekä vuoden 2022 aikana aloittaneiden hyvinvointialueiden järjestöavustamisen strategiat. Nämä aiheuttavat paljon epävarmuutta. Esimerkiksi Veikkausvoittovarojen jakamista sosiaali- ja terveysalan järjestöille koordinoiva avustuskeskus STEA on pidempään kannustanut alan järjestöjä ja säätiöitä muuhun varainhankintaan. Kuntoutussäätiö katsoo, ettei niihin järjestöihin, jotka työllistävät pitkäaikaistyöttömiä, tule soveltaa de minimis -tukiehtoa.

De minimis -tukiehdon soveltaminen ja ehdotus kokonaisuudessaan johtaisi siihen, että niitä järjestöjä ja säätiöitä, joilla on omaa myytävää palvelutoimintaa, rankaistaisiin asiasta. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Pikemminkin pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä palkkaavien järjestöjen ja säätiöiden toimintaedellytyksiä tulee vahvistaa.

Kuntoutussäätiö haluaa painottaa, että Suomen tulisi soveltaa sellaista Euroopan Unionin alueen yleistä linjaa, joka mahdollistaa kaiken kokoisille yhteiskunnallisille ja sosiaalisille yrityksille toimintaedellytykset julkisten tukien hyödyntämisessä. On myös epäselvää, missä määrin pienet yhdistykset, säätiöt ja yritykset todellisuudessa kykenevät käyttämään palkkatukea tilanteissa, joissa yhteisöjen mahdollisuudet hallita mm. osatyökykyisten palkkaamisesta aiheutuvia taloudellisia ym. riskejä ovat usein hyvin rajalliset.

On myös edelleen epäselvää, mitä kaikkea taloudellista toimintaa lasketaan kuuluvaksi toimintaan, johon kauppavaikutusten arviointirajaa sovelletaan. Kuuluvatko tähän toimintaan esimerkiksi kuntouttava työtoiminta, hankkeet sekä palveluiden ja tavaroiden myynti? Mikäli tällainen taloudellisen toiminnan laajuutta koskeva raja toiminnalle asetetaan, tulee jonkin tahon myös valvoa rajan toteuttamista. Mille taholle valvontavastuu kuuluu?

Kuntoutussäätiö nostaa esille myös kysymyksen siitä, miten ja millä syklillä kauppavaikutusten arviointirajaa tarkastellaan. Nykyisellään inflaatio on noin kahdeksan prosenttia, mikä nostaa kaikkia kustannuksia ja heijastuu myös myytävien palveluiden ja tuotteiden hintoihin. Kauppavaikutusten rajaa on syytä tarkastella huomioiden kustannuskehitys.

Mikäli hallituksen näkemys valtiontukisääntelyn tulkinnasta jää kuitenkin voimaan, Kuntoutussäätiö pitää erittäin tärkeänä, että asiaan sovelletaan siirtymäaikaa. Perusteltua tällöin olisi, että laki 100 prosentin palkkatuen osalta astuisi voimaan vasta 1.1.2025 alkaen, samanaikaisesti työllisyydenhoidon järjestämisvastuun siirron kanssa. Kuntoutussäätiö esittää lisäksi, että kauppavaikutusta koskevan kriteeristön määrittely siirrettäisiin asetustasolle, mikäli kauppavaikutukset halutaan määritellä. Tällöin lakiin ei kirjattaisi ylärajaa, vaan ainoastaan viittaus määräaikaisiin rajoihin, jotka määritettäisiin asetuksella.

5. Palkkatukimuutokset alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen kannatettavia, kun mukaan otetaan kerroinkorotus

Kuntoutussäätiö pitää tuen määrän korottamista nykyisestä 50 prosentista 70 prosenttiin alentuneesti työkykyisen henkilön palkkaamisessa kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Tämä muutos lisää parhaimmillaan työnantajan motivaatiota rekrytoida osatyökykyisiä.

Kuntoutussäätiö katsoo myös, että osatyökykyisen henkilön palkkaamisessa sovellettava 10 kuukauden alkujakso on tarkoituksenmukainen. Se, ettei palkkatuen saaminen edellyttäisi rekrytointivaiheessa tuottavuuden aleneman arviointia, voi nopeuttaa työllistymistä. Kun ensimmäisen työllistymisjakson aikana tehdään tuottavuusarviointi ja työsuhde jatkuu samalla työnantajalla, tukea voidaan myöntää 24 kuukauden jaksoissa.

Kuntoutussäätiö esittää, että palkan sivukulujen osalta osatyökykyisten palkkatukeen tulisi kohdentaa sama palkkakustannusten kerroinkorotus kuin esityksen 100 prosentin palkkatuessa. Tällöin osatyökykyisten henkilöiden palkkaamisessa palkkatuen sivukulut olisivat työnantajalle korvattavia kustannuksia korotuskertoimen mukaisesti. Tämä voisi osaltaan kannustaa työantajia palkkaamaan osatyökyisiä henkilöitä.

6. Haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tilanne turvattava palkkatukiuudistuksessa

Kuntoutussäätiö lausunnon lopussa vielä korostaa erikseen kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien työnhakijoiden tilannetta. Kuntoutussäätiö katsoo, että vaikka uudistuksessa on paljon kannatettavia asioita, uhkakuvana on, että haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tilanne heikkenee.

Kun monen järjestön ja säätiön mahdollisuudet palkata palkkatuella työntekijöitä heikkenevät, eivät kaikki löydä korvaavia työmahdollisuuksia avoimilta markkinoilta. Sosiaali- ja

terveydenhuoltojärjestelmä joutuu paikkaamaan ja sen vastuulle jää myös rahoittaa nämä väliinputoamiset.

Työelämäosallisuudella on lukuisia myönteisiä vaikutuksia ihmisten työ- ja toimintakykyyn sekä sosiaaliseen osallisuuteen. Se mitä palkkatuen uudelleen suuntaamisessa säästetään, joudutaan todennäköisesti maksamaan sosiaali- ja terveydenhuollon kohonneissa kustannuksissa.

Kuntoutussäätiö

Kuntoutussäätiö on kuntoutuksen suunnannäyttäjä ja visiomme on olla vetovoimaisin kuntoutuksen kehittämisympäristö. Osaamisalueemme ovat työkyky, toimintakyky ja sosiaalinen osallisuus.

Toiminnassamme yhdistämme asiakaskokemuksen korkeatasoiseen monitieteiseen tutkimukseen, uudistamme kuntoutusmalleja ja kuntoutusjärjestelmää sekä innostamme kehittämiseen mukaan asiantuntijoita, päättäjiä, yrityksiä, järjestöjä ja asiakkaita.

Soile Kuitunen
Toimitusjohtaja, valtiotieteiden tohtori