TE-palvelut
tjänster | services

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

KEHA/76253/2024
Asiantuntijalausunto
Satakunnan TE-toimisto
Päivi Laine
1.11.2024

**Asia: HE 120/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta**

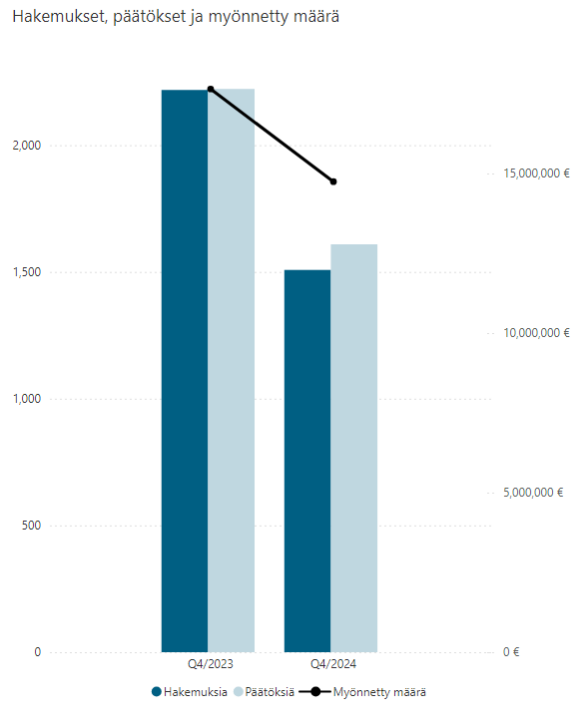
**Palkkatuki**

Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan palkkatuen kohdentamista erityisesti yrityksille ja kolmannelle sektorille ja ehdotetut muutokset koskisivat palkkatuen myöntämistä kunnalle tai kuntayhtymälle. Esityksen mukaan työvoimaviranomainen voisi 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 mahdollista.

Satakunnan TE-toimiston tarkentaa edeltävää lausuntoaan asiantuntijalausunnossaan seuraavasti.

Palkkatuen rahoitus on jatkossa osaa samaa rahoituskokonaisuutta, jota kunnat käyttävät muutenkin henkilöstönsä palkkaamiseen. Kunnat ovat ilman kyseessä olevaa HE:tä jo nyt rajaamassa palkkatuen käyttöään perustuen siihen, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerrytä palkansaajan työssäoloehtoa. Tämä vähentänee myös asiakkaiden halukkuutta palveluun. Kunnat vastaavat vuoden 2025 alussa osittain työmarkkinatuen rahoituksen lisäksi myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoituksesta. Koska palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerrytä palkansaajan työssäoloehtoa, useimmissa tilanteissa palkkatuen myöntäminen ei vaikuta kunnan rahoitusvastuuseen. Kuntien ei kannata kierrättää yleiskatteellisesti saamaansa rahoitusta itselleen ja menettää samalla työaikaa sen vaatimaan byrokratiaan. Myös palkkatuen käytön jaon suunnittelu saattaisi työllisyysalueen kuntien välillä olla haasteellista. Kuntien rahoitusvastuu kasvaa myös mm. siksi, että työllistymistä edistävät palvelut eivät poista asiakasta maksettavaa osuutta.

Vertailu (kuva) lokakuun 2023 ja lokakuun 2024 näyttää jo laskun palkkatukihakemusten määrässä kaikkien TE-toimistojen ja kuntakokeilujen osalta. Tosin palkkatukimäärärahojen tilanne on varmasti vaihdellut. Trendi näkyy kuitenkin myös sellaisten toimistojen osalta, joissa määrärahaa on lokakuussa ollut käytettävissä. Kuva on tietoalusta Myllystä.




Lakiesityksen perusteella kuntien yleiskatteellinen rahoitus alenee 37 miljoonaa euroa vuonna 2025, mikä heikentää työllisyysalueiden palvelutasoa ja työnhakijoiden mahdollisuuksia saada työllistymistä edistäviä ja tukevia palveluita. Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä huomioida, että työllisyysalueet tulevat maksamaan kunnille myös jo edellisinä vuosina myönnettyjä palkkatukijaksoja pitkälle yli vuodenvaihteen. TE-toimistot voivat tehdä vuoden 2024 loppuun asti päätöksiä myös ensi vuonna alkavista palkkatukijaksoista.

Olisi ollut kohtuullista porrastaa muutoksia sekä niiden tuomia vaikutuksia ja kohdistaa säästötavoite työvoimapalveluihin vasta siirtymäajan jälkeen, jolloin työllisyysalueet olisivat paremmin ehtineet suunnitella alueen asiakkaiden palvelutarpeiden mukaiset palvelut niiden vaikuttavuus huomioiden. Mahdollisesta työvoimaviranomaisen matalan kynnyksen työvoimapalvelusta on toistaiseksi kuulunut vasta epävirallisia tietoja ja kunnille tehdystä kyselystä kerrotaan Työllisyyden yhdyspintaverkostossa 5.11.2024. Palvelun rahoituksesta ja esim. sen sisällön suhteesta Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevaan kuntouttavaan työtoimintaan ei epävirallisissa keskusteluissa ole puhuttu.

Kunnat ja järjestöt työllistävät muita työnantajasektoreita useammin heikossa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita; pitkäaikaistyöttömiä, alentuneesti työkykyisiä, maahanmuuttajia, ammattikouluttamattomia ja nuoria, jotka eivät suoraan työllisty avoimille työmarkkinoille. Leikkauksen sijaan rahoitusta olisi ollut vaikuttavuuden näkökulmasta järkevää kohdentaa uudelleen tämän kohderyhmän asiakkaiden työelämävalmiuksien parantamiseen, osaamisen kehittämiseen ja työllistymisen tukemiseen. Hallituksen nyt esittämän sijaan olisi tullut myös paremmin arvioida jo aiemmin tehtyjen eri hallinonalojen (TEM, STM, OKM) laki- ja muiden muutosten kokonaisvaikutuksia kohderyhmään.

Työllistävien järjestöjen mahdollisuudet tukea asiakkaita avoimille työmarkkinoille kaventuivat jo, kun palkkatuella olevien asiakkaiden edelleen sijoituksesta yrityksiin edellytettiin ns. käypää korvausta, mikä olisi edellyttänyt järjestöiltä elinkeinotoimintaa. Monilta asiakkailta poistui mahdollisuus siirtymätyöhön yrityksiin.  Samoihin aikoihin monelta järjestöltä on poistunut

mahdollisuus toteuttaa kuntouttavaa työtoimintaa, kun kuntasektorin kanssa tehdyt sopimukset päättyivät järjestämisvastuun siirryttyä Hyvinvointialueille. Nyt asiakkaiden tukemisen mahdollisuudet kaventuvat lisää, jos järjestöt eivät löydä uusia rahoituskanavia työllisyyspoliittisten avustusten (TYPO-hankkeet) päättyessä. Järjestöjen työttömiä valmentaneiden työsuhteita on päättynyt ja päättyy vuoden vaihteessa ja useat työllisyysalueet ovat kertoneet, että myös palkkatuetun työn mahdollisuudet ovat järjestöissä vähäiset. Palkkatuetussa työssä TYPO-hankkeissa on Satakunnassa edellytetty ennen lakimuutosta asiakkaiden edelleen sijoittamista yrityksiin sekä työelämäjaksojen opinnollistamista mahdollisuuksien mukaan. Useat pitkään työttömänä olleet ovat suorittaneet tutkinnon osia ja koko tutkintoja välillä myös yrityksiin siirrettynä.

Kuntien työpajat ovat vastaavassa tilanteessa. Aikuisten työpajatoimintoja on jo ajettu alas. Nuorten työpajoille ei rahoitusta myönnetä enää kuntouttavaan työtoimintaan, koska se kuuluu Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kuntouttavan työtoiminnan palvelutarpeeseen eivät TE-toimistot pysty vastaamaan, mutta Satakunnassa TE-toimisto on tehnyt kahden kunnan kanssa yhteistyösopimuksen uravalmennuksesta (ei ostopalvelua). Toivottavasti tämän tyyppistä toimintaa tullaa jatkossa rahoittamaan. Ensi vuonna myös työkokeilujaksot lyhentyvät 6 kuukauteen. Työkokeilun enimmäiskesto alkaa uudestaan, kun henkilö on työkokeilujakson päättymisen jälkeen ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta tai kun alle 25-vuotias on ollut työkokeilun enimmäiskeston täytyttyä yhdenjaksoisesti työtön vähintään 3 kuukautta. Polkujen rakentaminen niin, että kokeilukuukausia riittäisi pajajaksojen jälkeen esim. suoraan yrityksiin, on mahdotonta monelle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle kohderyhmälle.

Hankkeet ja työpajat ovat myös tehneet yhteistyötä oppilaitosten kanssa. HE kohtelee oppilaitoksia eriarvoisesti, koska osalla on taustalla esim. kuntayhtymä- ja osalla osakeyhtiö. Osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ovat karsineen myös aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan poistaminen. Monelle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle palkkatuettu oppisopimus tai työkokeilujaksojen opinnollistaminen ovat mahdollisuuksia tuetusti parantaa ammatillista osaamistaan. Molempiin jaksoihin edellä mainitut tahot ovat tarjonneet yksilöllistä tukea, jota koulutuksessa heikosti edustetut ryhmät edelleen tarvitsevat.

Jo aiempi palkkatukiuudistus heikensi panostuksen mahdollisuutta oppisopimuksiin, kun esim. osaamisen kehittämisen perusteella myönnetty palkkatuki ei voi enää jatkua uudella jaksolla oppisopimuksella. Kun heikossa työmarkkinatukiasemassa oleville löytyy aiempaa heikommin kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ja työkokeilukuukaudet eivät riitä yrityssiirtymiin, keinot ohjata asiakas esim. oppisopimuksella yrityksiin tulevat olemaan vähäiset. Jos henkilöasiakkaalla on taustallaan työelämävalmiuksien puutteita, haluaa työnantaja ymmärrettävästi ennen työsuhdetta varmistua työnhakijan soveltuvuudesta työtehtävään.

Oppisopimukseen liittyvän palkkatuen rajaaminen pois kuntatyönantajilta ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta tai ainakin oppisopimuksen koko kokonaisuutta tulisi pohtia uudelleen. Työllisyysalueet, kunnat, kuntien elinvoimapalvelut ja oppilaitokset ovat jatkossa yhä tiiviimmin yhteydessä toisiinsa. Oppisopimukselliset työsuhteet johtavat hyvin avoimille työmarkkinoille. Voisiko edellä mainittujen toimijoiden yhteistyöllä saada luotua nuorille, ammattikouluttamattomille, maahanmuuttajille ja alentuneesti työkykyisille esim. oppisopimusten edelleen siirtomahdollisuuksia kunnista yrityksiin?

Palkkatuessa on tällä hetkellä muitakin muutostarpeita kohderyhmän osalta. Ammatillisen osaamisen puutteen perusteella harkittaessa palkkatuen myöntämistä ikäryhmään 25–49

vuotta kuuluvalle, estää päivänkin (vähintään 4 t/pv) ansiotyö edellisen kuuden kuukauden aikana palkkatuen myöntämisen, vaikka asiakas olisikin pitkäaikaistyötön ja vaikeasti työllistyvä (työttömyyttä 12 kk/14 kk tai jopa 24 kk/28 kk). Tuen myöntämistä voidaan harkita vasta, kun ansiotyöstä on kulunut vähintään em. kuusi kuukautta; JTYPL 7 luku 2 § 1 mom. 5) kohta.

Alentuneesti työkykyisen palkkaamiseksi käytetyn tuen hakeminen on mahdollisesti lisääntynyt työnantajia koskevan 3 v. jäähysäännön myötä. Työnantajat ovat löytäneet mahdollisuuden hakea alentuneesti työkykyisen tukea ko. henkilöistä, jos työnhakijalla on työkykyyn liittyvä diagnoosi, kun ensimmäisen 10kk jakson myöntämisessä ei arvioida tuottavuuden alenemaa. Laissa on myös ns. porsaanreikä, koska periaatteessa laki mahdollistaa alentuneesti työkykyisen tuen myöntämisen uudelleen lyhyenkin katkon jälkeen samalla työnantajalle ilman suoran jatkon edellyttämiä kriteerejä eli tehtävien mukautusten arviointia ja tuottavuuden alenemaan.

Muutokset ohjaavat myös palkkatuen käytön mahdollisia linjauksia. Esim. työkyvyttömyyseläkkeellä olevista ei kunnille synny sosiaaliturvaan liittyviä kustannuksia, mutta heille myönnetystä palkkatuesta kustannukset olisivat usein jopa pitkäkestoisia. Lisäksi voidaan pohtia, millaisia edellytyksiä työllisyysalueet tulevat asettamaan esim. työsuhteiden kestolle, joihin palkkatuki myönnetään, jotta asiakas ei jatkossa olisi maksuosuuslistalla. Millaisia muita vaihtoehtoja kunnat ja työllisyysalueet tulevat käyttämään palkkasubventioihin? Tuleeko harkinnan käyttö alueiden välillä olemaan yhdenvertaista?

Hallituksen esityksessä viitataan myös palkkatuen vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusarvioinnin luotettavuuteen liittyy TE-toimiston käytännön kokemuksen perusteella useita haasteita. Palkkatuen kohdentaminen entistä vahvemmin yrityksiin lisännee palkkatuen työllistymisvaikuttavuutta, mutta yrityksiin on ohjautunut muutenkin helpommin työllistyviä asiakkaita. Lyhyen aikavälin vaikuttavuusarviointia tulisi tehdä eri kohderyhmien ja työnantajasektorien osalta erikseen. Pidemmän aikavälin vaikutuksia tulisi arvioida paitsi työllistymisenä, myös muiden vaikutusten osalta. Myös ns. julkisesti hyväksytyt piilotavoitteet tulisi huomioida. Onko esim. 60 vuotta pitkään työttömänä olleiden työllistämisellä oikeasti tavoiteltu avoimille työmarkkinoille siirtymistä?

Samaan aikaan, kun heikossa työmarkkina-asemassa olevien mahdollisuuden työelämävalmiuksiensa parantamiseen ja työllistymiseen ovat vähentyneet ja vähenevät radikaalisti, työllisyysalueet eivät ole vielä ehtineet kehittää uutta. Yritykset ja muut työnantajat tarvitsevat jatkossakin palkkasubvention lisäksi myös muuta tukea ja ohjausta, jotta vaikeasti työllistettävien työllistämiskynnystä voidaan madaltaa. Aiemmilla sekä esitetyillä muutoksilla on myös hyvinvointivaikutuksia asiakkaille ja työllistymisen tuen väheneminen tulee todennäköisesti lisäämään tarvetta hyvinvointialueiden palveluihin. Ollaan noidankehässä, koska myös näistä resursseista pitäisi säästää.

Kun henkilöllä on sosiaali- ja terveyspalveluiden, hyvinvointipalveluiden (osallisuus), osaamisen kehittämisen palveluiden ja työvoimapalveluiden tarve ja jokaisella taholla vähenevät resurssit, riskinä on jokaisen tahon osaoptimointi, mikäli palveluiden järjestämisvastuita ole riittävän tarkasti määritelty tai mikäli yhdyspintojen palveluita ei tulla rahoittamaan erikseen (esim. laki työllistymisen monialaisesta palvelusta, TYM). Kaivataan myös julkista keskustelua ja arvovalintoja siitä, miten heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta tulisi lisätä. Onko tavoitteena jatkossa sosiaaliturvan vastikkeellisuus vai palkkatyö vai eri mahdollisuuksia näiden välillä?

**Valmiuslain muutosesityksiin** Satakunnan TE-toimisto ei ottanut aiemmassa lausunnossaan kantaa, koska esitykset ovat lähinnä teknisiä tehtävien siirtoja liittyen tulevien työvoimaviranomaisten toimivaltaan poikkeusoloissa koskien työnvälityspakkoa, työmääräyksiä ja työvelvollisuusrekisterin käyttöönottoa.

Satakunnan TE-toimisto pitää tärkeänä sitä, että ehdotetut muutokset hallituksen esityksen mukaisesti edellyttävät tulevia työvoimaviranomaisia päivittämään tai muodostamaan varautumisen kannalta olennaiset prosessit ja suunnitelmat poikkeusoloja varten. Valmiussuunnitelman päivittämisen lisäksi työvoimaviranomaiset joutuisivat huomioimaan mahdolliset henkilöstön koulutus- ja harjoitustarpeet, jotta poikkeusoloissa työvoimaviranomainen pystyisi käynnistämään nopealla aikataululla tarvittavat toimenpiteet työvelvollisuuden toimeenpanoon. Lisäksi poikkeusoloissa vaadittaisiin työvoimaviranomaisten yhteistyötä ja tämän yhteistyön pohja tulisi rakentaa normaalioloissa niin alueellisesti kuin valtakunnallisesti.