

**TYÖ- JA TASA-
ARVOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO
18/2002 vp**

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt hallituksen esityksen vuoden 2003 talousarvioksi (HE 132/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Skog ja talousjohtaja Jukka Lumenko, työministeriö
- apulaisosastopäällikkö Karin Lindqvist-Virtanen, neuvotteleva virkamies Olli Hämäläinen ja neuvotteleva virkamies Leila Räsänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistonjohtaja Pauli Pohjola, Harjavallan työvoimatoimisto

- toimistonjohtaja Rebecka Svedlin, Helsingin työvoimatoimisto
- toimistonjohtaja Väinö Pussinen, Ilomantsin työvoimatoimisto
- piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri
- erityisasiantuntija Mirja Salonen, Suomen Kuntaliitto
- toimikunnan sihteeri Merja Koski, Helsingin kaupunki, Työllistämistoimikunta
- työympäristösihteeri Raili Perimäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wörn, Palvelutyönantajat ry
- suunnittelupäällikkö Pertti Rauhio, Suomen Yrittäjät
- yrittäjä Markus Mustajärvi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Toimenpiteet heikentyvän työllisyystilanteen parantamiseksi

Talousarvioesityksessä ennustetaan työttömyys-

tilanteen heikkenevän jonkin verran vuoden 2003 aikana. Erityisen hankalaksi näyttää työllisyystilanne kehittyvän talvella 2002—2003. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että alkavan talven työllisyystilanteeseen puututaan tehokkaasti lisäämällä lisätalousarviossa ja ensi vuoden ta-

lousarviossa määrärahoja koulutukseen, tukityöllistämiseen ja työllisyysperusteisiin investointeihin.

Vuoden 2003 talouden ja työllisyyden kehitysarvioita leimaavat lukuisat kansainvälisen talouden kehitykseen liittyvät epävarmuustekijät. Parhaimmassakin tapauksessa talouden elpymisen ennustetaan olevan hidasta ja sen arvioidaan vaikuttavan pitkällä viiveellä työllisyyteen. Talouden ja työllisyyden kehitystä tuleekin valiokunnan käsityksen mukaan seurata tarkoin ja varautua reagoimaan työllisyyttä tukevilla toimilla nopeasti, jos kansainvälisen talouden kehitykseen liittyvät riskit toteutuvat ja aiheuttavat ennakoitua selvästi suuremman työttömyyden nousun.

Työllisyysasteen nostaminen

Budjettiesityksen perusteluissa on todettu, että työhallinnon vuosia 2002—2003 koskevassa strategiassa päätavoitteena on työllisyysasteen nostaminen lähelle 70 prosenttia. Suhdannekehityksestä johtuen tavoite saavutettaneen kuitenkin vasta vuosikymmenen puolessa välissä. Työllisyysasteen nostamiseksi todetaan tarvittavan monivuotisia ohjelmia ja poikkihallinnollista yhteistyötä sekä keskus- että aluetasolla.

Valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen siitä, että työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan pitkäjänteistä, suunnitelmallista työtä ja kaikkien sektoreiden yhteistyötä niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Väestön ikärakenteen vanheneminen ja siitä aiheutuva työvoiman määrän kääntyminen laskuun korostaa työllisyysasteen nostamisen tärkeyttä työvoiman saannin turvaamiseksi.

Erityisen tärkeää on saada mahdollisimman monet työttömät kiinnitettyä takaisin työelämään. Haasteellisinta on pitkäaikaistyöttömien työllistäminen, ja se edellyttää useissa tapauksissa yksilöllistä suunnitelmaa ja monivuotisia toimenpidekokonaisuuksia. Tähän työhön tulee työvoimatoimistoille turvata tarvittavat henkilöresurssit ja monipuoliset toimenpidevaihtoehdot erityisesti sopivan tukityöllistämismuodon osalta.

Talousarvioesitykseen liittyy ehdotus uudeksi tukityöllistämismuodoksi, johon työtön työnhakija voidaan sijoittaa hänen saatuaan 200 päivää työmarkkinatukea. Valiokunta pitää tätä ehdotusta tervetulleena uudistuksena, jotta työttömyyteen pystytään puuttumaan ennen kuin se ehtii muodostua niin pitkäksi, että paluu takaisin työelämään hankaloituu.

Elinikäisellä oppimisella pyritään ehkäisemään pitkittyvää työttömyyttä ja varhaista työelämästä poistumista sekä lievittämään rakenneyöttömyyttä. Matalasuhdanteessa tulisikin valiokunnan käsityksen mukaan työssä olevan väestön osaamista vahvistaa yritysten kanssa yhteistyössä järjestettävällä koulutuksella ja välttää näin lomautuksia ja irtisanomisia sekä vahvistaa kasvun edellytyksiä luomalla uutta osaamista. Tärkeää olisi nostaa erityisesti vailla ammatillista koulutusta olevien henkilöiden koulutustasoa niin, että heidän osaamisensa vastaisi paremmin muuttuvan työelämän tarpeita. Tämä edellyttää merkittävää lisäpanostusta ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Myönteisenä askeleena tähän suuntaan valiokunta pitää pitkäkestoisen ammatilliseen tutkintoon tähtäävän koulutuksen lisäämistä ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laajentamista korkean asteen koulutukseen.

Työvoimakoulutuksen oppilaspäivän keskihintaa tulee muuttaa joustavammaksi. Vaikuttavuuden lisäämiseksi on tärkeämpää panostaa koulutuksen laatuun kuin koulutettavien määrään. Valiokunnan käsityksen mukaan talousarvion momenttien 34.06.27 ja 34.06.29 selvitysosassa esitettyjä arvioita siitä, kuinka monta opiskelijatyöpäivää valmentavan tai ammatillisen koulutuksen määrärahoilla hankitaan, ei tule tulkita sillä tavoin sitoviksi, että tarkoituksenmukaisen ja alueen työvoimatarpeisiin vastaavan koulutuksen hankinta vaikeutuu. Valiokunta pitää tärkeänä, että TE-keskusten ja työvoimatoimistojen ohjeistuksessa ja tulosohjauksessa korostetaan, että koulutusmääriä koskevat arviot ovat vain suuntaa-antavia ja olennaista on koulutuksen laatu ja vaikuttavuus.

Valtion tukityöllistämisen lisääminen

Valtion tukityöllistämistä on viime vuosina jatkuvasti supistettu, ja se on TE-keskuskohtaisten määrällisten kiintiöiden avulla tarkasti säädeltyä. Vuoden 1997 talousarviossa valtion arvioitiin työllistävän vielä 11 000 työtöntä, kun nyt käsiteltävässä esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi määrä on enää 1 800 työtöntä. Valtion virastoilla ja laitoksilla olisi kuitenkin halukkuutta lisätä merkittävästi tukityöllistämistä ja mahdollisuuksia tarjota järkeviä työtehtäviä sekä koulutetuille että kouluttamattomille työttömille. Työvoimatoimistoilla olisi puolestaan tarjota näihin tehtäviin soveltuvia pitkäaikaistyöttömiä.

Työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuusselvityksissä valtion tukityöllistäminen on saanut huonoja vaikuttavuuslukuja, koska sen on todettu vain harvoin johtavan pysyvään työllistymiseen. Syynä tähän on pitkälti ollut valtion viime vuosina noudattama henkilöstöpolitiikka, jonka mukaisesti uuden henkilöstön palkkaaminen on ollut monissa yksiköissä käytännössä täysin kiellettyä. Valtion henkilöstön ikärakenteesta johtuen eläkkeelle siirtymiset tulevat lähivuosina lisääntymään ja näin ollen myös tarve uuden henkilöstön palkkaamiseen kasvaa. Tämän seurauksena voidaan arvioida myös tukityöllistettyjen mahdollisuuksien päästä pysyviin valtion työ- tai virkasuhteisiin lisääntyvän.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtion tukityöllistäminen palautetaan aikaisemmalle tasolle poistamalla työllistämistä rajoittavat määrälliset kiintiöt.

Erityisesti syrjäseuduilla valtio on useissa tapauksissa ainoa työllistävä taho, jolla on tarjota sopivia työtilaisuuksia pitkäaikaistyöttömille. Tällöin on paitsi kyseisen pitkäaikaistyöttömän myös koko yhteiskunnan kannalta järkevää, että henkilö työllistetään valtiolle ja hänen työpanoksensa saadaan tällä tavoin käyttöön samalla kun katkaistaan hänen mahdollinen syrjäytymiskehityksensä. Työllistymisjakson jälkeen myös mahdollisuudet motivoida henkilö koulutukseen ja sitä kautta laajemminkin työmarkkinoiden käytettäväksi paranevat.

Alueellisen työllisyyspolitiikan kehittäminen

Työllisyystilanne on hyvin erilainen eri puolilla maata, ja eriytymiskehitys näkyy selvästi myös maakuntien sisällä. Työllisyyslain mukaan valtion, kuntien ja yritysten tulee yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehtia alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minäkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa. Talousarvioesityksen perusteluissa todetaan, että alueellisia työttömyyseroja tasataan siten, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys ylitä vuositasolla 80 prosentilla maan keskimääräistä tasoa ja tämän rajan ylittämisen estämiseksi määrärahojen käyttö voidaan aloittaa työttömyyden ylittäessä 60 prosentin tason.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi Sallan kunnassa työttömyys on ylittänyt 80 prosentilla maan keskitason keskeytyksettä vuodesta 1996 lähtien. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää, millä alueilla työttömyys ylittää työllisyyslaissa ja talousarvioperusteluissa määritellyn enimmäistason ja mistä ylitys aiheutuu, sekä ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin tilanteen saamiseksi lain edellyttämälle tasolle.

Valiokunta korostaa työttömyyden hoidon alueellistamisen merkitystä ja katsoo, että alueille tulee antaa merkittävästi lisää päätäntävaltaa toimenpiteiden suuntaamisessa alueiden omien mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaisesti. Tämä edellyttää muun muassa työvoimahalinnon tulosohtausjärjestelmän kehittämistä siten, että alueellisen päätöksenteon mahdollisuudet paranevat. Työllisyysmäärärahojen käyttöä tulisi joustavoittaa niin, että määrärahojen käytön pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus paransivat ja samalla pystyttäisiin varmistamaan, että niitä ei jää käyttämättä. Joustavuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi sallimalla määrärahojen vähäiset ylitykset loppuvuodesta siten, että vastaava määräraha vähennetään seuraavan vuoden rahoista.

Syrjäseutujen työllisyyden hoidossa olennainen merkitys on työvoiman kysynnän lisäämisellä, jossa valtion ja kuntien työllistämistoimet ovat keskeisiä. Kysynnän lisäämisessä tärkeitä välineitä ovat myös työllisyysperusteiset inves-

tointiavustukset, joilla voidaan tukea alueiden elinkeinoelämän kannalta tärkeitä kehittämissankkeita.

Euroopan unioni on työllisyysstrategian sekä alue- ja rakennerahastojensa kautta merkittävä toimija myös alue- ja työllisyyspolitiikan toteuttamisessa. EU-rahojen hankkimisessa ja niiden hyödyntämisessä alueen elinkeinoelämän ja työllisyyden kehittämiseksi on edelleen suuria alueellisia eroja. Alueiden välistä tietojen vaihtoa ja parhaiden käytäntöjen levittämistä tulisi-kin pikaisesti tehostaa ottaen huomioon, että EU-tukien saaminen suomalaisiin hankkeisiin tulee merkittävästi vaikeutumaan vuodesta 2007 alkaen.

Yhteistyö yritysten kanssa

Yrityksille suunnattujen työllistämistukien on todettu vaikuttavan työttömien pysyvää työllistymistä edistävasti jossain määrin paremmin kuin julkiselle sektorille osoitettujen työllistämistukien. Samalla niillä on kuitenkin todettu olevan myös yritysten välistä kilpailua vääristäviä vaikutuksia ja niiden on todettu syrjäyttävän normaalia rekrytointia. Vuoden 2002 alusta lähtien yhdistelmätuen saantiedellytyksiä lievennettiin siten, että yhdistelmätukea voi saada myös määräaikaiseen työsuhteeseen. Myös työnantajan velvollisuus antaa työllistymistä edistävää koulutusta tai kuntoutusta poistettiin.

Valiokunta katsoo, että yrityksille suunnatuista työllistämismuodoista lisätä tulisi erityisesti oppisopimuskoulutusta ja yhdessä yritysten kanssa järjestettävää työllisyyskoulutusta, joista molemmista on saatu hyviä tuloksia. Erityisesti varoja tulisi suunnata henkilöstön koulutustarpeiden tyydyttämiseen pienissä ja keski-suurissa yrityksissä, joissa harvemmin on käytettävissä yrityksen omia varoja koulutuksen järjestämiseen.

Yrityksille suunnattuihin työllistämistukiin tulisi valiokunnan käsityksen mukaan kytkeytyä velvoite sitoutua suunnitelmallisesti edistämään kyseisen työllistettävän työn saantia. Parhaiten tämä voisi tapahtua siten, että työllistämistukijaksoon liittyisi yksilöllinen työllistymissuunni-

telma, joka sisältäisi esimerkiksi oppisopimus-koulutuksen jälkeen mahdollisuuden työllistyä vakituisesti kyseiseen yritykseen.

Työvoimatoimistojen toiminnan kehittäminen

Tärkeintä yritysten kannalta on, että työvoimatoimistojen työnvälitystoiminta toimii joustavasti, nopeasti ja tehokkaasti. Yritysten ja työnvälityksen välistä yhteistyötä tuleekin edelleen tiivistää ja suunnata resursseja laadukkaiden työnantajapalvelujen luomiseen. Erilliset työnantajapalveluyksiköt eivät kuitenkaan ole kaikilta osin osoittautuneet toimiviksi, vaan onnistuneiden palvelukokonaisuuksien kannalta tärkeää on, että työnvälityksen työntekijät tuntevat myös työnhakija-asiakkaat. Työnvälityksen henkilöstön jalkaantumisesta alueen yrityksiin yhäältä kartoittamaan yrityksen työvoima- ja koulutustarpeita ja toisaalta etsimään sopivia työtilaisuuksia työnhakija-asiakkaille on saatu erinomaisia kokemuksia ja tähän työhön tulee jatkossa panostaa entistä enemmän.

Laadukkaat palvelut yrityksille ja työnhakijoille edellyttävät hyvin koulutettua ja motivoitunutta henkilöstöä. Tärkeää onkin valiokunnan mielestä huolehtia työvoimatoimistojen henkilökunnan pysyvyydestä ja työmotivaation säilymisestä paitsi turvaamalla heille mahdollisuus vaikuttaa työnsä kehittämiseen ja ammattitaitonsa ylläpitämiseen kouluttautumalla myös vakinaistamalla määräaikaista työsuhteita ja nostamalla alan palkkataso työn vaativuuden edellyttämälle tasolle.

Työsuojelun tehostaminen

Vuosille 2001—2002 tehdyssä tulopoliittisessa sopimuksessa sovitun mukaisesti työsuojelupiirien resursseja ja kehittämistä selvitettiin kolmikanlaisessa työryhmässä, joka sai yksimielisen esityksensä valmiiksi marraskuussa 2001. Työryhmä teki vuosille 2003—2006 kymmenen toimenpideehdotusta, joiden toteuttaminen edellyttää vuosittain noin 458 000 euron määrärahasäystä talousarvioon. Talousarvioesityksessä ehdotetaan työsuojelupiirien toiminnan kehittä-

miseen kuitenkin vain murto-osaa työryhmän ehdottamasta määrästä.

Valiokunta katsoo, että uusi työturvallisuus- ja työterveydenhuoltolainsäädäntö antavat työsuojelupiireille huomattavia uusia tehtäviä muun muassa henkisessä työsuojelussa, työssä jaksamisen edistämisessä, yksintyöskentelyssä ja väkivallan uhkan torjunnassa sekä valvottaessa työterveyspalvelujen laatua ja niiden järjestämisen kattavuutta. Työaikasäännösten noudattamisen ja määräaikaisten työsuhteiden käytön valvonnassa on myös merkittäviä haasteita. Lisäksi harmaan työvoiman käytön ehkäisyä ja ulkomaisen työvoiman työsuhteiden ehtojen valvontaa tulisi huomattavasti tehostaa varauduttaessa ulkomaisen työvoiman käytön lisäämiseen. Näistä uusista ja kasvaneista tehtävistä suoriutuminen edellyttää paitsi resurssien uudelleen suuntaamista ja mittavaa henkilöstön jatko- ja uudelleen koulutusta myös selvää työsuojelupiirien resurssien lisäystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että talousarvioesitykseen lisätään määrärahat työsuojelupiirien resurssityöryhmän ehdotusten toteuttamiseen.

Sukupuolivaikutusten arviointi ja tasa-arvon resurssit

Suomi on niin YK:ssa kuin EU:ssakin sitoutunut kehittämään lainsäädännön ja muun päätöksenteon vaikutusten arviointia siten, että päätösten vaikutukset eri sukupuolten asemaan selvitetään. Sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeää, jotta päätöksentekijät tietävät päätöstä tehdessään myös päätöksen erilaiset vaikutukset naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien asemaan. Näin päättäjien mahdollisuudet tehdä tietoisia päätöksiä lisääntyvät ja toimenpiteiden vaikuttavuus paranee.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on pilotti-projektina aloitettu ministeriön omien lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi. Tarkoituksena on, että ensimmäisenä selvitetään yksityisen sektorin eläkelainsäädännön uudistusta koskevan hallituksen esityksen sukupuolivaikutukset.

Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi saadaan nyt vihdoin hallitusohjelman mukaisesti käyntiin.

Valiokunta katsoo, että myös talousarvioesityksen sukupuolivaikutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja kehittää menetelmiä, joilla eri määrärahojen kohdentumista ja vaikutuksia eri sukupuolten asemaan seurattaisiin. Tavoitteena tulisi olla, että eri hallinnon alat itse arvioisivat omien esitystensä sukupuolivaikutuksia jo esityksiä laadittaessa ja näin kertyvät arviot tulisivat eduskunnalle tiedoksi esimerkiksi talousarvion liitteenä. Lisäksi tulisi kehittää valtion talouden tarkastusta siten, että sukupuolivaikutukset otettaisiin huomioon myös talousarvion toteutumista seurattaessa. Sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen vaatii toteutuakseen myös tilastoinnin kehittämistä siten, että tilastot erittelevät nykyistä kattavammin naisiin ja miehiin kohdistuvia vaikutuksia.

Vuonna 2001 toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriössä tasa-arvoasioiden uudelleen organisoimista siten, että tasa-arvoasioita hoitavat nykyisin tasa-arvoyksikkö, tasa-arvovaltuutetun toimisto ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Organisaatiouudistus selkeyttää hallintoa ja työnjakoa eri toimijoiden kesken. Uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan lisätty henkilöstöä, vaan kaikilla kolmella toimijalla on täysin riittämättömät henkilövoimavarat suhteessa tehtäviinsä. Vaativat kansainväliset tehtävät, valmisteilla oleva tasa-arvolain uudistus, sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen ja lisääntyvät kantelut edellyttävät lisää henkilöstöä näiden tehtävien hoitoon. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että talousarviossa osoitetaan lisää määrärahoja henkilöstön palkkaamiseksi tasa-arvotyöhön.

Lausunto

Lausuntonaan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

TyVL 18/2002 vp — HE 132/2002 vp

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Pertti Mäki-Hakola /kok (osittain)
vpj.	Raija Vahasalo /kok (osittain)	Petri Neittaanmäki /kesk
jäs.	Tuula Haatainen /sd (osittain)	Håkan Nordman /r (osittain)
	Pertti Hemmilä /kok (osittain)	Lauri Oinonen /kesk (osittain)
	Leea Hiltunen /kd	Pirkko Peltomo /sd (osittain)
	Anne Holmlund /kok	Tero Rönni /sd
	Anne Huotari /vas	Jaana Ylä-Mononen /kesk (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk	vjäs. Matti Kangas /vas.
	Esa Lahtela /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.