

STM/SVO/ETU/Maisonlahti

Sosiaali- ja terveystieteiden**HE 62/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi**

Pyydettyä lausuntona työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon TyVL 6/2022 vp sosiaali- ja terveysministeriö lausuu seuraavaa.

Muutosturva

Esityksessä ehdotetaan uutta muutosturvakokonaisuutta 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella henkilön oltua saman työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta. Kokonaisuus muodostuisi yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvavarahasta ja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta.

Nykyisestä työsopimuslaissa säädetystä muutosturvakoulutuksesta poiketen oikeus uuteen muutosturvaan, muutosturvakoulutus mukaan lukien, ei olisi riippuvainen siitä, kuinka monta työntekijää irtisanovalla työnantajalla on palveluksessaan. Kuten nykyinen muutosturva, myös uusi muutosturvaoikeus koskisi työntekijöiden lisäksi virkamiehiä ja viranhaltijoita.

Koulutuksella parannettaisiin irtisanottujen henkilöiden ammatillista osaamista tai valmiuksia toimia yrittäjänä. Tavoitteena on edistää irtisanotun työllistymistä siten, että hän voisi siirtyä mahdollisuuksien mukaan työstä työhön tai työstä yrittäjätoimintaan, tai että irtisanotun työttömyysaika jäisi mahdollisimman lyhyeksi. Tavoitteena on myös edistää ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä.

Edellä tarkoitetun palkansaajan uudelleen työllistymisen nopeuttamiseksi oikeus uuteen muutosturvaan edellyttäisi ilmoittautumista työnhakijaksi 60 päivän kuluessa irtisanomisesta. TE-toimisto järjestäisi alkuhaastattelun viiden arkipäivän kuluessa työnhakijaksi rekisteröitymisestä. TE-toimisto tutkisi muutosturvaoikeuden ja sopisi irtisanotun kanssa mahdollisimman pian irtisanomisen jälkeen muutosturvakoulutuksen järjestämisestä. Koulutuksesta sovittaisiin työllistymissuunnitelmassa, ja muutosturvakoulutuksen hankkisi TE-toimisto tai ELY-keskus.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työnantajalla olisi velvollisuus tiedottaa uuden muutosturvan kohderyhmään kuuluvalla muutosturvaoikeudesta. Tiedottamisen toimittamiselle ei esitetä määrämuotoa.

Muutosturvakoulutuksen arvon määrittely

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että muutosturvakoulutuksena hankitun koulutuksen arvo voi olla enintään yhtä suuri kuin irtisanotun henkilön kahden kuukauden palkkaa vastaava summa ja koulutuksen enimmäispituus on kuusi kuukautta. Valiokunta huomauttaa, että tämä saattaa johtaa siihen, että saman tyyppistä koulutusta tarvitsevien työnhakijoiden palkat riittävät eripituisiin koulutuksiin. Valiokunta pitää tätä epätarkoituksenmukaisena ja esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää asiaan huomiota.

Lausutun johdosta *sosiaali- ja terveysministeriö* viittaa hallituspuolueiden päätöskokonaisuuteen joulukuulta 2020 ja tuo esiin sen, että hallituksen esityksessä ehdotettu muutosturvakoulutuksen arvo, muutosturvarahan määrä ja näin muodostuvaan kustannukseen perustuva rahoitus eli irtisanovan työntäjän muutosturvamaksu ja muutosturvan rahoitukseen kohdistuva työnantajan työttömyysvakuutusmaksun osa muodostavat kokonaisuuden. Valmistelun aikana muutosturvarahan määrän ja muutosturvakoulutuksen arvon määrittely on pyritty pitämään selkeänä ja yksikertaisena, ja näin on haluttu turvata Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassojen ja TE-toimistojen ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuus ja nopeus ja toisaalta irtisanotun palkansaajan kannalta muutosturvarahan määrän ja muutosturvakoulutuksen arvon laskennan selkeys ja ymmärrettävyys.

Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetulla ratkaisulla pyritään varmistamaan se, että edellä todetut toimijat pystyisivät selvittämään paitsi muutosturvarahan perusteen myös muutosturvakoulutuksen arvon perusteen yhdestä tiedon lähteestä, tulorekisteristä, josta Kelan, työttömyyskassojen ja työvoimaviranomaisen on tarkoitus tarkastella nimenomaan yksittäisen työntekijän palkkatietoja. Ehdotetulla ratkaisulla pyritään nopeuttamaan erityisesti muutosturvakoulutuksen arvon määrittelyä ja näin varmistamaan hankinnan riittävän varhainen käynnistäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että muutosturvakoulutus on tarkoitettu uudeksi välineeksi osaamisen kehittämisen palveluiden valikoimaan. Sillä on tarkoitus täydentää niitä osaamisen kehittämisen vaihtoehtoja, joita kohderyhmälle on jo nyt julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain perusteella tarjolla. Näitä osaamisen kehittämisen välineitä ovat muun muassa työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu. Muutosturvakoulutuksella ei ole tarkoitus yleisesti taikka yksilön osaamisen vahvistamisen keinoja arvioitaessa korvata näitä olemassa olevia osaamisen kehittämisen välineitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen, että edellä todetusta seuraa, että muutosturvakoulutukselle esitetty enimmäisarvo ei estäkään irtisanotun palkansaajan pääsyä tarpeen mukaisiin osaamisen kehittämisen palveluihin. Jos irtisanotun palkansaajan kohdalla todetaan, että avoimille

työmarkkinoille paluun edellytyksenä olevat osaamisen kehittämisen tarpeet ovat suuremmat kuin minkä hintaisen muutosturvakoulutuksen hankinnan hänen koulutuksen arvon perusteena olevan palkkansa mahdollistaisi, muita työvoimapoliittisia koulutuksia ja toimenpiteitä voidaan käyttää muutosturvakoulutuksen lisäksi. Koska muutosturvakoulutukseen osallistuminen ei ole esityksen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden kohdalla velvoittavaa, näitä muita keinoja on mahdollista käyttää jopa ensisijaisesti muutosturvakoulutukseen nähden, jos irtisanottu henkilö näin haluaisi toimittavan.

Kohderyhmään kuuluvien henkilöiden kohdalla tarpeelliseksi arvioitu koulutus voikin toteutua muutosturvakoulutuksen arvoa koskevasta rajauksesta huolimatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoisia tapoja määrittää muutosturvakoulutuksen arvo. Valmistelun aikana ei kuitenkaan arvioitu vaihtoehtoa, jossa muutosturvakoulutuksen hinnalle ei lainkaan asetettaisi koulutushankintaan vaikuttavaa enimmäismäärää, vaan koulutuksesta syntyvän kustannuksen hyväksyttävyyys perustuisi muihin seikkoihin kuten esimerkiksi työvoimaviranomaisen arvioimaan koulutustarpeeseen. Arviointia ei tehty siksikään, että kuten edellä on kuvattu, muutosturvakoulutuksella ei ole tarkoitus korvata muita, tarpeeseen perustuvia työllistymistä edistäviä palveluita, vaan muutosturvakoulutuksen on tarkoitus olla lisäpalvelu esityksen kohderyhmään kuuluville.

Sen lisäksi, mitä edellä on todettu, sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää kunnioittavasti valiokunnan huomion siihen, että muusta työvoimaviranomaisen järjestämästä koulutuksesta tai muista työllistymistä edistävästä tai sitä tukevista palveluista poiketen muutosturvakoulutus esitetään rahoitettavaksi Työllisyysrahaston toimesta, työnantajilta kerättävien maksujen tuotolla.

Hallituksen esityksen mukaan työnantajat, joiden palkkasumma on 2 197 500 miljoonaa euroa vuodessa tai enemmän (vuoden 2022 tasossa, tarkistetaan vuosittain) osallistuisivat muutosturvan rahoitukseen irtisanovan työnantajan muutosturvamaksulla, joka perustuisi irtisanotun kolmen kuukauden palkkaan (1 kuukausi muutosturvarahan perusteena, 2 kuukautta muutosturvakoulutuksen perusteena) ja lisäksi kaikki työnantajat maksaisivat kollektiivista muutosturvamaksua. Uuden muutosturvan kustannusten on tarkoitus jakautua rahoitettavaksi tasan näiden kahden rahoituslähteen tuottojen välillä. Rahoituksesta säädettäisiin vuosittain samalla kun lailla säädetään työttömyysvakuutusmaksuista. Jollei ennusteesta poikkeava muutosturva-oikeuteen johtavien irtisanomisten määrä tai irtisanottujen henkilöiden palkkataso poikkeaisi maksujen perusteena olevasta ennusteesta, irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun ja työnantajien kollektiivisen maksuosan tuotto riittäisi kattamaan muutosturvasta syntyvän kustannuksen. Tämä kuitenkin edellyttää, että muutosturvasta syntyvä meno on myös ennakoitavissa. Tätä on mahdollista edistää sillä, että myös muutosturvakoulutuksesta syntyvä meno on nyt ehdotetun kaltaisen enimmäisarvon kautta mahdollisimman hyvin ennakoitavissa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, ettei muutosturvan rahoitukseen

kohdistuvien maksujen tuottoon ole mahdollista vaikuttaa kesken vuoden maksuja muuttamalla. Muutosturvakoulutuksen kustannusten ennakoidusta kasvusta johtuva vajaus onkin mahdollista huomioida aina seuraavan vuoden maksuja vahvistettaessa.

Muutosturvakoulutuksen hankinnasta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että koulutuksen räätälöinti yksilön tarpeisiin tekee koulutusten hankinnasta vaativaa ja lisää hankintayksikön työmäärää merkittävästi. Valiokunta pitää tärkeänä, että yksilöllisen koulutuksen hankinnan toteuttamiseen hankintayksikölle turvataan riittävät henkilöstöresurssit.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että uuteen muutosturvaan oikeutetuista, joita arvioidaan olevan 6 800 vuodessa, vuositasolla noin 3 400 irtisanottua osallistuisi muutosturvakoulutukseen. ELY-keskusten työmäärä kasvaa arvion mukaan merkittävästi etenkin niillä alueilla, joissa kohderyhmää on paljon ja koulutukseen halutaan osallistua. Hankinnat tehdään yleensä ELY-keskuksissa, mutta jos alueella hankinnat sovittaisiin tehtäväksi TE-toimistossa, työmäärän kasvu kohdistuisi luonnollisesti TE-toimistoon. Hankintoihin liittyvän työn määrä kasvaa, koska yksilöllisten hankintojen tekeminen lisää hankintapäätösten ja tarjouspyyntöjen määrää.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä korostetaan yksilöllisten ratkaisujen hankkimista asiakkaille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikissa tapauksissa olisi käytettävä suoraan hankintoja palvelun hankkimiseksi. Yksilöllisiä koulutusratkaisuja on mahdollista toteuttaa myös kapasiteettihankinnoilla, joissa kouluttajia kilpailutetaan ostamalla koulutuspäiviä varastoon ja tekemällä yksilöity koulutussuunnitelma vasta koulutukseen halukkaan asiakkaan halutessa koulutusta. Muitakin etukäteen valmisteltuja hankintoja voidaan tehdä.

Muutosturvakoulutuksen hankinnasta syntyvän työmäärän arviointi on haastavaa ja arvioon liittyy epävarmuuksia. Mahdolliseen TE-toimiston asiakkuuteen vaikuttaa nykyinen työmarkkinatilanne, jossa yritykset kärsivät työvoimapulasta ja tarve osaaville työntekijöille on suuri, sekä lain voimaansaolon alkuvaiheen aikainen oikeus lisäpäiviin. Valmistelun aikana työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että muutosturvakoulutuksen voimaantulovuonna 2023 arvioidaan muutosturvakoulutukseen ja muutosturva-oikeuden tutkimiseen tarvittavan yhteensä 14,5 henkilötyövuotta, mikä merkitsee työhallinnon sisällä resurssien kohdentamista arvion mukaan 510 000 euroa (8,5 htv) työ- ja elinkeinoministeriön momentille 32.01.03 ja 420 000 euroa (6 htv) euroa momentille 32.01.02 lain voimaantulovuonna ja vuodesta 2024 alkaen 800 000 euroa (13,3 htv) momentille 32.01.03 ja 560 000 euroa (8 htv) momentille 32.01.02. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnitelmassa vuosille 2023—2026 ei ole huomioitu kohdennuksia.

Työnantajan tiedottamisvelvollisuudesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että muutosturvaoikeudesta tiedottamiselle ei ole säädetty kirjallista määrämuotoa eikä tarkkaa ajankohtaa sen antamiselle. Valiokunta toteaa pitävänsä tärkeänä, että muutosturvasta ja mahdollisuudesta saada työvoimapalveluita jo irtisanomisaikana tiedotetaan irtisanomisilmoituksen antamisen yhteydessä kirjallisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esitystä valmisteltaessa on tunnistettu huoli siitä, miten turvataan esityksen kohderyhmään kuuluvien pääsy uuteen muutosturvaan sisältyviin palveluihin, jossa muutosturvakoulutuksen ja muutosturvarahan edellytyksenä on jo irtisanomisaikana, määräajassa tapahtuva työnhakijaksi ilmoittautuminen. Työnantajan suorittama kirjallinen tiedottaminen on ollut valmistelun aikana esillä vaihtoehtona.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen seikkaan, että työsopimuslain 9 luvun 4 §:n mukaan työsopimuksen päättämislmoitus on mahdollista toimittaa myös suullisesti. Edelleen sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin sen, että nykyistä muutosturvaa ei koske työnantajan velvollisuus siitä kirjallisesti tiedottaa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä sitä, että uuden muutosturvan piiriin kuuluvat henkilöt saavat tietoa muutosturvaoikeudesta. Tiedonsaannin edistämisen osalta sosiaali- ja terveysministeriö katsoo kuitenkin, että työnantajalle osoitettu velvollisuus kirjallisesti oikeudesta tiedottaa ei ole ainoa vaihtoehto turvata tiedonsaantia. Muutosturvan toimeenpanijoiden, eli Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassojen ja TE-toimistojen tiedottaminen voi tukea tiedonsaantia yksittäisillä työpaikoilla.

Edelleen sosiaali- ja terveysministeriö haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin sen, että hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jos irtisanottu henkilö ei ole rekisteröitynyt työnhakijaksi 60 päivän kuluessa irtisanomispäivästä, hän ei menettäisi oikeuttaan muutosturvakoulutukseen, jos TE-toimisto arvioisi, että rekisteröimättömyydelle olisi painava syy. Tästä säädettäisiin ehdotetussa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain uuden 5 a luvun 2 §:n 2 momentissa. Painavana syynä pidettäisiin esimerkiksi tilannetta, jossa irtisanotun henkilön terveydellinen tila on niin vaikea, että hän ei ole kyennyt rekisteröitymään määräajassa. Tässä tarkoitettaisiin käytännössä tilanteita, joissa henkilö on esimerkiksi sairaalahoidossa ja fyysisesti tai psyykkisesti toimintakyvytön. Sen sijaan huolimattomuutta tai rekisteröitymisvaatimuksen unohtamista ei voitaisi pitää tässä momentissa tarkoitettuna painavana syynä.

Lisäksi painavana syynä pidettäisiin tilannetta, jossa työnantaja ei ole täyttänyt työsopimuslain 9 luvun 3 b §:n mukaista velvoitettaan kertoa irtisanotulle henkilölle tämän oikeudesta muutosturvakoulutukseen. Arvioidessaan tämän painavan syyn toteutumista TE-toimisto luottaisi työnhakijan ilmoitukseen asiasta, ellei TE-toimistolle

esitettäisi muuta luotettavaa selvitystä siitä, että työnantaja henkilön ilmoituksesta poiketen tosiasiallisesti olisikin täyttänyt tiedottamisvelvollisuutensa.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esiin nostamalla kirjallista tiedottamista koskevalla työnantajan velvoitteella ja esityksessä ehdotetulla työnhakijaksi ilmoittautumisen määräajasta poikkeamisen mahdollisuudella on kummallakin tarkoitus turvata irtisanotun palkansaajan mahdollisuutta muutosturvaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kunnioittavasti harkittavaksi, saavutetaanko jo hallituksen esityksessä ehdotetulla poikkeuksella riittävällä tavalla irtisanotun palkansaaja oikeuksien turvaamista koskeva ja tärkeäksi tunnistettu tavoite.

Muuta esityksestä

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on ilmennyt tarve tekniselle korjaukselle, joka koskee lakiehdotusta työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi 14 d §, joka koskee Työllisyysrahaston tiedonsaantioikeutta.

Pykäläehdotuksen 3 momentti kuuluu nyt:

Työ- ja elinkeinotoimiston on annettava Työllisyysrahastolle salassapitosäynnösten ja muiden tiedon luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä huhtikuun ja lokakuun loppuun mennessä tiedot työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista lausunnoista.

On käynyt ilmi, että olisi tarkoituksenmukaista, että käytännön toimijana tietojen luovuttamista koskevassa prosessissa TE-toimistojen sijasta olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus eli KEHA-keskus, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 4 §:n mukaan mainitun luvun 2 §:ssä tarkoitettujen tietojen yhteisrekisterinpitäjä yhdessä TE-toimistojen kanssa.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että kyseinen momentti muutettaisiin kuulumaan seuraavasti (kursiivi hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna):

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on annettava Työllisyysrahastolle salassapitosäännösten ja muiden tiedon luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä huhtikuun ja lokakuun loppuun mennessä tiedot työttömyysturvalain 9 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista lausunnoista.

Laati: Marjaana Maisonlahti