

Uudenmaan TE-toimisto

Lausunto

20.3.2024

Asia: HE 8/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi ja toimenpidealoite TPA 21/2023 aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lausunto

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyytää kirjallista asiantuntijalausuntoanne perjantaina 22.3.2024 klo 11.00 pidettävään kokoukseen, asia: HE 8/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Mukana on mahdollisuus kommentoida toimenpidealoitetta TPA 21/2023.

TET UUD lausunto:

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen:

Aikuiskoulutustuen lakkauttamista ei voida nähdä tarkoituksenmukaisena, koska työllisyyden näkökulmasta olisi tärkeä panostaa ammattitaidon kehittämiseen vielä työsuhteen tai yrittäjyyden aikana työttömyyden ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Työnsä menettäneen ja ammattitaidon kehittämisen tarpeessa olevan työnhakijan työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto on usein kokonaisen uuden tutkinnon suorittaminen. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain 6 luvussa säädetyn työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kriteereiden täytyessä työnhakijan opiskelua on mahdollista rahoittaa työttömyysetuudella 24 kk ajan. Omaehtoisten opintojen ajalle 2.5.2022 asetettu työnhakuvelvoite ja tämän velvoitteen tiukentaminen 1.1.2023 alkaen ovat rajoittaneet työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua. Asiakastyössä on nähty, että omaehtoisen opiskelun etenemisen vaatimus yhdistettynä jopa täysimääräiseen työnhakuvelvoitteeseen sekä opintojen jatkaminen työn vastaanottamisen tilanteessa ovat hyvin kuormittavia tekijöitä ja riski opintojen keskeytymiseen on suuri.

Palkansaajien ja yrittäjien aikuiskoulutustuen lakkauttaminen, kun taustalla on aiemmin toteutettu edellä mainittu työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskeluun liittyvä työnhakuvelvollisuuden asettaminen vaikuttaisi negatiivisesti kansalaisten elinikäisen oppimisen mahdollisuuksiin, uudelleen työllistymiseen ja sitä kautta heidän hyvinvointiinsa.

Aikuisiässä olevan taloudellinen tilanne ja siihen liittyvät elämän realiteetit usein sulkevat pois mahdollisuuden opiskella opintotuella. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista lakkauttamisen sijaan kehittää niin, että se kohdentuisi paremmin työvoimapula-aloille kouluttautuviin alanvaihtajiin ja matalan koulutustason omaaville. Rajauksena voisi olla esimerkiksi aikaisemmin suoritettujen korkeakoulututkintojen määrä.

Ammattitutkintostipendin lakkauttamiseen Uudenmaan TE-toimistolla ei ole lausuttavaa.

Vuorotteluvapaan lakkauttaminen:

Vuorotteluvapaa on järjestely, joka hyödyttää sen kaikkia osapuolia. Niin vuorottelijat, sijaiset kuin työnantajatkin ovat tutkitusti kokeneet hyötynensä vuorotteluvapaasta (mm. Jouko Nätti, Maarit Manninen, Mia Väisänen & Timo Anttila: Vuorotellen virkeäksi. Vuorotteluvapaan seurantalutkimus, työministeriö, Helsinki 2005). TE-toimiston kokemus ja käsitys vastaa kyseisiä tutkimustuloksia. Vuorottelijalle vuorotteluvapaa mahdollistaa syystä tai toisesta kaivatun tauon työmarkkinoilta edistäen työssä jaksamista ja työkyvyn ylläpitämistä. Työnantaja saa järjestelyn myötä työyhteisöön uutta osaamista määräaikaisen työsuhteen kautta, myös tulevia rekrytointitarpeita ajatellen. Sijaisen osalta se katkaisee työttömyyden ja parantaa työllistymisedellytyksiä työkokemuksen ja määräaikaisen työsuhteen kautta. Samalla sijainen tyypillisesti siirtyy työttömyysetuuden piiristä tekemään verotettavaa palkkatyötä sijaisuuden ajaksi.

Hallituksen esityksessä pidetään todennäköisenä, että vuorottelusijaiset työllistyvät myös ilman vuorottelusijaisuutta johonkin toiseen tehtävään. Oletuksen viitataan pohjautuvan esim. Junkan ym. (2009) kaltaistamistarkasteluun, jossa havaittiin, että "moni sijaisten verrokkiryhmässä" työllistyi ilman sijaisuuttakin. Juuri kyseisessä tutkimuksessa kuitenkin nimenomaan todettiin, että vuorotteluvapaajärjestelmästä oli selkeää ja pysyvää hyötyä vuorottelusijaisille - sijaisten työttömyysaste laski, ja työllisyysaste oli noin 10 prosenttiyksikköä verrokkiryhmää parempi vielä 8 vuotta sijaisuuden jälkeenkin. Lisäksi on huomioitava, että Junkan ym. (2009) tutkimus kertoo vuosina 1996–2003 toteutuneiden vuorotteluvapaiden vaikutuksista eli käytännössä vuorotteluvapaakokeilulain aikaisesta tilanteesta. Se ei siis ota huomioon esimerkiksi nykylainsäädännössä vuorottelijalle tai sijaiselle asetettuja ehtoja, tämänhetkisiä työmarkkinoita tai työelämän ajankohtaisia haasteita. Siten vaikuttavuusarvioinnin pohjaaminen yli 20 vuotta vanhaan aineistoon on ongelmallista ja sen tulisi perustua ajantasaiseen tutkimustietoon. Sen lisäksi, että aineisto on

vanhentunut, sen pohjalta tuotettu arvio osoittaa, että vuorotteluvapaan lakkauttamisen pitkän aikavälin työllisyysvaikutus on parhaimmillaankin maltillinen ja pahimmillaan negatiivinen.

Tuoreempien työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten mukaan vuorotteluvapaa on sijoittunut aivan kärkipäähän, kun tarkastellaan työllisyysvaikutuksiltaan parhaita työvoimapoliittisia aktiivipalveluja. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen mukaan vuosien 2014 ja 2019 välillä keskimäärin 23–30 % kaikkien työvoimapoliittisten aktiivipalvelujen piirissä olleista on ollut sijoittuneena avoimille työmarkkinoille 6 kuukauden päästä palvelun päättymisen jälkeen. Vuorotteluvapaa-sijaisuudessa olleiden kohdalla vastaava lukema on samalla aikavälillä ollut n. 63–70 %. Vuorotteluvapaan sijaisuus on tehokas keino katkaista työttömyys heti alkuunsa esimerkiksi nuorten, työuransa alkutaipaleella olevien työnhakijoiden kohdalla. Tutkimusten mukaan työttömyyden pitkittyminen vaikeuttaa työllistymistä. Vuorotteluvapaan sijaiset ovat työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastojen mukaan edustaneet erityisesti 20–29-vuotiaiden sekä 55–59-vuotiaiden ikäluokkia. Tilastojen valossa palvelu on siis onnistuneesti saatu kohdennettua ikänsä puolesta heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille. Vuorotteluvapaan sijaisuuden edellytyksiä muuttamalla palvelua olisi mahdollista kohdentaa vielä tarkemmin halutuille kohderyhmille, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille.

Hallituksen esityksen mukaan vuorottelijan tauko työelämästä vähentää osaamisen ja kokemuksen kertymistä työkokemuksen kautta, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti hänen tuottavuuteensa. Tutkimusnäyttöä tämän tueksi ei ole esitetty. Vuorotteluvapaa on työhistoriavaatimusten kautta suunnattu pitkään työelämässä olleille henkilöille, joilla on jo taustallaan vahvaa työhistoriaa ja kokemusta. Vuorotteluvapaan mahdollistama tauko (100–180 kalenteripäivää) ei siten kokonaiskuvassa oleellisesti heikennä työkokemusta suhteessa jo kertyneisiin työvuosiin. Hallituksen esityksessä todetaan myös, ettei tutkimustieto anna syytä odottaa, että vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi laskevasti sairauspoissaoloihin ja sitä kautta työn määrään. Työnantajan kannalta merkitystä on kuitenkin myös työn laadulla ja sillä, kuinka tuottavaa ja tuloksekasta tehty työ on – pelkät sairauspoissaolopäivät eivät kuvaa tilannetta kattavasti. Hallituksen esityksessä vaikutukset yrityksiin ja työnantajiin on huomioitu ainoastaan vuorotteluvapaan myöntämisen hallinnollisen taakan näkökulmasta. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että vuorotteluvapaan myöntäminen on työnantajalle vapaaehtoista ja että työnantajat ovat kokeneet hyötynensä vuorotteluvapaasta.

Hallituksen esityksessä yhden 4 kuukauden vuorottelujakson vaikutuksen julkiseen talouteen on laskettu olevan noin –11 500 euroa koostuen alemmista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista sekä

korkeammista etuusmenoista (vuorottelukorvaukset). Vastaavien sijaisuusjaksojen vaikutuksia sen sijaan ei ole esityksessä avattu samalla logiikalla koostuen vastaavasti korkeammista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista sekä alemmista etuusmenoista (sijaisen työmarkkinatuki, peruspäiväraha tai ansiopäiväraha) sijaisen siirtyessä vuorottelijan tilalle työttömyysetuudelta palkkatyöhön. Tämänkaltaisen vertailu olisi osaltaan havainnollistanut vuorottelujakson aikaisia vaikutuksia julkiseen talouteen, pidemmän ajan työllisyysvaikutusten ollessa epätarkkoja ja pohjautuessa huomattavan vanhaan aineistoon. Hallituksen esityksessä epäselväksi jää, miten sijaisen siirtyminen pois työttömyysetuudelta on huomioitu laskelmissa.

Vuorotteluvapaa on paitsi työvoimapoliittisilta vaikutuksiltaan tutkitusti tehokas, myös työmarkkina-asemaltaan heikommassa asemassa oleville osuvasti kohdennettu. Vuorotteluvapaajärjestelmää ei tulisi lakkauttaa, vaan selvittää ja työstää vaihtoehtoisia kehityssuuntia esimerkiksi vuorotteluvapaan tai sijaisuuden edellytyksiä muokkaamalla.

Toimenpidealoite aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä (TPA 21/2023):

Uudenmaan TE-toimisto kannattaa toimenpidealoitetta aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä. Aloitteessa esitettyjä ehdotuksia mm. aikuiskoulutustuen uudistamisesta siten, että se edistäisi nykyistä paremmin tutkinnon osien, täydennyskoulutusten ja erikoistumiskoulutusten suorittamista työn ohella, sekä tuen kohdistamista hauraassa työmarkkina-asemassa oleviin pidetään hyvinä. TE-toimisto pitää erittäin tärkeänä, että palkansaajilla säilyy mahdollisuus opiskella työmarkkinoilla tarvittavia taitoja vielä työsuhteen tai yrittäjyyden aikana. Aikuiskoulutustuen järjestelmän kehittäminen lakkauttamisen sijaan tukisi kansalaisten jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja varmistaisi heidän asemaansa työmarkkinoilla ja edistäisi työmarkkinoiden toimivuutta. Työllisyyden hoidon näkökulmasta vapaaehtoinen koulutuksen täydentäminen työikäisenä vähentää työttömyyden tai sen pitkittymisen riskiä.