

## TYÖASIAINVALIOKUNTA

Lausunto 13/1996 vp

Hallituksen esitys 103/1996 vp

### *Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunnan apulaispääsihteeri on kirjeellään 17 päivältä syyskuuta 1996 saattanut eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n 3 momentista ilmenevässä tarkoituksessa työasiainvaliokunnan tietoon eduskunnan päätöspöytäkirjanotteen hallituksen esityksestä 103/1996 vp valtion talousarvioksi vuodelle 1997. Valiokunta on päättänyt kokouksessaan 20.9.1996 antaa asiasta lausunnon valtiovarainvaliokunnalle.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina työministeri Liisa Jaakonsaari, kansliapäällikkö Pertti Sorsa, neuvotteleva virkamies Raila Kangasperko ja osastopäällikkö Anssi Paasivirta työministeriöstä, neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara ja opetusneuvos Hannu Sirén opetusministeriöstä sekä apulaisosastopäälliköt Aino Inkeri Hansson, Raimo Ikonen ja Matti Toiviainen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

### **Valiokunnan kannanotot**

#### *Yleistä*

Valiokunta on käsittelyssään keskittynyt työministeriön hallinnonalalta työvoiman koulutukseen, opetusministeriön osalta ammatilliseen koulutukseen ja sosiaali- ja terveysministeriön osalta työttömyysturvaan ja sen yhteensovittamiseen koulutuksen kanssa. Lisäksi valiokunta on käsitellyt näiden ministeriöiden keskinäistä ja muiden tahojen kanssa tapahtuvaa yhteistoimintaa.

Työttömyyden kokonaiskustannuksista ei ole saatavissa yksityiskohtaista arviota. Kustannusten on arvioitu olevan noin 35–40 miljardin markan suuruusluokkaa vuodessa, mutta arvio on pitkälti arvostuksenvarainen asia. Yhdessä valtion talousarvioesityksessä työttömyyden hoitoon ehdotettujen rahamäärien kanssa arvioitu summa osoittaa työttömyyden kansantaloudellista vaikutusta ja asettaa vaatimuksia työttömyyden hoitoon käytettävien varojen tehokkaaksi kohdentamiseksi. Valiokunnan mielestä

työttömyyden kokonaiskustannukset tulee tutkia ja sen pohjalta arvioida, miten työttömyyden hoitoon käytettävät varat voidaan nykyistä tehokkaammin kohdentaa.

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelman mukaan valmistelussa on arvioitava lainsäädännön erityyppiset suorat ja epäsuorat vaikutukset kohderyhmittäin. Arvioinnissa on otettava huomioon paitsi julkisyhteisöille myös eri kansalaisryhmille ja elinkeinoelämälle aiheutuvat vaikutukset samoin kuin ympäristövaikutukset. Kustannukset ja muut taloudelliset vaikutukset on arvioitava markkamääräisinä. Jos tämä ei ole mahdollista, on arvioitava vähintään niiden suuruusluokka. Lain voimaantulon jälkeen on seurattava lain vaikutuksia ja tarpeen vaatiessa on valmisteltava ehdotuksia epäkohtien poistamiseksi.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota huomattaviin puutteisiin taloudellisten vaikutusten arvioinnissa, toimenpiteiden tehokkuuden seurannassa ja tietojen antamisessa eduskunnalle. Hallituksen esityksissä ei arvioida lainsäädännön vaikutuksia riittävästi. Erityisesti eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista.

#### *Yhteistyö*

Valiokunta on saanut selvityksen työ-, opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisestä yhteistyöstä. Ministeriöiden edustajat totesivat itsekkin, että yhteistyötä on syytä parantaa. Yhtenä esimerkkinä mainittiin työttömien omaehtoiseen pitkäaikaiseen koulutukseen liittyvät ministeriöiden väliset näkemyserot. Valiokunta katsoo, että erityisesti yhteistyön sisältöä on parannettava. Yhteistyö on ulotettava koskemaan jokaista tasoa ratkaisevasti työllisyyttä edistävien toimenpiteiden löytämiseksi. Työllisyyden hoito ja erityyppisen ammatillisen koulutuksen yhteensovittaminen edellyttää ministeriöiden lisäävän keskinäistä sekä kuntien, oppilaitosten, elinkeinoelämän että työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä.

Viime keväänä työmarkkinatuesta annettua lakia muutettiin siten, että 20—24-vuotiaiden oikeutta työmarkkinatukeen rajoitettiin. Samassa yhteydessä työttömyysturvalain muutoksella nostettiin niin sanottu lisäpäiväraha-oikeuteen oikeutettujen henkilöiden ikäraja 57 vuoteen. Tässä yhteydessä työmarkkinatuen ulkopuolelle jääville turvattiin koulutus-, työharjoittelu- tai muu työllisyyttä edistävä toimenpide. Vastavasti lisäpäiväoikeuden ulkopuolelle jäävät pääsevät työllistymistä edistävään koulutukseen tai kuntoutukseen, ja viime kädessä kunnille on asetettu työllistämismelvoite 10 kuukauden ajaksi. Esimerkiksi nämä toimenpiteet onnistuvat ainoastaan eri tahojen välisellä kiinteällä yhteistyöllä. Yhteistyö vähentää myös vastuiden epäasianmukaista siirtämistä viranomaiselta toiselle tai valtion ja kuntien kesken.

### *Ammatillinen koulutus*

Tuotanto- ja työelämän nopea muuttuminen ja korkea työttömyys ovat aiheuttaneet muutospaineita ammatilliselle koulutukselle. Integroituminen Euroopan yhteismarkkinoihin on aiheuttanut puolestaan sen, että jotkut aikaisemmin käytetyistä teollisuuspoliittisista keinoista eivät ole enää sallittuja ja teollisuuspolitiikan sisältöä ja painopistealueita on jouduttu arvioimaan uudelleen. Seurauksena on ammatillisen koulutuksen merkittävyyden lisääntyminen työvoima- ja teollisuuspolitiikan osa-alueena. Tutkimuksen ja tuotekehityksen merkitystä reaalisisena kilpailuetuna on perinteisesti korostettu, mutta yleisen ammatillisen koulutustason nostamisella on arvioitu saavutettavan kestävämpiä tuloksia. Kansantalouden kannalta koulutusinvestoinnit ovat osoittautuneet kannattaviksi ja ne ovat tuotoltaan yleensä reaali-investointeja parempia. Työvoiman ammattitaito ja osaaminen ovat erityisen tärkeitä teknologiaintensiivisillä aloilla, joissa yritysten kilpailukyky perustuu laatuun, korkeaan tuottavuuteen ja edistysellisen tekniikan käyttöön. Suomalaisten tuotteiden markkinaosuuden nostaminen koti- ja ulkomaisilla markkinoilla edellyttää määrärahojen suuntaamista tehokkaaseen vienninedistämiseen ja markkinointi- ja vientikoulutukseen. Tulevaisuudessa julkisen vallan keskeisenä tehtävänä on koulutettua ja ammattitaitoista työvoimaa riittävän tarjonnan turvaaminen.

Ammattikoulutus on valtion talousarvioesityksen mukaan vuonna 1997 määrällisesti varsin korkealla tasolla. Erityisesti työvoimapolitiittinen

ja ammatillinen aikuiskoulutus ovat keskeisiä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja. Vanhempien henkilöiden ammatillinen koulutus on tärkeää, koska ikäluokkien koulutuserot ovat varsin suuret ja ns. suurten ikäluokkien pysyminen työmarkkinoilla ja ennen aikaisen eläkkeelle jäämisen estäminen edellyttävät aktiivisia toimenpiteitä. Hallitus on asettanut selvitysmiehet valmistelemaan ehdotuksen ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvästä ns. koulutusvakuutuksesta, ja talousarvioesityksessä ehdotetaan järjestelmän käyttöönottoa varten 300 milj. mk. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna ja kiirehtii uudistuksen toteuttamista mahdollisimman nopeasti. Koulutuksen voimakas lisääminen ei saa johtaa laadun heikkenemiseen ja koulutukseen, joka ei paranna työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia. Saadun selvityksen mukaan koulutuksen laatua ja tuloksellisuutta seurataan mm. työllisyysvaikutusten avulla. Valiokunnan saamat tiedot varojenkäytön seurannasta ja toimenpiteiden tuloksellisuudesta ovat olleet varsin yleisluonteisia ja jossain määrin toisistaan poikkeavia. Arviointijärjestelmää on kehitettävä nykyistä täsmällisemmäksi ja päätöksentekoa paremmin palvelevaksi. Eduskunnan budjettivallan kannalta on olennaista, että eduskunnalla on käytettävissään oikea-aikaisesti riittävän yksityiskohtaiset tiedot varojen käytöstä ja saavutetuista tuloksista.

Työllisyyslain perusteella alueellisia työttömyyseroja tasataan määrärahojen kohdentamisella. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eräillä alueilla työttömien absoluuttinen lukumäärä on huomattavan suuri. Määrärahojen suuntaamista on syytä tarkastella uudelleen, jos absoluuttisen ja suhteellisen työttömyyden aiheuttamat epäkohdat ovat rinnastettavissa toisiinsa. Lisäksi alueellisenä näkökohtana olisi huomioitava työllistämistoimenpiteiden vaikutavuus ja merkitys alueen taloudelle.

Tällä hetkellä myös koulutettujen henkilöiden työttömyys on korkealla tasolla. Siihen ovat osittain syynä rakenteelliset tekijät. Työelämän vaatimukset ovat muuttuneet niin nopeasti, että joillakin aloilla on samanaikaisesti sekä työvoimapulaa että työttömyyttä. Koulutusjärjestelmän on ollut vaikea ennakoita riittävän tarkasti työelämän tarpeita.

Ammattillista koulutusjärjestelmää ja opetus-suunnitelmia ollaan parhaillaan uudistamassa. Keskeisiä tavoitteita ovat työelämän tuntemuksen parempi hyväksikäyttö ja päätösvallan siirtäminen alaspäin, erityisesti oppilaitosten ylläpitä-

jille. Koulutuksen sisältö pyritään sovittamaan aikaisempaa paremmin työelämän vaatimuksiin ja koulutusjärjestelmän välittömiä yhteyksiä työ- ja elinkeinoelämään tiivistetään. Työharjoittelu, jonka osuus koulutuksesta lisääntyy, on entistä tärkeämpi osa ammatillista koulutusta. Valiokunta pitää uudistuksia erittäin tarpeellisina, koska koulutustarjonta ja ammattitaitoisen työvoiman kysyntä eivät ole parhaalla mahdollisella tavalla kohdanneet. Julkisuudessa teollisuuden, työnantajien ja työntekijäjärjestöjen edustajat ovat ilmaisseet huolestuneisuutensa samanaikaisesta työttömyydestä ja ammattitaitoisen työvoiman riittävyydestä. Koulutusjärjestelmää on kehitettävä edelleen siten, että alueelliset tarpeet tulevat otetuiksi huomioon. Hyvän lopputuloksen saavuttaminen edellyttää kaikkien asianosaisten tahojen kiinteää yhteistyötä eri tasoilla.

Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä on otettava huomioon elinkeino- ja yritysraakenteen muutokset. Yritykset hankkivat enenevässä määrin palveluita ja alihankintatoimituksia toisiltaan. Yhä suurempi osa työntekijöistä työskentelee pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, ja itsensä työllistäminen on lisääntynyt. On parannettava nykyisiä ja etsittävä uusia työelämää ja koulutusta yhdistäviä toimintamuotoja. Oppisopimuskoulutusta ollaan lisäämässä sekä nuori- ja aikuisten ammatillisena perus- ja lisäkoulutuksena ja vuoden 1997 tavoitteeksi on asetettu 19 500 koulutuspaikkaa. Valiokunta pitää kehitystä oikeansuuntaisena. Kansainvälisen kokemusten perusteella voidaan odottaa, että oppisopimuskoulutus edesauttaa koulutusjärjestelmän laadullista kehittämistä ja helpottaa henkilöiden siirtymistä koulutuksesta työelämään.

Valiokunta korostaa harjoittelun ja oppisopimuskoulutuksen tärkeyttä pienissä ja keski-

suurissa yrityksissä, koska siten tutustutaan työ- ja yritysympäristöön, jonka osuus työpaikkojen tarjonnasta tulevaisuudessa lisääntyy. Uudistusten onnistuminen edellyttää ammatillisten koulutuslaitosten opettajien valmiuksien parantamista ja taloudellista osallistumista yrityksille aiheutuviin kustannuksiin. Oppisopimuskoulutuksesta aiheutuvat kustannukset vähentävät nykyisin pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia. Osallistumista voidaan kehittää siten, että lisätään oppisopimustoimintojen resursseja ohjaavien toimintojen tehostamiseksi pienten ja keskisuurten yritysten tarpeisiin. Toimenpiteet on nähtävä yhtä aikaa yritystoimintaa tukevinä toimina ja ammatillisen koulutuksen kehittämisenä. Yritysten osallistumisen koulutusjärjestelmän kehittämiseen, päätöksentekoon ja koulutukseen edesauttaa ammattiin valmistuneiden henkilöiden nopeaa työllistymistä sekä uusimman osaamisen hyödyntämistä yrityksissä.

Tämän lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että perustettavaksi ehdotettujen työvoima- ja elinkeinokeskusten alueellinen riittävyys ja kattavuus selvitetään.

Valiokunta esittää,

*että valtiovainvaliokunta edellyttäisi, että kaikkiin hallituksen esityksiin sisällytetään arvio esityksen työllisyysvaikutuksista.*

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että valtiovainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn ovat valiokunnassa ottaneet osaa puheenjohtaja Reijo Lindroos /sd, varapuheenjohtaja Armas Komi /kesk (osittain), jäsenet Anne Huotari /vas (osittain), Kari Kantalainen /kok, Kyösti Karjula /kesk (osittain), Hannu Kemppainen /kesk (osittain), Anne Knaapi /kok (osittain), Paula Kokkonen /kok, Pirkko Peltomo /sd, Riitta Prusti /sd (osittain),

Heikki Rinne /sd (osittain), Outi Siimes /kok (osittain), Raimo Tiilikainen /r (osittain), Maija-Liisa Veteläinen /kesk (osittain), Marja-Leena Viljamaa /sd (osittain), Pertti Virtanen /evir (osittain) ja Jorma Vokkolainen /vas (osittain) sekä varajäsenet Johannes Koskinen /sd (osittain), Esa Lahtela /sd (osittain), Tauno Pehkonen /skl (osittain) ja Eila Rimmi /vas (osittain).

## Eriävä mielipide

Työasiainvaliokunta on pitäytynyt valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa varovaisiin kannanottoihin ja rajoittanut ne koskemaan lähinnä koulutuskysymyksiä. Sinänsä koulutusta koskevien asioiden esille ottaminen ja huomion kiinnittäminen eri viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseen on tarpeellista. Oikein on myös korostaa koulutustarpeiden muuttumisen liittymistä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan muuhun kehitykseen.

Mielestämme viimeksi mainittu näkökulma olisi tullut ottaa esille vielä voimakkaammin. Lausunnosta ei käy riittävästi ilmi, miten suuressa murroksessa koko yhteiskunta ja työelämä ovat. Murros edellyttää laaja-alaisia reformeja paitsi koulutuksen piirissä myös monissa muissa työelämän ja yhteiskunnan rakenteissa. Ei riitä, että todetaan työttömyyden kustannusten olevan 35–40 miljardia vuodessa. Ihmettelemme, että hallitus on luopunut tavoitteesta puolittaa työttömyys ja että työasiainvaliokuntakaan ei enää näytä korostavan ja pitävän kiinni siitä. Mielestämme tästä tavoitteesta ei saa tinkiä.

Valiokunnan tehtävänä on etsiä aktiivisesti keinoja työttömyyden merkittäväksi vähentämiseksi. Työministeriön hallinnonalalle kuuluvia asioita ovat työvoimapolitiittisen koulutuksen ohella työelämän uudistamiseen liittyvät kysymykset. Erityisesti on otettava huomioon, että työelämää koskeva lainsäädäntö palvelisi pienen ja keskisuuren yritystoiminnan kehittymistä, mihin työttömyyden alentamiseksi kohdistuvat suurimmat odotukset. Pienyritystoiminnan tulee tästä syystä olla hallituksen erityisessä suojelussa.

Olisi perusteellisesti arvioitava myös perinteisten työllisyyspolitiittisten keinojen sekä tutkimus- ja kehittämispanostuksen osuuksia ja painottamista valtion talousarviossa. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävien asemaa ei mielestämme voida jättää huomiotta.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1996

**Armas Komi /kesk**  
**Maija-Liisa Veteläinen /kesk**  
**Tauno Pehkonen /skl /kesk**

Valtiosihteeri Rauno Saaren seurantaryhmän raportissa, joka koskee hallituksen työllisyysohjelman toteutumista, todetaan, että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden volyymi on viritetty äärimmilleen. Arvio on mielestämme oikea. Nyt ollaan tilanteessa, jossa erilaisten valtion varoin tai avustuksin järjestetyillä tilapäistöillä tai toistuvilla koulutusjaksoilla ei kyetä työllisyyttä enempää parantamaan. Tilanne johtaa jossain määrin myös työmarkkinoiden vääristymiseen.

Valtion aluehallintouudistukseen liittyy työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen yhdistämällä aikaisemmin toimineita eri organisaatioita. Keskukset on mielestämme nähtävä keskeisinä toimijoina, joiden on pohjauduttava luonnollisella tavalla alueiden ominaispiirteisiin ja vahvuuksiin. Niiden keskeisenä tehtävänä tulee olla alueellisen kehittämistyön vauhdittaminen. Vain 13 keskuksen perustaminen ei riitä vastaamaan näitä tavoitteita. Siksi työvoima- ja elinkeinokeskukset on perustettava maakunta-pohjaisesti.

Työttömien etuuksista työministeriön pääluokkaan kuuluu työmarkkinatuki. Hallitus on kiristänyt sen saamisen ehtoja, leikannut tuen lapsikorotuksia 60 prosentilla ja esittää, että mm. työmarkkinatuen indeksitarkistuksesta luovutaisiin aina vuoteen 1999 saakka. Nämä muutokset johtavat kansalaisten välisen kahtiajaon jyrkkään syvenemiseen. Mielestämme valtiovarainvaliokunnan tulisi harkita vähintäänkin sitä, että työmarkkinatukeen ja perustyöttömyysturvaan tehtäisiin indeksitarkistukset vuoden 1997 alusta lukien.

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että valtiovarainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi valiokunnan lausunnon lisäksi huomioon, mitä tässä eriävässä mielipiteessä on esitetty.*

**Kyösti Karjula /kesk**  
**Hannu Kemppainen /kesk**