

Asia: VN/144/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

Yleisiä huomioita esityksestä

Voitte kirjoittaa huomionne alla olevaan kenttään.

Hallituksen esitys liittyy hallituksen ohjelmaan sisältyvään tavoitteeseen työllisyysasteen nostosta sekä tavoitteeseen parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa. Hallituksen tavoite työllisyysasteen nostamiseksi 75 prosenttiin sekä työttömien mahdollisuudesta opiskella sivutoimisesti työn ohessa ovat kansainvälistymisen, teknologian kehityksen sekä muiden työn murroksesta johtuvien trendien sekä siihen liittyvään jatkuvan oppimisen tarpeeseen nähden kannatettavia.

Huomiotta ovat kuitenkin jääneet kuntiin kohdistuvat laajat taloudelliset vaikutukset, jotka toteutuvat mittavina, jos HE-luonnos julkisten työvoima ja yrityspalvelujen uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi toteutuu kannusteineen.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että työttömyysturvvalakia koskevat esityksessä olevat muutokset lisäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta 5 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen. Esityksen mukaan osa kustannuksista voi aiheutua kunnille kuntien työmarkkinatuen rahoituksen osalta. Esityksen mukaan määrää ei pystytä arvioimaan luotettavasti, koska on sattumanvaraista, kuinka pitkään työnhakijan työttömyys on kestänyt opintojen alkaessa. Kuntien rahoitusvastuun osuus vähentää valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Valmisteilla olevan TE-palvelu-uudistuksen kustannusvaikutukset kuntiin ovat vuodesta 2024 eteenpäin merkittäviä myös ansioturvan ja peruspäivärahan osalta, jos TE-palvelujen kunnallistaminen toteutuu siitä annetun HE-luonnoksen mukaisena.

Lisäksi huomiotta jää, että esitetyt muutokset tuovat työllisyyden edistämisen kokeilukunnille lisätehtäviä, johon tarvittava lisähenkilöstö tulee kattaa valtion varoin. Hallituksen esityksen mukaan työttömyysturvaan liittyvät muutokset vähentäisivät TE-toimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilualueiden kuntien työnhakijoiden opintojen selvittämiseen ja

työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen liittyvää työmäärää. Sen sijaan työnhakukeskustelujen lisääminen lisää merkittävästi erityisesti kuntakokeilualueiden työtä, samoin arvioidaan lisääntyvän työttömyysturvaseuraamusten ja muistutusten määrää. Lisäksi työttömyysturvalausunnot ja työttömyysturvalausuntoihin liittyvä selvitystyö lisääntyvät kokeilukunnissa ja TE-toimistoissa. Työnhakukeskusteluihin käytetty aika on huomattavasti pidempi kuin muutoksen aiheuttama, lain perustelutekstissä mainittu aikasäästö työttömyysturvatehtäviin liittyen. Esitettyjen muutosten johdosta työnhakukeskustelujen määrä lisääntyisi vuositasolla arvioiden noin 62 000 keskustelulla. Kotoutumispalveluissa toteutettavien kotoutumisen edistämistä annettussa laissa tarkoitettujen työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen osalta työnhakukeskustelujen lisääntyminen aiheuttaa tulkkauspalvelujen kysynnän kasvua. Em. kohderyhmä palvelee kuntakokeiluissa.

Kuntakokeilualueiden asiakaskohderyhmässä omaehtoisten opintojen määrä on korkea, koska kokeilujen kohderyhmän palvelutarpeet edellyttävät usein toimia, joilla parannetaan työllistymisen edellytyksiä. Näin ollen hallituksen esitys luo painetta kunnille menojen kattamiseen lisähenkilöstön rekryointitarpeiden muodossa, mikä ei ole kokeilulainsäädännön lähtökohtien mukaista.

Valtiolta kuntiin siirretyt tehtävät eivät ole kokeiluissa kuntien valtionosuustehtäviä, jotka korvataan kunnille täysimääräisesti ja josta olisi tehty talouteen liittyvät asianmukaiset kustannusvaikutukset. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilulainsäädäntö lähtee sen sijaan siitä, että valtiolta kokeilulain mukaisesti kuntien vastuulle siirtyneet palvelut ja tehtävät katetaan valtion varoin. Tampere on tuonut asian esiin lukuisissa lausunnoissaan erilaisiin kuntakokeilua koskettaviin hallituksen esityksiin liittyen ja edellyttänyt mm. TE-henkilöstön voimavarojen käytön uudelleen arviointia ja allokointia TE-toimistojen ja kuntakokeilualueiden välillä. Arviointia ovat edellyttäneet myös muut C6-kaupungit. Hallituksen esitys lisää kuntakokeilualueiden tehtäviä omaehtoisten opintojen aikana järjestettävien työnhakukeskustelujen lisääntyessä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilukuntien resurssitarvetta seurataan. Pirkanmaalla TE-toimiston asiakasmäärä on pudonnut kuntakokeilun alusta 1.3.2021 lähtien toukokuun 2022 loppuun mennessä noin 14 600 asiakkaalla. Tampereen kaupunki edellyttää valtion henkilöstön tasaamista asiakasmäärien ja tarpeiden osalta kokeilualueiden ja TE-toimistojen välillä sekä työllisyysmäärärahojen käyttöä lain julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta mukaisesti erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen turvaamiseksi.

Esitetyt muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntien vastuulle tuleviin työttömyysturvan maksuosuuksiin valmisteilla olevassa TE-palvelu-uudistuksessa, joka on parhaillaan lausunnolla luonnoksena hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudelleen järjestämistä koskevaiksi lainsäädännöksi. Sivutoiminen opiskelu työttömyysetuudella vyöryttää kuluja kuntiin työttömyysturvamaksujen muodossa. Varsin merkittävä osa opintojen aikaisesta työttömyysturvan perusosasta on TE2024-uudistuksessa jäämässä kuntien maksettavaksi. Sivutoimisten opintojen rahoitusta tulisi tarkastella uudella tavalla joko osana opintotukijärjestelmää tai kattaa sen aikaiset työttömyysturvamaksut valtion varoin tulevaisuudessa sen sijaan, että muutoksilla aiheutetaan kunnille kompensoimattomia lisäkuluja.

TE-palvelujen uudistus on lausunnolla olevan luonnosesityksen mukaan tulossa voimaan vuonna 2024. Tampereen kaupunki painottaakin, että erilaisia lakiuudistuksia valmisteltaessa on entistä kokonaisvaltaisemmin otettava huomioon ne kustannusvaikutukset, joita eri muutoksilla on mahdollisesti toteutuvaan TE-palvelu-uudistukseen, kyseisen uudistuksen kunnille aiheutuviin rahoitustarpeisiin sekä työttömyysturvamaksujen täysimääräiseen kompensatioon.

Tampereen kaupunki esittää, että työllisyyden edistämisen ministeriryhmän alaiseen palvelut, etuudet ja osallisuus –alatyöryhmään lisätään suurten kaupunkien edustajat, jotta erillislakien valmistelussa huomioitaisiin nykyistä kokonaisvaltaisemmin meneillään olevien työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen ja valmisteilla olevan TE-palvelu-uudistuksen osalta eri lakimuutosten kustannusvaikutukset kuntiin.

Lisäksi Tampereen kaupunki edellyttää, että oppilaitosten opiskelijakiintiöitä ja kapasiteettia sekä riittävää rahoitusta tulee tarkastella jatkuvan oppimisen tavoitteiden mukaisesti. Sivutoimisten opintojen mahdollisesti kasvava kysyntä kasvattaa koulutuksen kokonaistarjontaa ja sen kustannuksia. On varmistettava, että ammatillisen koulutuksen opiskelijavuosimäärässä ja opiskelijamäärien valtion rahoituksessa otetaan riittävästi huomioon työttömien opiskelumahdollisuudet.

Tampereen kaupunki katsoo, että muutosehdotukset ovat kuntien kustannuskehitystä lukuun ottamatta pääsääntöisesti oikeansuuntaisia. On hyvä, että entistä laajemmin mahdollistetaan työttömyysaikaista lyhytkestoista opiskelua ja edistetään asiakkaiden jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia. Uudistukset lisäävät asiakkaan omaa aktiivisuutta ja vähentävät pelkoa toimeentulon menetyksestä edellyttäen, että opiskeluun ja työttömyysturvaan liittyvät ohjeistukset ovat selkeät ja etenkin vapaasti opiskeltavat opinnot on lueteltu ja avattu mahdollisimman tyhjentävästi.

Haasteena Tampereen kaupunki näkee sen, että eri opiskelumuodoissa ja opiskelumuodon sisälläkin tulee olemaan erilaiset säännökset suhteessa työnhakuvelvollisuuteen ja asiakaspalvelufrekvenssiin, joka tekee kokonaisjärjestelmästä sekavan ja lisää eriarvoisuutta. Vedenjakaja siinä, onko asiakkaalla ammatillista koulutusta vai ei, näyttäytyy erikoisena, koska asiakkaan tutkinnolla ei ole välttämättä tekemistä asiakkaan koulutustarpeen kanssa ja tämä kriteeri tulisi arvioida uudelleen etenkin, kun työvoimakoulutuksessa asiaan ei tarvitse kiinnittää huomioita.

Lausuttavaa luonnoksen työttömyysturvalakia koskevista muutosesityksistä

Voitte kirjoittaa huomionne alla olevaan kenttään.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja työllisyyden kuntakokeilusta annettua lakia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä parannettaisiin muuttamalla työttömyysturvalain opiskelua koskevia säännöksiä. Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioitaisiin opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritetyillä opinnoilla ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi osana työllistymistä edistävää palvelua suoritettavat opinnot eivät vaikuttaisi työttömyysetuusoikeuteen.

Nykyistä vastaavasti mitkä tahansa opinnot olisi mahdollista osoittaa sivutoimiseksi vähintään kuuden kuukauden opiskelunaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella. Lisäksi työttömyysturvalaissa säädettäisiin, että työsuhteen aikana aloitetut opinnot eivät estäisi työttömyysetuuden saamista, jos työttömyys johtuu työnhakijasta riippumattomasta syystä.

Tampereen kaupunki pitää kannatettavana, että työttömyysaikaista lyhytkestoista opiskelua vapautetaan ja edistetään asiakkaiden jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia.

Tampereen kaupunki pitää hyvänä, että päätoimiset opinnot määritellään selkeästi. Mikäli myös ns. muut opinnot määritellään selkeästi, opintojen laajuuden perusteella tehtävien selvityspyyntöjen määrä vähenisi nykyisestä ja tämä sujuvoittaisi asiakkaan työttömyysetuuden saamisen prosessia.

Esityksessä todetaan, että valmistelun yhteydessä arvioitiin työttömyysturvalain päätoimisten opintojen määritelmän muuttamista siten, että päätoimiseksi opinnoiksi määriteltäisiin vain sellaiset laajat ja pääasiassa tutkintotavoitteiset opinnot, joita ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu suoritettavaksi kokoaikatyön ohessa. Tällaisia opintoja olisivat esimerkiksi aikuisten perusopetuksen opinnot, nuorille tarkoitettut lukio-opinnot sekä ammatillisia valmiuksia antavaan tutkintoon johtavat opinnot, mukaan lukien korkeakoulututkintoon johtavat opinnot.

Tampereen kaupunki näkee tärkeänä, että myös kotoutumisajan ylittäneet tai ulkopuoliset maahanmuuttajataustaiset työnhakijat, joilla on heikko suomen kielen taito ja tarve perusopetusta vastaaville tiedoille ja taidoille, voivat opiskella työttömyysetuudella tuettuna aikuisten perusopetuksen opintoja työttömyysetuutta menettämättä. Koska kysymys on perusopinnoista, tulisi työttömyysetuuteen liittyvät kustannukset TE-palvelu-uudistuksen toteutuessa kattaa valtiolta.

Esityksessä mainitaan, että jatkossa vapaasti opiskeltavia olisivat esimerkiksi erilaiset lyhyehköt kurssit, koulutukset, pätevyitysmiskoulutukset ja opinnot kansalaisopistossa sekä vähäiset opinnot avoimessa korkeakoulussa. Tämä tukisi eri tilanteessa olevien työnhakijoiden mahdollisuuksia kehittää osaamistaan työnhaun ohessa, esimerkiksi maahanmuuttajia, joilla on heikko suomen kielen taito ja kotoutumiskoulutukset tai maahanmuuttajan työttömyysetuudella tuettu

omaehtoinen opiskelu ei ole mahdollista, koska kotoutumisaika on päättynyt tai siihen ei ole ollut ns. oikeutta työnhaun alkaessa, kun ensimmäisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä on kulunut yli kolme vuotta. Tampereen kaupunki esittää, että suomen kielen opinnot esimerkiksi kansalaisopistossa, muussa vapaan sivistystyön opetuksessa tai avoimessa korkeakoulussa, jos ne ovat sivutoimisia (alle 5 op/kk tai 25 h/vk) katsottaisiin laintulkinnassa tosiasiallisesti sivutoimiseksi eikä esteitä suomen (tai ruotsin) kielen opiskelulle sivutoimisesti olisi.

Lakiesityksen mukaan osana työllistymistä edistäviä palveluja järjestettävät opinnot eivät vaikuttaisi oikeuteen saada työttömyysetuutta. Mikäli tämä tarkoittaa pelkästään ns. opinnollistamista eli työvoimapalveluissa kertyneen osaamisen tunnistamista ja tunnustamista, tämä pitää sanoittaa laissa riittävästi. Koska kuitenkin esityksen mukaan vähäisiä opintoja ei arvioida laajuuden perusteella, työkokeiluun tai kuntouttavaan työtoimintaan voisi jatkossa yhdistää pienimutotoista osaamisen kehittämistä. Tampereen kaupunki pitää tätä erittäin kannatettavana, ja opintojen sisällyttäminen työllistymistä edistävään palveluun lisäisi esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan tavoitteellisuutta ja palvelujen vaikuttavuutta suhteessa työllistävyyteen.

Lausuttavaa työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta

Voitte kirjoittaa huomionne alla olevaan kenttään.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä noin 1100 henkilöllä. Tavoitteen saavuttamiseksi työttömyysturvaetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevia työnhakijoita nykyisin koskeva määrältään alennettu työnhakuvelvollisuus rajattaisiin koskemaan vain sellaisia omaehtoisia opintoja opiskelevia, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Muut työttömyysetuudella tuettuja opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevat olisivat lähtökohtaisesti täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piirissä ja heille järjestettäisiin työnhakukeskustelut kolmen kuukauden välein.

Tampereen kaupunki katsoo, että ehdotetut muutokset palveluprosessiin ovat sekavia ja lisäävät asiakkaiden epätietoisuutta ja epätasa-arvoisuutta. Säännöt työnhakuvelvollisuuden sekä asiakaspalveluprosessin suhteen ovat erilaisia työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa koulutuksessa opiskelevilla ja myös omaehtoisen opiskelun sisällä. Tämä johtaa siihen, että tarvitaan vähintään kolmenlaisia ohjeistuksia asiakkaille riippuen koulutusmuodosta ja asiakkaan taustasta, ja samalla virheiden mahdollisuus kasvaa.

Asiakkaille on myös vaikea perustella, miksi työvoimakoulutuksessa on eri säännöt, etuudet, työnhakuvelvollisuus ja asiakaspalvelumalli verrattuna omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella ja että säännökset ovat erilaiset sivutoimisessa opiskelussa. Monimutkainen kokonaisuus lisää kuntien työmäärää, haastaa viestinnällisesti ja näyttäytyy asiakkaille tempoilevana sääntöviidakkona.

Tampereen kaupunki katsoo, että työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu tulee viimeistään 2024 muutosten jälkeen uudelleenarvioida ja yhteensovittaa ja mahdollisesti yhdistää uudeksi jatkuvan oppimisen osaamispalveluksi, jonne voi sisälle räätälöidä erilaisia tukevia elementtejä asiakkaiden opintopolun ajalle.

Tampereen kaupunki toteaa, että esityksessä on nykyisten kokemusten perusteella aliarvioitu uudesta työvoimapalvelumallista johtuvaa mallin työllistävää vaikutusta työllisyyden kuntakokeilun henkilöstölle koskien erityisesti työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien palveluprosessia ja työnhakuvelvollisuutta.

Kolmen kuukauden välein tapahtuvat työnhakukeskustelut lisääisivät kokeilukuntien ja OMA-valmentajien työmäärää ja työnhakuvelvollisuuden seuraaminen sekä mahdollista työnhakijan laiminlyönneistä aiheutuvat muistutukset ja selvityspyynnöt työllistäisivät henkilöstöä. Työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien työnhakijoiden siirtäminen tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden piiriin lisäksi esityksen mukaan työnhakijoiden työ- ja elinkeinotoimistoille ja kokeilualueiden kunnille tekemien ilmoitusten määrää nykyiseen verrattuna. Tampereen kaupunki toteaa, että kuormitusta lisää vielä se, että työnhakijat eivät tosiasiallisesti ilmoita työnhaustaan ja muiden työllistymissuunnitelmassa sovittujen toimien toteuttamisesta työ- ja elinkeinotoimistolle tai kokeilualueen kunnalle ensisijaisesti verkkopalvelun kautta. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset työnhakijat ja kotoutuja-asiakkaat ilmoittavat työnhaustaan ja toimistaan mieluiten puhelimitse OMA-valmentajille heille annetusta neuvonnasta huolimatta.

Esityksessä on aliarvioitu tulkkauspalvelujen kysynnän kasvu koskien kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja opiskelevien työnhakijoiden osalta. Nykyisellään ei ole ollut tarve haastatella kategorisesti kotoutuja-asiakkaita, jotka opiskelevat maahanmuuttajan omaehtoisesta työttömyysetuuden tuen turvin. Tähän sisältyy esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon opinnot ja erilaiset vapaan sivistystyön opinnot sekä ammatillisia valmiuksia kasvattavat opinnot. Tämä kasvattaisi edelleen maahanmuuttajia palvelevien OMA-valmentajien työkuormaa, jota uusi työvoimapalvelumalli on jo lisännyt.

Lausuttavaa opiskelua koskevasta työttömyysturvan käsittelyprosessista

Voitte kirjoittaa huomionne alla olevaan kenttään.

Tampereen kaupunki pitää hyvänä, että selvityspyynnöjä ei jatkossa tarvitsisi tehdä kuin tiettyjen lueteltujen opintojen osalta. Jatkossa esityksen mukaan työllisyyden kuntakokeilun kunnilla olisi mahdollisuus antaa työvoimapolitiittinen lausunto työnhakijan opinnoista tilanteissa, joihin ei liity harkintaa sekä opinnoista, joiden kokonaislaajuus on vähemmän kuin työttömyysturvalaissa säädetty opintojen laajuuden perusteella arvioitavien opintojen päätoimisuutta osoittava laajuus. Tämä edistää asiakaslähtöisyyttä, nopeuttaa asiakkaiden etuuskien saamista, joustavoittaa

työllisyyden kuntakokeilussa tapahtuvaa työtä ja antaa selkeän keinon tukea asiakkaiden työllistymistä.

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Pormestari Anna-Kaisa Ikonen päätös 30.6.2022 § 84.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Sari Pirttiluoto, Tampereen kaupunki, p. 044 431 4229, etunimi.sukunimi@tampere.fi