

HE 191/2001 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllisyyslakia.

Työohjelmasta sekä valtion talousarviossa olevasta määrärahasta myönnettäviin lainoihin, avustuksiin ja korkotukiin liittyvästä lausuntomenettelystä nykymuodossaan ehdote-

taan luovuttavaksi. Työllisyystyöohjelma säilytettäisiin, ja ohjelman vaatimia menetelmiä kehitettäisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Työohjelmamenettely perustuu työllisyyslakiin (275/1987) ja työllisyysasetukseen (1363/1997). Valtion työohjelmat muodostuvat kahdesta eri ohjelmasta, varsinaisesta työohjelmasta ja työllisyystyöohjelmasta.

Työohjelmamenettelyn tarkoituksena on ollut:

1) työllisyyden hoito tarjoamalla rakennusaikaisia työpaikkoja muuta maata vaikeammilla työttömyysalueilla valtion omien töiden avulla,

2) tasoittaa talvi- ja kesäkauden rakennustoimintaa siten, että työvoimamäärissä ei tapahtuisi suuria muutoksia ja siten torjua kausityöttömyyttä,

3) tasoittaa suhdannevaihteluja ja torjua niiden haittoja, ja

4) keskittää työmäärärahojen käsittelyä valtioneuvostossa.

Varsinainen työohjelma käsittää valtion työvirastoille talousarviossa osoitetuilla työmäärärahoilla tehtävien töiden suunnitelman. Siitä valtioneuvoston yleisistunto hyväksyy alueellisen työmäärärahojen käyttösuunnitelman ja uusien suurten kohteiden aloittami-

sen. Työohjelman suuruus on nykyään 6,5—7 miljardia markkaa ja sen rakennusaikainen työllisyysvaikutus 11 000 — 11 500 henkilötyövuotta. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan työvirastojen yhteinen osuus on noin 92 prosenttia työohjelmasta.

Työllisyystyöohjelma käsittää valtion talousarvion momentin 34.06.77 vastaavat suunnitelmat. Työllisyystyöohjelman suuruus on kuluvana vuonna 94 miljoonaa markkaa, kun se 1970-luvulla oli runsaat miljardi markkaa. Kun kustannustason muutos otetaan huomioon, määrärahan pieneneminen on vaikutukseltaan vielä merkittävämpi.

Valtion työohjelmien lisäksi kuntien ja kuntayhtymien on työllisyyslain perusteella pitänyt laatia omat rakentamisohjelmansa. Niistä on kuitenkin käytännössä luovuttu.

Työllisyyslain 4 §:ssä säädetään, että valtion työvirastojen sekä kuntien ja kuntayhtymien on ennakolta laadittava seuraavaa vuotta varten suunnitelmat työmäärärahoihin ja työllisyysmäärärahoihin toimeenpantavien töitensä järjestämisestä. Valtion työvirastojen sekä kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava suunnitelmat työvoimaviranomaisille työministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Valtioneuvosto hyväksyy vuosittain työviras-

tojen työmäärärahojen ja työvoiman käyttösuunnitelman sekä työllisyysmäärärahoilla kokonaan tai osaksi rahoitettavien töiden suunnitelman. Työhönotosta lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin töihin säädetään työllisyyslain 11 §:ssä. Sen mukaan valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on ottaessaan uutta työvoimaa tehtävä se paikallisten työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla.

Työllisyysasetuksen 5 §:n mukaan työviraston on toimitettava vuosittain työministeriölle työllisyyslain 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu seuraavana varainhoitovuonna käytettävien työmäärärahojen käyttösuunnitelma (työohjelma) sekä esitys valtion omiin investointeihin käytettäviksi suunnitelluista työllisyysmäärärahoista (työllisyystyöohjelma). Työ- ja työllisyystyöohjelmaan on sisällytettävä arvio ohjelmien työllisyysvaikutuksesta (työllisyysvaikutusarvio). Työmäärärahoja ovat työvirastojen käyttöön tarkoitetut valtion talousarviossa maa- ja vesirakennusinvestointeihin, talonrakennusinvestointeihin sekä korjaus- ja kunnossapitotöihin osoitettavat määrärahat. Työohjelman, työllisyystyöohjelman ja työllisyysvaikutusarvion lisäksi työviraston on toimitettava työministeriölle toiminta- ja taloussuunnitelmansa siltä osin kuin ne koskevat työmäärärahoilla toteutettavia töitä.

Työvirastot on määritelty työllisyysasetuksen 4 §:ssä. Ne ovat Ilmailulaitos, Merenkulkuhallitus, Metsähallitus, Metsätutkimuslaitos, Museovirasto, oikeusministeriö vankeinhoitolaitosta koskevissa asioissa, opetusministeriö, puolustusministeriö, Rajavartiolaitos, Ratahallintokeskus, Suomenlinnan hoitokunta, Tielaitos (nykyään tiehallinto), Valtion kiinteistölaitos (nykyinen Senaattikiinteistöt) ja alueelliset ympäristökeskukset. Työllisyysasetuksessa liikelaitokset on säilytetty työvirastoina, koska valtion talousarvion mukaan niillä on mahdollisuus saada rahoitusta sellaisiin yleisiin tarkoituksiin, jotka eivät ole liiketaloudellista toimintaa.

Liikelaitosten osalta ei ole pyydetty niiden liiketaloudellisin perustein tekemistä töistä työohjelmia. Liikelaitoksen toiminnan ohjauksen on perustuttava nimenomaan liiketaloudellisiin periaatteisiin, eikä sitä voida ohjata työohjelman tapaisin hallinnollisin me-

nettelyin.

Kun valtio on siirtynyt tulosohjaukseen ja tulosbudjetointiin, työohjelma on koettu rinnakkaisohjaukseksi, jolla saattaa olla siinä määrin työvirastoja ohjaavien ministeriöiden tavoitteista poikkeava vaikutus, että siitä olisi luovuttava. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön alaisille virastoille asetetaan tulostavoitteet ja toimintamäärärahat yhtenä kokonaisuutena, jonka osalta päätösvalta on virastolla. Osa näillä määrärahoilla toteutettavista töistä on suuria hankkeita, jotka koetaan eri alueilla merkittäviksi kehittämisinvestoinneiksi. Tällaisten hankkeiden osalta on esitetty epäilyjä, että työohjelma voisi johtaa jopa eduskunnan budjettivaltaa loukkaaviin ratkaisuihin.

Työministeriö on käytännössä luopunut rakennusaikaisten työpaikkojen perusteella tapahtuvasta hankkeiden valinnasta. Valtion työt teetetään pääsääntöisesti urakoitsijoilla noudattaen julkisia hankintoja koskevia säädöksiä. Koska urakoitsijoita sitoo työsopimuslaki (55/2001), jonka mukaan työnantajan on työllistettävä ensisijaisesti palkkaamansa henkilöstö, toissijaisesti lomauttamansa henkilöstö ja sitten määrääjän kuluessa työvoimatoimistoissa työtä hakevat tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanotut, ei työmaalle voi määrätä otettavaksi investointipaikkakunnalla asuvia työttömiä.

Rakennusaikaisen työllisyyskriteerin sijasta työministeriö on korostanut kohteen valmistumisen jälkeisiä työpaikkoja. Investoinnin valmistumisen jälkeisen toimintavaiheen työpaikat kohteessa ja investoinnin toimintaympäristöönsä luomat työllisyysvaikutukset korostuvat. Työohjelmassa on runsaasti uudisinvestointeja tai kunnossapittoa, joiden suunnittelu ja valinta on parhaiten tehtävissä työvirastojen alueorganisaatioissa. Siksi niiden keskitetty päättäminen valtioneuvostossa ei ole tarkoituksenmukaista.

Mainituin perustein työohjelmasta nyky muodossaan ehdotetaan luovuttavaksi. Sen sijaan työministeriö ryhtyisi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa kehittämään investointien työllisyysvaikutusten arviointia siten, että investointien alueelliset hyödyntämismahdollisuudet otetaan huomioon. Tarkoituksena on kehittää menettelytavat, joilla voidaan yhdessä eri ministeriöiden kanssa arvioida in-

vestointien työllisyys- ja aluekehitysvaikutuksia sekä hyödyntää näitä arvioita vuosittaisten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioesitysten laadinnassa.

Työllisyystyöohjelmaa ei muutettaisi, mutta sen vaatimia menetelmiä kehitettäisiin. Työministeriön määrärahoista rahoitettaisiin eri toimijoiden investointeja pääosin osarahoituksena, kun hankkeilla arvioidaan olevan hyvät työllisyysvaikutukset.

Samoin perustein kuin työohjelmasta ehdotetaan luovuttavaksi luovutettiin työllisyyslain 12 §:n 1 momentin mukaisesta lausunnotmenettelystä. Myönnettäessä valtion talousarviossa olevasta määrärahasta lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin olisi kuitenkin edelleen otettava huomioon työllisyyteen liittyvät näkökohdat. Lausunnotmenettelystä luopumisen jälkeen työministeriö neuvottelisi hyvissä ajoin ennen valtion talousarvioesityksen laatimista muiden investointeja rahoittavien ministeriöiden kanssa siitä, miten valtion rahoittamissa investoinneissa voidaan ottaa huomioon työllisyysnäkökohdat ja alueellinen tasapainoinen kehitys. Neuvotteluissa voitaisiin tuoda esille työvoimapolitiikan painopistealueita sekä sitä millaisilla investoinneilla on työministeriön keräämien seurantatietojen mukaan ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia myös investoinnin valmistumisen jälkeen. Neuvotteluissa voitaisiin myös sopia siitä, miten työllisyysvaikutuksia kuvaavia tietoja seurataan ja millaista asiantuntija-apua työministeriö voi tarjota muille hallinnonaloille. Talousarvion hyväksymisen jälkeen neuvoteltaisiin investointien suuntaamisesta.

Työllisyyslain 12 §:n 2 momentissa edellytetään, että myönnettäessä edellä mainittuja tukia ja etuuksia asetettava työvoiman käyttöä koskevia ehtoja valtioneuvoston määräämin perustein. Koska työsopimuslain ja Euroopan unionin keskeisten periaatteiden puitteissa tällaisten ehtojen asettaminen ei käytännössä ole mahdollista, ehdotetaan lainkohta ja sen nojalla annetut säännökset kumottaviksi.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutusta valtion meno-

hin.

Työministeriön työllisyysperusteisiin investointeihin osoitettaviin valtionapuihin tarkoitettuna momentin 34.06.64 ja valtion investointeihin tarkoitettuna momentin 34.06.77 yhteiskäyttöä on kehitetty siten, että momentit on muutettu vuoden 2002 talousarvioesityksessä arviomäärärahoiksi. Samalla momenteille on esitetty yhteinen myöntämisvaltuus, koska valtionapujen ja valtion omien töiden työllisyysvaikutukset saattavat vaihdella eri vuosina ja nämä vaikutukset voidaan usein selvittää vasta päätettäessä varojen kohdentamisesta.

Valtioneuvosto tekisi jatkossakin päätökset rahoituksen alueellisesta jaosta osoittamalla myöntämisvaltuuden työvoima- ja elinkeinokeskuksille samalla, kun se päättää muidenkin työministeriön pääluokkaan kuuluvien määrärahojen alueellisesta jaosta.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työministeriössä virkatyönä.

Vuoden 2001 työohjelman hyväksymisen yhteydessä hallitus päätti 18 päivänä tammikuuta 2001, että selvitetään vaihtoehtoisesti mahdollisuus luopua työohjelmasta vuoden 2002 alusta. Selvitys ja toimenpideehdotukset valmisteltiin työministeriön 7 päivänä maaliskuuta 2001 asettamassa poikahallinnollisessa projektissa (Työohjelmanetelyn kehittäminen, hallituksen hanke rekisteri, asia TM012:00/2001).

Mainitun projektin yhteydessä pyydettiin työvirastoilta, työvoima- ja elinkeinokeskuksilta, liikenne- ja viestintäministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä kannanotot työohjelmasta.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Ehdotettu muutos on jaksossa 2 kuvatulla tavalla otettu huomioon valtion vuoden 2002 talousarvioesityksessä.

Hallitus on erikseen antanut Eduskunnalle esityksen työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 161/2001 vp). Siinä on ehdotettu työllisyyslakiin tehtäväksi hallituksen päättämään köy-

hyyden ja syrjäytymisen vastaiseen torjuntaohjelmaan sisältyviä muutoksia.

5. Tarkemmat säännökset

Työohjelmamenettelyn muuttaminen edellyttää muutoksia työllisyysasetukseen ja valtioneuvoston päätökseen valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä. Ehdotettu 12 §:n muutos edellyttää valtioneuvoston

työllisyyssehtopäätöksen (11/1988) kumoamista.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2002 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****työllisyyslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/1987) 4, 9 ja 11 §, sellaisena kuin ne ovat 4 ja 11 § laissa 1696/1992 ja 9 § osaksi laissa 1733/1991, sekä *muutetaan* 12 § seuraavasti:

12 §

Työllisyys ja valtionavut

Kun valtion talousarviossa olevasta määrärahasta myönnetään lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin, on otettava huomioon työllisyyteen liittyvät näkökohdat.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2001

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**

Työministeri *Tarja Filatov*

Laki**työllisyyslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/1987) 4, 9 ja 11 §, sellaisena kuin ne ovat 4 ja 11 § laissa 1696/1992 ja 9 § osaksi laissa 1733/1991, sekä
muutetaan 12 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

4 §

4 §

*Suunnitelmat**Suunnitelmat*

Valtion työvirastojen sekä kuntien ja kuntayhtymien on ennakolta laadittava seuraavaa vuotta varten suunnitelmat työmäärärahoihin ja työllisyysmäärärahoihin toimeenpantavien töittensä järjestämisestä.

(kumotaan)

Valtion työvirastojen sekä kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava suunnitelmat työvoimaviranomaisille työministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto hyväksyy vuosittain työvirastojen työmäärärahojen ja työvoiman käyttösuunnitelman sekä työllisyysmäärärahoilla kokonaan tai osaksi rahoitettavien töiden suunnitelman.

9 §

9 §

*Suhdanne- ja kausivaihtelut**Suhdanne- ja kausivaihtelut*

Valtion, kuntien ja kuntainliittojen on huolehdittava siitä, että niiden rahoittamat investoinnit sekä niiden edellyttämä työvoiman käyttö ajoitetaan suhdanne- ja kausivaihteluita tasoittavasti.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

Työhönotto työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettuihin töihin

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on ottaessaan uutta työvoimaa 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin töihin tehtävä se paikallisten työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla.

12 §

Työllisyys ja valtionavut

Ennen kuin valtion tulo- ja menoarviossa olevasta määrärahasta myönnetään lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin, on asiasta hankittava työ[voima]ministeriön lausunto, jollei kysymys ole tulo- ja menoarvion käyttösuunnitelmaan sisältyvästä hankkeesta. Jos lausunnosta halutaan poiketa, on ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia saatettava valtioneuvoston rahasianvaliokunnan käsiteltäväksi.

Myönnettäessä 1 momentissa tarkoitettuja lainoja, avustuksia tai korkotukea on niiden käytölle asetettava työvoiman käyttöä koskevat ehdot, joiden perusteet valtioneuvosto vahvistaa.

11 §

Työhönotto työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettuihin töihin

(kumotaan)

12 §

Työllisyys ja valtionavut

Kun valtion talousarviossa olevasta määrärahasta myönnetään lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin, on otettava huomioon työllisyyteen liittyvät näkökohdat.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
