

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1965/32/2017

Pvm 16.11.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisten yritysten ja muiden yhteisöjen hyväksymismenettelystä työnvälityspalvelujen eurooppalaisen verkoston (Eures) jäseniksi

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee varsin kattavasti lainsäädännön nykytila, esityksen tavoitteet ja keskeiset kohderyhmät. Esitysluonnoksesta saa yleisellä tasolla kuvan ehdotettavien toimenpiteiden keskeistä vaikutusmekanismeista ja –kanavista. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi on suppea.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi perustella vähimmäistason ylittävien kansallisten lisäkritereiden käyttöönotto ja esittää arvio lisäkritereiden vaikutuksista.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin uudistuksen kohteena olevan toiminnan mitta-
luokkaa ja merkitystä.
- iii) Esitysluonnoksen yritysvaikutuksia tulisi kuvata huolellisemmin. Esimerkiksi arvioita Eures-
verkkostoon liittymisestä ja toiminnan ylläpitämisestä aiheutuvia kustannuksia ja hallinnol-
lista taakkaa tulisi täsmentää.
- iv) Vaikutuksista viranomaistyöhön tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioi-
ta.
- v) Esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin, esimerkiksi työt-
tömien työnhakijoiden aseman ja työllistymisen näkökulmasta.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisten yritysten ja muiden yhteisöjen hyväksymismenettelystä työnvälityspalvelujen eurooppalaisen verkoston (Eures) jäseniksi ja yhteistyökumppaneiksi. Esitys perustuu 11 artiklaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2016/589 työnvälityspalvelujen eurooppalaisesta verkostosta (Eures), liikkuvuuspalvelujen tarjoamisesta työntekijöille ja työmarkkinoiden yhdentymisen tiivistämisestä ja asetusten (EU) N:o 492/2011 ja (EU) N:o 1296/2013 muuttamisesta. Esityksen päätavoitteena on työllisyyden edistäminen ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Esitys liittyy hallitusohjelmaan, jonka mukaan yksityisten työvoimapalveluiden roolia erityisesti helpoimmin työllistyvien palveluissa lisätään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 13. päivänä toukokuuta 2018.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto tiedostaa, että esitysluonnoksessa on kysymys EU:n Eures-asetukseen pohjautuvasta velvoitteesta jäsenmaille ottaa käyttöön kansallinen hyväksymisjärjestelmä. Hyväksymisjärjestelmän kriteerien vähimmäistaso määritellään EU:n Eures-asetuksessa. Lisäksi kansallisesti on mahdollista säätää minimitason ylittävistä hyväksymiskriteereistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee lainsäädännön nykytila, esityksen tavoitteet ja keskeiset kohderyhmät. Esitysluonnoksesta saa yleisellä tasolla kuvan ehdotettavien toimenpiteiden keskeistä vaikutusmekanismeista ja –kanavista. Esitysluonnos noudattaa osittain oikeusministeriön ohjetta² vaikutusten ryhmittelystä. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi on suppea.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin perustella vähimmäistason ylittävien kansallisten lisäkriteerien käyttöönotto³. Kun kyse on jäsenvaltiota velvoittava EU:n minimitason säädös, tulisi esitysluonnoksen vaikutusarvioissa selvittää EU:n velvoittavan säädöksen vaikutukset ja sen lisäksi erityisesti ehdotettavan kansallisen lisäsääntelyn vaikutukset. Esitysluonnoksen kansainvälisestä katsauksesta ilmenee, että esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa ei aiota ottaa käyttöön vastaavia lisäkriteerejä.

¹ Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen ”Esityksen pääasiallinen sisältö”-jaksosta.

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

³ Minimitason ylittäviä kriteerejä käsitellään yleistä osaa hieman tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta siinäkin osassa asiaa tulisi käsitellä konkreettisemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa vaikutukset tulisi esittää oikeusministeriön vaikutusarvio-ohjeiden mukaan jaettuna taloudellisiin vaikutuksiin, viranomaisvaikutuksiin ja muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan vaikutuksia pääosin laadullisesti. Arvioina esitetään muun muassa, että lakiesitys edistäisi työllisyyttä ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta, mikäli yksityiset yritykset ja muut yhteisöt hakeutuisivat mukaan Eures -verkostoon ja jos työnhakijat käyttäisivät aktiivisesti laajenevan Eures -verkoston palveluja. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen, mutta vaikutus arvioidaan kuitenkin positiiviseksi. Uusista tietojärjestelmistä ei aiheutuisi julkiselle sektorille merkittäviä lisäkustannuksia, koska tarkoitus on joka tapauksessa uudistaa tietojärjestelmiä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei arvioida riittävästi kansallisten lisäkriteerien vaikutuksia. Taloudellisissa vaikutusarvioissa tulisi esittää paitsi EU:n taholta määrättyjen vähimmäiskriteerien vaikutukset, myös kansallisen lisäsääntelyn seurauksena syntyvät vaikutukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen kohteena olevan toiminnan suuruusluokkaa, esimerkiksi kuvaamalla työnvälitysalalla toimivien yritysten lukumääriä ja Eures-palveluja käyttäneiden henkilöiden määriä⁴ viimeisen viiden vuoden ajalta. Lisäksi tulisi esittää suuntaa-antava arvio mahdollisesta asiakasmäärän muutoksesta ja siitä, millaisen osuuden asiakkaista yksityiset ja muut toimijat ottaisivat Eures-palvelutoiminnasta uudistuksen jälkeen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, vähenisikö nykyisten julkisten Eures-palveluntarjoajien toiminta ja rahoitus muutoksen myötä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi laadullisesta näkökulmasta noteerata uudistuksen vaikutus myös työmarkkinoiden transaktiokustannuksiin, kuten työn etsintäkustannuksiin ja sopimuskustannuksiin.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistus aiheuttaisi Eures-verkostoon hyväksytyille uusille jäsenille jonkin verran hallinnollista taakkaa muun muassa raportointivelvollisuuden muodossa. Toisaalta yritysten arvioidaan hyötyvän siitä, että ne saisivat käyttöönsä nykyistä laajemmat työnhakija- ja ansioluettelotietokannat.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen yritysvaikutuksia tulisi täsmentää. Esimerkiksi Eures-verkostoon liittyville yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia Eures-

⁴ Esitysluonnoksessa mainitaan uudistuksen kohteena olevan toiminnan mittaluokasta vain, että tällä hetkellä TE -toimistoissa toimii 30 Eures-neuvojaa. Lisäksi mainitaan, että nykyisin Eures-järjestelmän kautta uuden työpaikan saisi noin muutama tuhat työnhakijaa. Luku on epävarma, sillä tietoja työpaikan saaneista ei nykyisin kerätä.

verkostoon liittymisestä ja toiminnan ylläpitämisestä tulisi täsmentää. Koska tällaista tietoa ei ole valmiina, keskimääräisen yrityksen esimerkki havainnollistaisi asiaa⁵. Lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, millaisia maksuja Eures-verkostoon jäseniksi liittyvät yritykset ja muut yhteisöt voisivat periä työnantajilta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, millaisen kynnyksen toimintaa koskeva kansallinen lisäsääntely aiheuttaisi yritystoiminnan aloittamiselle ja tavoiteltavien vaikutusten saamiselle. Esitysluonnoksessa tulisi myös ottaa kantaa siihen, miten ehdotettavat kansalliset lisäkriterit sopisivat yhteen hallitusohjelman tavoitteena olevan sääntelyn sujuvoittamisen kanssa.

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että esitettävillä toimenpiteillä olisi vaikutuksia kansallisen koordinaatiotoimiston eli työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen henkilöstövoimavaroihin. Muodostettava uusi hyväksymisjärjestelmä aiheuttaisi uusia viranomaistehtäviä, kuten hyväksymishakemusten käsittely, uusien Eures-jäsenten ja -yhteistyökumppanien toiminnan seuranta sekä raportointi Euroopan koordinaatiotoimistolle. Esitysluonnoksessa ei esitetä määrällisiä arvioita viranomaisvaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksella on vaikutuksia viranomaistyöhön, joista tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita esimerkiksi htv-määrinä. Myös vaikutuksista tietojärjestelmäkustannuksiin tulisi esittää suuntaa-antava arvio.

2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antavia laadullisia arvioita uudistuksen vaikutuksista erilaisiin työntekijä- ja ammattiryhmiin, eri-ikäisiin työnhakijoihin sekä maantieteellisillä alueilla⁶. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida myös, miten uudistus vaikuttaisi työttömien työnhakijoiden asemaan ja työllistymiseen.

⁵ Arvioinnissa olisi ehkä mahdollista hyödyntää TEM:ssä ”yksi yhdestä” -hankkeeseen kehitettyä laskentamallia tai vastaavaa.

⁶ Esimerkiksi, olisiko uudistuksella vaikutuksia korkean työttömyyden alueilla, vai pääosin alueilla, joilla työvoimasta on jo nyt pulaa.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yksityisten yritysten ja muiden yhteisöjen hyväksymismenettelystä työnvälityspalvelujen eurooppalaisen verkoston (Eures) jäseniksi ja yhteistyökumppaneiksi, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 10.11.2017.

Helsingissä 16. marraskuuta 2017

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri