

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Esityksen mukaan 20—24 -vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttömyysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menettäminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin. Samalla kun työmarkkinatukioikeutta rajoitetaan, turvataan opiskelu- ja työharjoittelupaikkojen saatavuus sekä tarvittaessa järjestetään oppisopimuskoulutusta, tuettua työllistämistä ja työpajatoimintaa. Jos soveltuvia koulutus- ja työharjoittelupaikkoja ei jostain syystä voitaisi järjestää nuorelle, hän ei menettäisi työmarkkinatukea.

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukilain omavastuu-aikaa koskevasta pykälästä poistettavaksi viittaus työttömyysturvalakiin. Pykälään ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, vaan omavastuu-aikaa koskevat säännökset ehdotetaan kirjoitettavaksi soveltuvilta osin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevassa työttömyysturvalaissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Työmarkkinatukioikeuden rajoittamista koskevien muutosten johdosta työmarkkinatukimenot alenisivat vuonna 1997 noin 250 miljoonalla markalla. Työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkinnan lieventämisestä aiheutuisi 50 miljoonan markan menolisäys. Esitetyistä muutoksista aiheutuisi siten noin 200 miljoonan markan säästö valtion menoissa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Esityksessä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Työttömyysturvajärjestelmän tavoitteet

Työttömyysturva on ajallisesti rajoitettu, aiemman palkkatulon menetystä kompensoiva ansionmenetykskorvaus. Työttömyysturvan perus- ja ansiopäivärahaa maksetaan ainoastaan 26 viikon työssälöehdon täyttäneille henkilöille. Päivärahan maksukausi on 500 päivää.

Ensi kertaa työmarkkinoille tulevien ja työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneiden henkilöiden toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu etuus on työmarkkinatuki, jonka avulla on tarkoitus edistää ja parantaa tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä. Työmarkkinatuen tarkoituksena on turvata niiden henkilöiden toimeentulo, jotka eivät ole vakiintuneesti työmarkkinoilla. Koska kyseessä on vähimmäistoimeentulon turvaava etuus, työmarkkinatuki on tarveharkintainen. Työmarkkinatuen keskeinen tarkoitus on edistää työttömän henkilön työllistymistä aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla, joten työmarkkinatukea maksetaan ilman tarveharkintaa aikana, jolloin henkilö osallistuu työmarkkinakelpoisuutta parantaviin toimenpiteisiin. Työmarkkinatuen maksamiselle ei rajattu maksukautta, vaan työmarkkinatukea maksetaan ilman enimmäisaikaa.

Työmarkkinatukijärjestelmää uudistettiin 22 päivänä joulukuuta 1995 annetulla lailla (1705/95), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996. Uudistuksen myötä oikeutta työmarkkinatukeen rajoitettiin nuorten henkilöiden osalta. Ammatillista koulutusta vaila oleva 18- ja 19 -vuotias henkilö menettää oikeutensa työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen, jos hän ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy työstä, työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai soveltuvasta koulutuksesta taikka eroaa tai jättää hakeutumatta koulutukseen. Työmarkkinatukioikeuden rajoittamisen vastapainona alle 20-vuotiaille suunnattua koulutustarjontaa sekä heille suunnattuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä lisättiin tuntuvasti. Käytännössä kaikille, joita työmarkkinatukioikeuden rajoittaminen koskee,

on tarjolla koulutus- tai muu aktiivinen vaihtoehto.

1.2. Nuorten työllisyystilanne

Työttömien työnhakijoiden määrän kasvu 1990-luvun alkupuolella oli rajua. Määrä nousi työministeriön työttömiä työnhakijoita koskevan tilaston mukaan kolmen vuoden kuluessa 100 000 työttömän tasolta yli 500 000:een. Vaikka työttömyys on kääntynyt laskuun, joukkotyöttömyys tulee olemaan leimaa antava piirre koko vuosikymmenelle. Vuonna 1997 työttömyysasteen arvioidaan olevan 14,5 prosenttia.

Alle 25-vuotiaiden työttömien määrä nousi vuosina 1990—1993 viisinkertaiseksi ja ylitti 100 000 henkilön rajan kesällä 1993. Vuonna 1994 nuorten työttömyys kääntyi laskuun. Kuluvan vuoden maaliskuussa alle 25-vuotiaita työttömiä oli 66 727 henkilöä eli noin 8 500 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Nuorista työttömistä 20—24 -vuotiaita oli 52 862.

2. Nykytila

Työmarkkinatukilain 1 §:n mukaan työmarkkinatuki on työttömälle työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä.

Työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen on oikeus Suomessa asuvalla työttömällä henkilöllä, joka ei täytä työttömyysturvalain 13 §:ssä tarkoitettua työssälöehtoa ja on taloudellisen tuen tarpeessa. Tällä hetkellä yli puolet uusista työnhakijoista täyttää työssälöehdon ja ovat oikeutettuja työttömyyspäivärahaan. Lisäksi työmarkkinatukea maksetaan sellaiselle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus ansioon suhteutettuun työttömyyspäivärahaan tai peruspäivärahaan on päättynyt enimmäiskeston tultua täyteen. Tällaiselle henkilölle maksetaan työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa 180 ensim-

mäisen päivän ajan.

Työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen ei ole oikeutta 18- ja 19 -vuotiaalla henkilöllä, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvat sosiaaliset edut.

Työmarkkinatuen saajalle, joka osallistuu työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen tai ammatinvalinnanohjaus- tai kuntoutustoimenpiteisiin maksetaan täysimääräisen työmarkkinatuen lisäksi korvausta matka-, majoitus- ja ylläpitokustannuksista samoin perustein kuin työttömyysturvajärjestelmän piirissä oleville henkilöille.

Työmarkkinatuen hakijan taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon hakijan omat tulot kokonaan ja hänen avio- tai avopuolisonsa tulot siltä osin kuin ne ylittävät 300 markkaa kuukaudessa. Tulona otetaan huomioon sekä ansio- että pääomatulot. Työmarkkinatuen kuukautta kohti laske- tusta määrästä vähennetään 75 prosenttia säädetyn tulorajan ylittävästä tulojen osasta. Tuloraja on yksinäisellä henkilöllä 3 700 mk kuukaudessa ja huoltovelvollisella 5 540 markkaa kuukaudessa. Päivärahaa ei vähentämisen jälkeen jää maksettavaksi, jos yksinäisen henkilön tulot ylittävät 6 920 markkaa kuukaudessa tai jos huoltovelvollisten tulot ylittävät 8 760 markkaa kuukaudessa. Huoltovelvollisen henkilön tulorajaa sovelletaan myös puolisoihin, joilla ei ole huolettavia lapsia. Koska työttömän omia palkka- ja muita tuloja ei oteta huomioon tarveharkinnassa, vaan niiden vaikutus työmarkkinatukeen määräytyy työttömyysturvalain 5 luvun soviteltua päivärahaa koskevien säännösten mukaan, koskee tarveharkinta yksinäisten henkilöiden osalta lähinnä pääomatuloja. Huoltovelvollisten osalta tarveharkinta on käytännössä koskenut lähinnä puolison palkka- ja yrittäjätuloja sekä sosiaalietuuksia kuten työttömyyspäivärahaa ja eläkkeitä. Pääomatuloja työttömillä ja heidän puolisoillaan on erittäin harvoin.

Työmarkkinatukea sai vuonna 1995 keskimäärin noin 143 000 henkilöä ja sen piirissä arvioidaan olevan vuonna 1996 keskimäärin

noin 123 000 henkilöä. Työmarkkinatukeen oikeutetuista noin 40 prosenttia on ensi kertaa työmarkkinoille tulevia. Ensi kertaa työmarkkoille tulevat ovat lähinnä alle 25-vuotiaita nuoria.

Työmarkkinatuella työharjoittelussa on kulu- van vuoden tammi-maaliskuussa ollut keskimäärin noin 8 800 henkilöä, joista noin 7 700 on ollut nuoria alle 25-vuotiaita. Nuorista 20—24 -vuotiaita on ollut noin 3 000 henkilöä. Pitkään työttömänä olleiden osuus työharjoitteluun osallistuneista on alle viisi prosenttia.

Työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla kansallisilla työllisyysvaroilla ja Euroopan sosiaalirahaston määrärahoihin rahoitetuilla työllistämistuilla oli lisäksi tammi-maaliskuussa 1996 työllistettynä keskimäärin lähes 65 000 henkilöä. Näistä pitkäaikaistyöttömien osuus oli noin 55 prosenttia ja nuorten osuus oli noin 21 prosenttia. Työllistetyistä nuorista 20—24 -vuotiaita oli keskimäärin noin 96 prosenttia.

Työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa oli vuonna 1995 työmarkkinatuella keskimäärin 12 840 henkilöä, mikä oli 15,2 prosenttia kaikista työvoimakoulutuksen etuuk- sien saajista. Työvoimapoliittisen aikuiskou- lutuksen aloitti viime vuonna 3 620 yli 104 viikkoa työttömänä ollutta, kun koulutuksen aloittaneita kaikkiaan oli 93 200, joista 77 325 työttömiä. Vuonna 1995 työvoima- koulutuksen aloitti 13 340 20—24 -vuotiasta nuorta, mikä oli 14,7 prosenttia aloittaneista. Suhteellinen osuus pysynee samankaltaisena myös tulevina vuosina. Työmarkkinatukeen oikeutetuista noin 10 prosenttia on osallistu- nut työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Työ- markkinatuki on painottunut yli 20-vuotiai- den osalta toimeentuloturvak- si sen sijasta, että tuen perustarkoituksena on työvoimapo- liittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentu- lon turvaaminen.

Kuluvan vuoden alusta voimaan tullut työ- markkinatukioikeuden muutos, jolla rajoiteti- in 18- ja 19- vuotiaiden ammatillista kou- lutusta vailla olevien nuorten oikeutta työ- markkinatukeen, on osoittanut työvoimapo- liittisen toimivuutensa. Alle 20-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus laski joulu- kuusta 1995 tammikuuhun 1996 lähes 9 000, mikä merkitsee lähes 36 prosentin laskua. Lasku jatkui edelleen helmikuussa. Samaan

aikaan osallistuminen työharjoitteluun nousi joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 yli 1 200 henkilöllä eli 17,3 prosenttia.

Ammattitaidottomien nuorten mahdollisuudet vakiinnuttaa asemansa työmarkkinoilla ovat yleensä ja erityisesti vallitsevassa työllisyysstilanteessa huonot. Lisäksi ammattikouluttamaton työntekijä on tulevaisuudessa työhön päästyäänkin vaarassa laskusuhdanteessa joutua ensimmäisenä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työmarkkinatuen saajista ammattillista koulutusta vailla olevia on huomattava osa. Nuorista 20—24 -vuotiaista työmarkkinatuen saajista noin puolet on ilman ammattillista koulutusta.

Työmarkkinatukea maksetaan 2 537 markkaa ja vanhempiensa taloudessa asuvalle 1 522 markkaa kuukaudessa. Opintotukilain mukaista opintorahaa maksetaan 20 vuotta täyttäneelle muualla kuin vanhempiensa luona asuvalle korkeakouluopiskelijalle 1 540 markkaa ja muun oppilaitoksen opiskelijalle 1 270 markkaa kuukaudessa. Vanhempiensa luona asuvan 20 vuotta täyttäneen korkeakouluopiskelijan opintoraha on 630 — 1 260 markkaa ja muussa oppilaitoksessa opiskelevan 380 — 760 markkaa kuukaudessa.

Työmarkkinatuen käyttöönoton eräänä keskeisenä tavoitteena on ollut ammattillista koulutusta vailla olevien nuorten koulutukseen hakeutumisen tehostaminen. Työttömyysturvajärjestelmässä 17—19 -vuotias henkilö on velvollinen osallistumaan ammattilliseen koulutukseen, jonka ajalta hän saa koulutuksessa oleville kuuluvat kohtuulliset sosiaaliset edut. Näitä ovat mm. opintotukilain mukaiset etuudet. Työmarkkinatukijärjestelmässä vastaava velvollisuus osallistua normaaliin ammattilliseen koulutukseen koskee alle 25-vuotiaita henkilöitä. Koulutuksesta kieltäytymisestä tai eroamisesta seuraa kuuden viikon korvaukseton määräaika. Tuen saattaa menettää pitemmäksikin ajaksi, jos henkilö toistuvasti kieltäytyy tai eroaa koulutuksesta. Näissä tapauksissa tukeen on oikeus vasta, kun henkilö on ollut kahdeksan viikkoa työssä tai työmarkkinatukilain 10 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa. Kieltäytymisten seurauksena annettavat karenssit ja kahdeksan viikon työssäoloehto eivät ole osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi ohjata nuoria hakeutumaan ammattilliseen peruskoulutukseen. Ammattilliseen peruskoulutukseen ohjaamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti muilla tavoilla kuin työttömyysturva- ja työmark-

kinatukilain perusteella annettavilla karensseilla.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten tavoitteena on tehostaa ja parantaa työmarkkinatukijärjestelmän toimivuutta niin, että järjestelmä nykyistä paremmin edistäisi tuen saajien työllistymistä työmarkkinoilla. Esityksessä ehdotettujen työmarkkinatukilakiin tehtävien muutosten tarkoituksena on kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuviin henkilöihin sekä kannustaa heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tarkoituksena on erityisesti poistaa nuorisotyöttömyyttä, joka johtuu ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta.

Työmarkkinatukilakiin sisältyvää työmarkkinatukioikeuden rajoitusta ehdotetaan laajennettavaksi 18- ja 19-vuotiaiden lisäksi koskemaan myös 20—24 -vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia henkilöitä. Työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen ei ehdotuksen mukaan olisi oikeutta ammatillista koulutusta vailla olevalla 20—24 -vuotiaalla henkilöllä, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammattilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvat sosiaaliset edut. Ehdotettu muutos koskisi keskimäärin 11 000 henkilöä.

Samalla kun työmarkkinatukioikeutta rajoitetaan, tuen ulkopuolelle jääville pyritään turvaamaan joko koulutuspaikka tai muu aktiivinen toimenpide.

Aloituspaiikkoja nuorisoiän ammatillisessa peruskoulutuksessa on 70 000. Tämän lisäksi yliopistoissa ja korkeakouluissa on perustutkintoon tähtäävien nuorisoiän koulutuspaikkojen vuotuinen tavoite noin 30 000. Lisäksi on varauduttu tukemaan oppisopimuskoulutuksen peruskoulutuspaikkoja 12 500 vuosiopiskelijalle.

Valtion vuoden 1996 talousarviossa koulutuksen tarjontaa lisättiin 5 000 uudella ammatillisen peruskoulutuksen koulutuspaikalla. Koulutustarjontaa lisätään edelleen vuosina 1997 ja 1998 uudella 5 000 ammatillisen peruskoulutuksen paikalla. Samaan aikaan

muutettiin nuorten ammatillisen koulutuksen valintaperusteita muun muassa siten, että etusija valinnoissa annetaan ensisijaisesti alle 20-vuotiaille ja toissijaisesti alle 25-vuotiaille vailla ammatillista koulutusta oleville nuorille. Valintaperusteen muutos koskee kaikkia nuorisoasteen koulutuksen paikkoja.

Tulopoliittista sopimusta koskevan neuvotelutuloksen yhteydessä päätettiin ammatillisen koulutuksen tarjontaa kasvattaa talousarviossa mainittua enemmän. Tämän perusteella koulutustarjontaa on tarkoitus lisätä toteuttamalla vuosina 1996, 1997 ja 1998 4 000 uuden opiskelijan sisäänotto kunakin syksynä. Edellisessä kappaleessa mainittu valintaperusteen muutos koskee näitäkin koulutuspaikkoja.

Uudet koulutuspaikat perustetaan siten, että ne ovat kokonaisuudessaan käytettävissä lukuvuoden 1996—1997 alkuun mennessä.

Valtioneuvoston 19.10.1995 tekemässä periaatepäätöksessä Suomen työllisyysohjelman edellyttämistä toimenpiteistä kohdassa 18 on päätetty varautua lisäämään aikuiskoulutuksen koulutuspaikkoja 10 000 — 20 000 vuodesta 1997 lukien, jolla varmistetaan, että työttömän oikeus saada työttömyysturvan tasoista toimeentuloturva koulutusaikana käytännössä toteutuu. Edellä mainittu päätös liittyy ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistamiseen. Päätöksen johdosta opetusministeriön budjettikehystä vuodelle 1997 nostettiin, jotta opetusministeriö varautuisi 15 000 aikuiskoulutuspaikan tarjontaan. Edellä mainittua opetusministeriön kehysten lisäystä käytetään myös 20—24 -vuotiaiden koulutustarjonnan lisäämiseen aluksi 5 000 paikalla, joita tarvittaessa lisätään.

Nuorten oppisopimuskoulutuksen osuutta tutkimiseen johtavassa koulutuksessa pyritään lisäämään astetta siten, että se kattaa 20 prosenttia koulutuksen aloittavista vuoteen 2000 mennessä.

Työmarkkinatuella järjestetään lisäksi vuonna 1997 työharjoittelupaikka noin 11 000 alle 25-vuotiaille henkilölle. Tämä tarkoittaa 2 000 harjoittelupaikan lisäystä verrattuna kuluvaan vuoteen. Uudet harjoittelupaikat kohdistetaan 20—24 -vuotiaisiin. Työharjoittelun ajalta nuorelle maksettaisiin täysi työmarkkinatuki.

Nuorten työttömyyttä pyritään lisäksi alentamaan muun muassa Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3-ohjelman kautta sekä työllisyysasetuksessa (130/93) tarkoitetuilla työil-

listämistuilla.

Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3-ohjelmassa toteutetaan ammattitaidottomille nuorille työpajatoimintaa, jonka tarkoituksena on motivoida ja ohjata nuoria mm. oppisopimuskoulutukseen, yrittäjyyteen ja ammatilliseen koulutukseen. Vuositasolla noin 1 200 20—24 -vuotiaalla nuorella on mahdollisuus osallistua työpajatoimintaan.

Edellä mainituilla toimenpiteillä, jotka ovat käytettävissä 20—24 -vuotiaisiin nuoriin, voidaan turvata aktiiviset toimenpiteet niille noin 11 000 nuorelle, joiden työmarkkinatukioikeutta esitetään rajoitettavaksi. Koulutustarjonnan lisäyksiä kohdennetaan toisen asteen ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluihin ja yliopisto-opintoihin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi omavastuu-aika koskevaan pykälään lähinnä teknisluonteinen muutos. Esityksessä ehdotetaan omavastuu-aikaa koskevasta pykälästä poistettavaksi viittaus työttömyysturvalakiin. Viittauksen sijasta pykälään kirjoitetaan omavastuu-aikaa koskevat säännökset soveltuvilta osin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevassa työttömyysturvalaissa.

Työnteon kannattavuuden parantamiseksi esitetään puolison tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi siten, että prosenttiosuus, jolla tulot vähentävät työmarkkinatukea, alennettaisiin 75 prosentista 50 prosenttiin. Samalla tarveharkinnan tuloarajaa alennettaisiin 500 markalla. Yksinäisen henkilön tarveharkintaa lisättäisiin alentamalla tuloaraja 1 500 markkaan. Tarveharkinnan vähennysprosentti yksinäisellä henkilöllä säilyisi nykyisellään 75 prosenttina.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion talousarviossa työministeriön hallinnonalan pääluokkaan osoitettavasta määrärahasta.

Ehdotukset työmarkkinatukijärjestelmään tehtävistä muutoksista ja niiden kustannusvaikutuksista perustuvat seuraaviin oletuksiin. Työttömyysasteen arvioidaan olevan vuonna 1997 14,5 prosenttia. Työmarkkinatuella on tällöin keskimäärin 123 000 henkilöä. Työmarkkinatuen keskimääräinen taso on 108 markkaa päivässä viideltä päivässä viikossa.

Työmarkkinatukioikeuden rajoittamisen arvioitu säästövaikutus, kun otetaan huomioon työmarkkinatuella tapahtuvien työharjoittelupaikkojen lisäys, olisi 250 miljoonaa markkaa. Ehdotetut muutokset, jotka lieventävät tarveharkintaa, vähentävät säästövaikutusta 50 miljoonalla markalla. Ehdotusten säästövaikutus olisi näin ollen 200 miljoonaa markkaa vuonna 1997.

4.2. Esityksen vaikutukset yksilön kannalta

Aktiivisen työvoimapolitiikan eräänä peruslähtökohtana on, että nuorten työmarkkinoille sijoittumista pyritään ensisijassa edistämään koulutuksen ja työharjoittelun sekä muiden työvoimapolitiikan avulla. Joukkotyöttömyyden tilanteessa nuoret ovat ajautuneet laajamittaisesti passiivisen toimeentuloturvan piiriin. Työttömän nuoren mahdollisuudet sijoittua työmarkkinoille ovat erityisen heikot niissä tapauksissa, joissa nuorella ei ole ammatillista peruskoulutusta eikä työkokemusta. Laman aikana onkin nuorten koulutuspaikkoja lisätty ja nuoret ovat yleensä hakeutuneet niihin aktiivisesti.

Ikäluokkiin 20—24 -vuotta kuuluu noin 325 000 henkilöä. Työmarkkinatuella olevia heistä olisi vuonna 1997 keskimäärin noin 22 000, kun arviointiperusteena käytetään 14,5 prosentin työttömyysastetta. Ammatillista koulutusta vailla heistä on noin puolet. Työmarkkinatuen muutos kohdistuisi arvion mukaan noin 11 000 henkilöön eli noin kolmeen prosenttiin kaikista ikäluokkaan kuuluvista henkilöistä ja vajaaseen neljännekseen siihen kuuluvista työttömistä.

Työvoimapolitiittisesti perusteltuna on pidettävä sitä, että ensi kertaa työmarkkinoille tulevien nuorien työttömyysaikainen työmarkkinatuella järjestetty toimeentuloturva on saamisedellytyksiltään sellainen, että järjestelmä jo sinänsä tukee aktiivisten toimenpiteiden ensisijaisuutta passiiviseen toimeentuloturvaan verrattuna. Tämän vuoksi 20—24 -vuotias ammattikoulutusta vailla

oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkoikeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttömyysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menettäminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin.

Nuorille 20—24 -vuotiaille turvataan opiskelupaikkojen saatavuus painottaen korkeasteen koulutusta sekä tarvittaessa järjestäen oppisopimuskoulutusta. Työmarkkinatuella järjestetään lisäksi työharjoittelupaikkoja nuorille. Tämän lisäksi 20—24 -vuotiaille ammatillista koulutusta vailla olevilla on mahdollisuus päästä Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 ohjelman toimenpiteiden piiriin sekä työllistyttyä työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla työllistämistuilla. Jos soveltuvia koulutus- ja työharjoittelupaikkoja ei jostain syystä voitaisi järjestää nuorelle, hän ei menettäisi työmarkkinatukea.

4.3. Esityksen vaikutukset kuntien kannalta

Toimeentulotukimenojen ei arvioida lähtökohtaisesti kasvavan 20—24 -vuotiaiden osalta, koska heille myönnetään opintotukea opintojen ajalle, maksetaan palkkaa tukityöllistämisen ja oppisopimuskoulutuksen ajalta sekä täysimääräistä työmarkkinatukea työharjoittelun ja muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä työministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön kesken.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

15 §. *Työmarkkinatuen rajoitukset.* Ehdotuksella rajoitettaisiin 20-24 -vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden oikeutta työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen. Rajoitus toteutettaisiin laajentamalla 18- ja 19-vuotiaisiin sovellettua 15 §:n 3 momentin säännöstä koskemaan myös 20-24 -vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia henkilöitä.

Ammattiin valmistumisena pidettäisiin tutkinnon suorittamista keskiasteen ammatillisessa oppilaitoksessa tai vastaavan oppimäärän suorittamista muussa oppilaitoksessa. Ammattiin valmistumisena pidettäisiin myös ammattitutkintolaissa (306/94) tarkoitetun tutkinnon suorittamista sekä korkeakoulussa tai ammattikorkeakoulussa suoritettua tutkintoa. Henkilön katsottaisiin valmistuneen ammattiin, kun hän on esittänyt tutkintotodistuksen opintojen suorittamisesta.

Ehdotuksen mukaan 18-24 -vuotiaalla ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut ja jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttömyysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menettäminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin.

22 a §. *Ostavastuu-aika.* Ehdotuksella ei muutettaisi omavastuu-aikaa koskevan pykälän sisältöä. Ehdotuksen mukaan pykälästä poistettaisiin viittaus työttömyysturvain 12 §:ään ja pykälään kirjoitettaisiin omavastuu-aikaa koskevat säännökset soveltuvilta osin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevan työttömyysturvain (602/84) 12 §:ssä. Muutos johtuu siitä, että työttömyysturvain omavastuu-aikaa koskeviin säännöksiin ehdoteaan hallituksen esityksessä laiksi työttömyysturvain muuttamisesta muutoksia, jotka eivät koske työmarkkinatukea.

24 §. *Työmarkkinatuen tarveharkinta.* Huoltovelvollisen tarveharkintaa lievennettäisiin siten, että tuloista otettaisiin huomioon vain 50 prosenttia tulorajan ylittävältä osalta. Tarveharkinnassa sovellettavaa huoltovelvollisen tulorajaa laskettaisiin 500 markalla siten, että huoltovelvollisen tuloraja olisi 5 040 markkaa kuukaudessa. Yksinäisen henkilön tarveharkintaa lisättäisiin alentamalla tuloraja 1 500 markkaan kuukaudessa.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Lain 15 §:n 3 momentin säännöstä työmarkkinatukioikeuden ikärajan nostamisesta ammatillista koulutusta vailla olevien osalta 25 vuoteen, sovelletaan 1.1.1997 lukien myös niihin työmarkkinatuen saajiin, jotka ovat aiemmin olleet oikeutettuja työmarkkinatukeen.

3. Säättämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että työmarkkinatukeen ei ole oikeutta 20-24 -vuotiaalla ammatillista koulutusta vailla olevalla henkilöllä, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttömyysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menettäminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin. Ehdotettuja työmarkkinatuen muutoksia koskee lähinnä hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti.

Laila Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/95) lisättiin hallitusmuotoon uusi 15 a §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 1 momentissa säädetään siten yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta

vähimmäisturvasta, johon hänellä on subjektiivinen oikeus. Vähimmäisturvan tasoa ei ole hallituksen esityksessä, eikä muutoinkaan määritelty.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todetaan mainitun säännöksen tarkoittaman perusturvan merkitsevän pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon.

Työmarkkinatukilakiin tehtiin nyt esillä olevan ehdotuksen kanssa saman sisältöinen muutos 18- ja 19 -vuotiaiden osalta 22 päivänä joulukuuta 1995 annetulla lailla, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996. Edellä mainitun työmarkkinatuesta annetun lain muutoksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi lain säätämisyjärjestyksestä lausuntonsa (PeVL 17/1995 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Valiokunta piti mahdollisena, että tuen saaminen lakiehdotuksen mukaisesti kytketään osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistämisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos ammatillista koulutusta vaille olevat ensi kertaa työmarkkinoille tulevat, kou-

lutukseen tai työharjoitteluun hakeutuvat 18- ja 19 -vuotiaat pääsevät kuitenkin ilman lain 16 §:n mukaista odotusaikaa työmarkkinatuen piiriin, mikäli heille ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua 15 §:n 2 momentissa mainittuun koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Vastaavasti lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle, ennen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Samalla kun 20-24 -vuotiaiden työmarkkinatukioikeutta rajoitetaan, heille turvataan opiskelu- ja työharjoittelupaikkojen saatus ja tarvittaessa järjestetään oppisopimuskoulutusta, tuettua työllistämistä ja työpajatoimintaa. Nuorille 20-24 -vuotiaille ammatillista koulutusta vaille oleville tarkoitettujen toimenpiteiden on selvitetty yleisperustelujen kohdassa 3.

Ehdotettua työmarkkinatukilain muutosta on tarkoitettu soveltaa etuuksiin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut sosiaalisten avustusten nauttivan hallitusmuodosta johtuvaa omaisuuden suojaa vain maksettavaksi erääntyneiltä osiltaan. Lakiehdotus ei sisällä sellaisia etuukseen saamisedellytyksiä muuttavia säännöksiä, jotka vaatisivat mainitulla perusteella esityksen käsittelyä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotettu muutos 20—24 -vuotiaiden työmarkkinatuesta vastaa vuoden 1996 alusta voimaan tullutta 18- ja 19 -vuotiaiden työmarkkinatukioikeutta. Myöskään 20—24 -vuotias ei menetä työmarkkinatukeaan siinä tapauksessa, ettei hänelle kyettä järjestämään mahdollisuutta osallistua koulutus- tai muihin aktiivisiin toimenpiteisiin. Hallitus katsoo, että ehdotettu muutos perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työmarkkinatuesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1542/93) 15 §:n 3 momentti, 22 a § ja 24 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 15 §:n 3 momentti ja 22 a § 22 päivänä joulukuuta 1995 annetussa laissa (1705/95), seuraavasti:

15 §

Työmarkkinatuen rajoitukset

 Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan 18—24 -vuotiaaseen henkilöön, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai 2 luvussa tarkoitettusta koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvat sosiaaliset edut.

22 a §

Omastuuu aika

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa yhteensä viisi työpäivää enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Tältä viiden päivän omastuuuajalta ei makseta työmarkkinatukea.

Omastuuu aika katsotaan hankituksi myös, kun lyhennettyä työviikkoa tai osa-aikatyötä tekevän työntekijän työttömyysturvalain 17 §:ssä tarkoitettua työttömyysaikaa on kertynyt yhteensä viittä työttömyyspäivää vastaava aika.

Omastuuu aikaan luetaan myös ne päivät, jotka henkilö työttömyyden alkamisen jälkeen on ollut työkyvytön saamatta siltä ajalta sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa.

Omastuuu aika on voimassa sen kalenterivuoden loppuun, jona se on kokonaan hankittu. Alkavan kalenterivuoden aikana uutta omastuuu aikaa ei edellytetä:

1) niin kauan kuin henkilö yhdenjaksoisesti on edelleen työttömänä ja saa työmarkkinatukea;

2) kun omastuuu aika ajoittuu kahdelle kalenterivuodelle;

3) kun omastuuu aika on kalenterivuoden päättyessä täyttynyt ilman, että työmarkkinatuen maksu on vielä alkanut;

4) kun oikeus työmarkkinatukeen alkaa uudelleen 14 päivän kuluessa edellisen työmarkkinatukioikeuden päättymisestä; tai

5) kun henkilö on saanut työttömyysturva-

lain 5 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettua etuutta ja palaa uudelleen työttömäksi työnhakijaksi 14 päivän kuluessa edellä tarkoitettun etuuden päättymisen jälkeen.

24 §

Työmarkkinatuen tarveharkinta

Edellä 23 §:ssä tarkoitettun täysimääräisen työmarkkinatuen kuukautta kohden lasketusta määrästä vähennetään huoltovollisella 50 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 5 040 markkaa kuukaudessa. Yksinäisellä

henkilöllä vähennetään vastaavasti 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 1 500 markkaa kuukaudessa. Huoltovollisen tulo rajaa korotetaan 630 markalla jokaisen huolettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, joka kohdistuu aikaan lain voimaantulosta alkaen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 10 päivänä toukokuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Työministeri *Liisa Jaakonsaari*

Laki

työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työmarkkinatuesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1542/93) 15 §:n 3 momentti, 22 a § ja 24 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 15 §:n 3 momentti ja 22 a § 22 päivänä joulukuuta 1995 annetussa laissa (1705/95), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

Työmarkkinatuen rajoitukset

 Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan 18- ja 19-vuotiaaseen henkilöön, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai 2 luvussa tarkoitettusta koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvan sosiaaliset edut.

22 a §

Ostavastuuajaka

Työmarkkinatukea ei makseta viiden päivän omavastuuajalta. Työmarkkinatukeen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 12 §:ssä työttömyyspäivärahan omavastuuajasta säädetään.

15 §

Työmarkkinatuen rajoitukset

 Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan 18—24 -vuotiaaseen henkilöön, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai 2 luvussa tarkoitettusta koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvat sosiaaliset edut.

22 a §

Ostavastuuajaka

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa yhteensä viisi työpäivää enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Tältä viiden päivän omavastuuajalta ei makseta työmarkkinatukea.

Ostavastuuajaka katsotaan hankituksi myös, kun lyhennettyä työviikkoa tai osa-aikatyötä tekevän työntekijän työttömyysturvalain 17 §:ssä tarkoitettua työttömyysaikaa on kertynyt yhteensä viittä työttömyyspäivää vastaava aika.

Ostavastuuajakaan luetaan myös ne päivät,

Voimassa oleva laki

Ehdotus

jotka henkilö työttömyyden alkamisen jälkeen on ollut työkyvytön saamatta siltä ajalta sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa.

Ostavastuu-aika on voimassa sen kalenterivuoden loppuun, jona se on kokonaan hankittu. Alkavan kalenterivuoden aikana uutta omavastuu-aikaa ei edellytetä:

1) niin kauan kuin henkilö yhdenjaksoisesti on edelleen työttömänä ja saa työmarkkinatukea;

2) kun omavastuu-aika ajoittuu kahdelle kalenterivuodelle;

3) kun omavastuu-aika on kalenterivuoden päättyessä täyttynyt ilman, että työmarkkinatuen maksu on vielä alkanut;

4) kun oikeus työmarkkinatukeen alkaa uudelleen 14 päivän kuluessa edellisen työmarkkinatukioikeuden päättymisestä; tai

5) kun henkilö on saanut työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettua etuutta ja palaa uudelleen työttömäksi työnhakijaksi 14 päivän kuluessa edellä tarkoitettun etuuden päättymisen jälkeen.

24 §

Työmarkkinatuen tarveharkinta

Edellä 23 §:ssä tarkoitetun täysimääräisen työmarkkinatuen kuukautta kohden lasketusta määrästä vähennetään huoltovelvollisella 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 5 540 markkaa kuukaudessa. Yksinäisellä henkilöllä vähennetään vastaavasti 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää kaksi kolmasosaa huoltovelvollisen edellä mainitusta tuloarajasta. Yksinäisen henkilön tuloaraja korotetaan lähimpään kymmeneen markkaan. Huoltovelvollisen tuloarajaa korotetaan 630 markalla jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.

24 §

Työmarkkinatuen tarveharkinta

Edellä 23 §:ssä tarkoitetun täysimääräisen työmarkkinatuen kuukautta kohden lasketusta määrästä vähennetään huoltovelvollisella 50 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 5 040 markkaa kuukaudessa. Yksinäisellä henkilöllä vähennetään vastaavasti 75 prosenttia siitä 1 ja 2 momentin mukaisesti määrätystä tulojen osasta, joka ylittää 1 500 markkaa kuukaudessa. Huoltovelvollisen tuloarajaa korotetaan 630 markalla jokaisen huollettavan alle 18-vuotiaan lapsen osalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 199 .

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Lakia sovelletaan työmarkkinatukeen, joka kohdistuu aikaan lain voimaantulosta alkaen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

