

SIVISTYSVALIOKUNTA

Lausunto 6/1996 vp

Hallituksen esitys 75/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1996 lähettäessään hallituksen esityksen 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lindqvist, kehittämispäällikkö Eija Alhojärvi, neuvotteleva virkamies Leena Koskinen ja neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara opetusministeriöstä, ylijohdaja Heli Kuusi opetushallituksesta, osastopäällikkö Marja-Terttu Hautanen-Jokela Vaasan lääninhallituksesta, toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, puheenjohtaja, pääsihteeri Reijo Viitanen nuorisoasiain neuvottelukunnasta, johtava rehtori Kalevi Eronen Johtavien rehtorien yhdistyksestä, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila ja erityisasiantuntija Jaakko Meller Suomen Kuntaliitosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Palvelutyönantajat LTK ry:stä, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisih- teeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, lakimies Markku Kojo Akavasta, erikoistyövoimaneuvoja Annika Sorvali Helsingin työvoimatoimistosta, työvoima- toimikunnan sihteeri Minna Äijälä ja johtava työvoimaneuvoja Pekka Paattinen Tampereen työvoimatoimistosta, toimistonjohtaja Matti Salmilahti Loimaan työvoimatoimistosta, tutki- ja Pirkko Oilinki-Nenonen Oulun työvoimapii- ristä, toiminnanjohtaja Juhani Talonen Työttö- myyskassojen Yhteisjärjestöstä, hallituksen jä- sen Tapio Salomaa Työttömien Valtakunnalli- sesta Yhteistoimintajärjestöstä, toiminnanjohta-

ja Juhani Tuomi ja hallituksen asiantuntijajäsen, sosiaalisih- teeri Antero Paananen Kaarinan Nuoret Pajamestarit ry:stä, yhteyssihteeri Hannu Kareinen Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:stä, hallituksen jäsen Sanna Kurra Suomen ylioppilaskuntien liitosta, edunvalvontasihteeri Saana Siekkinen Suomen Ammattiin Opiskele- vien Keskusliitosta sekä sosiaalipoliittinen sih- teeri Terhi Koulumies Suomen Kauppaopiske- lijoiden Liiton, Suomen Tekniikan Opiskelijoi- den Liiton ja Suomen Terveystieteiden Opiske- lijöiden Liiton edustajana.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lau- sunnon Helsingin kaupungin nuorisotoimenjoh- tajalta, dosentti Lasse Siuralalta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työ- markkinatuesta annettua lakia. Esityksen mu- kaan 20—24-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttä- vää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulu- tuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan so- siaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työ- markkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittu- jen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttö- myysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menet- täminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin. Samalla kun työmarkkinatuki- oikeutta rajoitetaan, turvataan opiskelu- ja työ- harjoittelupaikkojen 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 koskevista pykälästä poistettavaksi viittaus työttömyysturvalakiin. Pykälään ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, vaan omavastuu-aikaa koskevat säännökset ehdotetaan kirjoitettavaksi soveltuville osin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevassa työttömyysturvalaissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Työmarkkinatukioikeuden rajoittamista koskevien muutosten johdosta työmarkkinatukimeno 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 esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksen tavoitteita oikeina ja sen vuoksi puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä, kuitenkin seuraavin huomautuksin.

Yleistä. Laki on säästölaki ja hallituksen esityksen perustelujen mukaan muutosesityksen vuosittaiseksi säästövaikutukseksi on arvioitu 200 milj. markkaa vuosina 1997—1999. Samanaikaisesti annettavan työttömyysturvalakia koskevan muutosesityksen nettosäästöt ovat 600 milj. markkaa vuonna 1997, 950 milj. markkaa vuonna 1998 ja 1 100 milj. markkaa vuonna 1999. Työmarkkinatukea koskevaan lakiin ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on erityisesti poistaa ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvaa nuorisotyöttömyyttä. Ehdotettu muutos tarkoittaa noin 11 000 nuoren (20—24-vuotiaan) siirtymistä passiivisesta toimeentuloturvasta aktiivisuuteen eli koulutukseen, työharjoitteluun tai muihin työllistymistä edistävien toimenpiteiden piiriin.

Muutosesityksen mukaan ilman ammatillista

koulutusta olevat 20—24-vuotiaat eivät ole oikeutettuja työmarkkinatukeen, elleivät he ole työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tai työharjoittelun piirissä. Tuen menettäisi, jos on laiminlyönyt hakeutumisen tarjolla olevaan soveltuvaan koulutukseen tai työharjoitteluun. Muutos koskee noin kolmea prosenttia kaikista ikäluokkaan kuuluvista henkilöistä ja vajaata neljännes-tä siihen kuuluvista työttömistä. Muutoksen kohteena olevilta nuorilta puuttuu ammatin lisäksi myös työkokemus työmarkkinoilta. Heidän mahdollisuutensa sijoittua työmarkkinoille ovat nykyisessä työllisyystilanteessa ja vastakin erityisen heikot.

Nyt ehdotettavaa työmarkkinatuen muutosta vastaavat muutokset ovat jo tämän vuoden alusta olleet voimassa alle 20-vuotiaiden osalta. 18- ja 19-vuotiaiden osuus työttömistä työnhakijoista laski joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 lähes 9 000 (24 600 työttömästä 15 800 työttömään). Lasku jatkui edelleen helmikuussa, jolloin alle 20-vuotiaiden työttömien määrä oli 14 000. Samaan aikaan muutoksen voimaantuloajan kohtana osallistuminen työharjoitteluun nousi joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 yli 1 200 henkilöllä eli noin 17 prosenttia.

Vuoden 1996 alusta käyttöön otetuista ensi sijassa alle 20-vuotiaille tarkoitetuista 5 000 koulutuspaikasta on täyttynyt noin 40 prosenttia. Tulosta on pidettävä hyvänä, koska lainmuutoksen toimeenpano jouduttiin käynnistämään varsin tiukassa aikataulussa.

Koulutuspaikat. Ammatillista koulutusta vaila oleville 20—24-vuotiaille nuorille, jotka jäisivät työmarkkinatuen ulkopuolelle, järjestetään koulutus-, työharjoittelu- ja muita aktiivisia toimenpiteitä.

Työllisyysohjelman mukaisesti päätettiin jo syksyllä 1995, että varaudutaan lisäämään aikuiskoulutuksen koulutuspaikkoja 10 000—20 000 vuodesta 1997 lukien. Tällä varmistetaan, että työttömän oikeus saada työttömyysturvan tasoista toimeentuloturva koulutusaikana myös käytännössä toteutuu. Päätöksen johdosta opetusministeriö varautuu 15 000 koulutuspaikan tarjontaan. Tästä lisäksi 5 000 koulutuspaikkaa kohdistetaan 20—24-vuotiaisiin. Aloituspaikeista on 1 700 tarkoitettu kohdentaa ammattikorkeakouluille sisältäen myös väliaikaiset ammattikorkeakoulut, 1 500 oppisopimuskoulutukseen ja loput 1 800 ohjaaville jaksolle, perustutkintoihin, opistoasteelle sekä ammatilliselle korkea-asteelle.

Työmarkkinatuella järjestettävien työhar-

joittelupaikkojen määrää on tarkoitus lisätä vuonna 1997 noin 2 000, jolloin harjoittelupaikkoja kaikkiaan järjestettäisiin alle 25-vuotiaille työmarkkinatuen saajille 11 000. Harjoittelupaikkojen lisäys kohdennettaisiin 20—24-vuotiaisiin nuoriin. Tällöin vähintään puolet kaikista työharjoittelupaikoista kohdistuisi 20—24-vuotiaisiin.

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä nuorten ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja lisättiin 9 000 paikkaa vuosille 1996—1998. Tästä lisäyksestä 4 000 kohdistuu erityisesti 20—24-vuotiaisiin nuoriin.

Nuorten työttömyyttä lievennetään lisäksi Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -ohjelman avulla sekä työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla työllistämistuilla. Sosiaalirahaston hankkeissa järjestetään ammattitaidottomille nuorille työpajatoimintaa, jonka tarkoituksena on motivoida ja ohjata nuoria mm. yrittäjyyteen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Vuositasolla noin 1 200:lla 20—24-vuotiaalla nuorella on mahdollisuus osallistua työpajatoimintaan.

Työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla työllistämistuilla työtä saa vuosittain keskimäärin 14 000 alle 25-vuotiaasta nuorta. Työllistetyistä on 96 prosenttia 20—24-vuotiaita. Arviolta puolet työllistetyistä on ammatikoulutusta vailla. Tarkoituksena on, että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden taso pidetään koko hallituskauden ajan korkeana. Näin ollen myös tulevina vuosina nuorten tuettu työllistäminen pidetään em. tasolla.

Lisäksi nuorten oppisopimuskoulutuksen osuutta tutkintoon johtavassa koulutuksessa pyritään lisäämään siten, että se kattaa 20 prosenttia koulutuksen aloittavista vuoteen 2 000 mennessä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että laajalla koulutus- ja harjoitteluvalikoimalla nuorille turvataan passiivisen toimeentuloturvan sijasta erilaisia työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Laajan valikoiman avulla voidaan myös estää nuorten syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Oppilasvalinnat. Lakiehdotus takaisi edelleen, ettei nuori, jolle jostain syystä ei voitaisi järjestää soveltuvia koulutus- tai työharjoittelupaikkoja tai muita toimenpiteitä, menettäisi työmarkkinatukeaan. Valiokunta pitää välttämättömänä tulkita soveltuvan koulutus- tai työharjoittelupaikan kriteeriä yksilön lähtökohdista sekä ponnistella myös sen hyväksi, että nuoret löytävät sellaisen koulutuspaikan, jossa heillä on riittävä moti-

vaatio opiskeluun. Työvoimatoimistoille tulee varata riittävästi resursseja, jotta nuorille voidaan antaa tavanomaista enemmän yksilökohdaista neuvoa ja ohjausta koulutusvalinnoissaan.

Ammatilliseen identiteettiin tukeminen. On myös pyrittävä nuorten urasuunnittelun tukemiseen, jotta tarjottu koulutus todella hyödyttäisi nuoria omalla työllistämispolulla etenemisessä. Monille nuorille, joilla toistaiseksi ei ole ammatikoulutusta, onkin olennaista sellaisen toiminnan tai mahdollisuuden järjestäminen, esim. työpajatoiminta, joka tukee ammatillisen identiteetin etsintää. Yhteiskuntapoliittisin toimenpitein voidaan vaikuttaa myös sellaisiin yhteiskunnallisiin tekijöihin ja prosesseihin, jotka saattavat johtaa sosiaaliseen huono-osaisuuteen ja esimerkiksi syrjäytymiseen sekä työmarkkinapoliittisten tukien väärinkäyttöön.

Opintotuki. Opintotukiudistusta tulee korjata siten, että tukijärjestelmä kannustaisi yksilöä valitsemaan koulutuksen. Tähän liittyen opetusministeriö pyrkii yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa kehittämään nuorten opintotukea, työmarkkinatukea ja toimeentulotukea siten, että vähimmäisturva muodostuisi nykyistä johdonmukaisemmaksi.

Valiokunta toteaa, että keskeisin opintotuen ongelma on alle 20-vuotiaiden opintorahan alhainen taso. Valiokunta viittaa hallituksen esityksestä 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa SiVL 5/1995 vp esittämiinsä kannanotoihin

Asumistuen ja opintotuen asumislisän ehtojen koordinoitutyö tulee tehdä pikaisesti. Tavoitteena tulee olla opiskelija-asumistukityöryhmän ehdottamalla tavalla asumisen tukijärjestelmien yhtenäistäminen muuttamalla opintotukilakia siten, että asumislisää voitaisiin maksaa myös lomakuukausilta ja myös kaikki alle 18-vuotiaat olisivat opintotuen asumislisän piirissä.

Lisäksi tulisi opintotukea myönnettäessä soveltaa opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaa tarveharkintaa siten, että järjestelmä olisi sekä opiskelijan että opintotuen hallinnon kannalta nykyistä selkeämpi. Samalla on selvítettävä, miten korkeakouluopintoihin myönnettävän opintotuen enimmäiskestoja koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa sen turvaamiseksi, että tutkinnon suorittaminen enimmäisaikana olisi kaikkien tutkintojen osalta mahdollista myös silloin, kun tutkinnon suorittaminen on sairauden tai jonkin muun erityisen syyn johdos-

ta viivästynyt. Tavoitteena tulee olla, että uudistuksen toteuttamisen edellyttämä opintotukilain muutos tulisi voimaan vuoden 1997 alusta lukien. Uudistukset pyritään toteuttamaan siten, että ne eivät lisää valtion menoja.

*Valiokunta edellyttää, että kii-
rehditään opintososiaalisiin etuuksiin
liittyvien epäkohtien korjaamista erityi-
sesti ottaen huomioon alle 20-vuotiaat.*

Seuranta. Valiokunta korostaa, että perusteellinen seuranta on välttämätön, jotta saadaan selville lainmuutoksen vaikutukset nuorten työllis-

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kirsti Ala-Harja /kok, varapuheenjohtaja Jukka Gustafsson /sd ja jäsenet Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /kesk, Irina Krohn /vihr (osittain),

tymiseen ja ammattiin kouluttautumiseen sekä koulutusjärjestelmäämme yleensä. Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitetään, mille viranomaiselle työmarkkinatukeen liittyvä kokonaisvastuu kuuluu, samoin kuin viranomaisten välinen työnjako ja tiedonkulku.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta
laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon,
mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Ulla-Maj Kukkonen /r, Jaakko Laakso /vas, Annika Lapintie /vas, Arja Ojala /sd, Päivi Räsänen /skl ja Anu Vehviläinen /kesk sekä varajäsenet Liisa Hyssälä /kesk, Riitta Korhonen /kok (osittain) sekä Suvi Lindén /kok.

Eriävä mielipide

Emme hyväksy sitä, että hallitus jatkaa työttömyysturvan leikkauksien kohdentamista pääasiassa nuoriin rajaamalla alle 25-vuotiaiden työmarkkinaoikeutta. Aiemminhan on jo leikattu kaikkein pienimmistä työttömyysturvaetuksista yksi miljardi.

Nuoret ovat muuhun väestöön verrattuna pienituloisia, varattomia ja velkaisia. Työurat ovat katkonaisia, ansiotaso alhainen ja velkaa on otettava opiskeluun ja jopa kulutukseen. Tällaisessa tilanteessa oman itsenäisen elämän alussa oleviin nuoriin kohdistuvat leikkaukset vaikeuttavat entisestään oman elämän suunnittelua ja heikentävät uskoa tulevaisuuteen.

Kuluvan vuoden alusta tuli voimaan työmarkkinatukilain muutos, jossa ammattikoulutamattomat alle 20-vuotiaat nuoret rajattiin passiivisina tuen saajina järjestelmän ulkopuolelle. Vaikka lakimuutosta kompensoitiin perustamalla 5 000 uutta aloituspaikkaa ammatilliseen koulutukseen ja antamalla valinnassa etusija alle 20-

vuotiaille, on lakimuutoksesta aiheutunut ongelmia.

Opetushallituksen selvityksen mukaan uudet aloituspaikat toteutuivat vain noin 40-prosenttisesti eli käytännössä paikkoja syntyi vain noin 2 000. Alhaiseen täyttöasteeseen on osaltaan vaikuttanut koulutuspaikkavalikoiman suppeus. Tarjolla on käytännössä ollut pääasiassa ylijäämäpaikkoja tai paikkoja koulutuslinjoilla, joihin niiden perustaminen on ollut taloudellisesti edullisinta. Uusia koulutuspaikkoja ei ole kyetty suuntaamaan aloille, joilla työvoiman kysyntä olisi muita aloja korkeampaa. Lisäksi joillakin alueilla työvoimaviranomaisten suhtautuminen opiskelijahankintaan ei ole ollut riittävän aktiivista usein johtuen puutteellisista resursseista. Kaiken kaikkiaan muutos toteutettiin aivan liian lyhyellä suunnittelu- ja valmisteluajalla.

Nuorten näkökulmasta tehty muutos on aiheuttanut pakkokouluttautumisen tunnun. Laki-ehdotuksen mukaan nuoren on otettava vas-

taan hänelle soveltuva koulutus. Nuorella tulisi olla oikeus itse valita hänelle soveltuva koulutus.

Oman koulutusalan ja ammatin löytäminen on aikaavievä prosessi. Työmarkkinatukiehtojen kiristäminen on asettanut nuoren tilanteeseen, jossa miettimisaikaa ei juuri ole. Kun samalla oppilaan- ja ammatinvalinnanohjauksen resurssit ovat puutteellisia, on nuori joutunut tekemään ratkaisunsa varsin vähäisten tukitoimintojen varassa. Koulutusmotivaation synnyttäminen pakolla tai hätäratkaisuihin ei ole onnistunut. Tällainen pakkokoulutus aiheuttaa väistämättä opintojen keskeyttämistä.

Työmarkkinatukea koskevan lakimuutoksen perusteluosassa todetaan, että oikeuden rajoittaminen työmarkkinatukeen on osoittanut työvoimapolitiittisen toimivuutensa, kun alle 20-vuotiaiden työttömyys on alentunut lähes 36 prosenttia. On kai itsestään selvää, että työttömyys tilastollisesti laskee, kun nuoret pakolla pudotetaan työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle.

Nuorten hakeutumista koulutukseen tulisi nykyisen sanktioilla uhkaamisen sijasta edistää parantamalla nuorten urasuunnittelun tukemista sekä opintotukea. Järkevä ratkaisu opintotuen ja työttömyysturvan sovittamiseksi on poistaa opintotuessa alle 20-vuotiaiden epäoikeudenmukainen asema. Opiskelun on aina oltava kannustavampaa kuin passiivisena työttömyysturvalla eläminen.

Nyt esitetyillä muutoksilla rajataan 20—24-

vuotiaiden työttömien oikeutta työmarkkinatukeen. Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotetun muutoksen arvioidaan koskevan noin 11 000 työtöntä 20—24-vuotiaasta nuorta. Jos heidät kaikki ohjattaisiin normaalin ammatillisen koulutuksen paikoille, siitä aiheutuisi kunnille merkittävät lisäkustannukset. Jokaisesta ammatillisen koulutuksen aloituspaikasta aiheutuu oppilaan kotikunnalle keskimäärin 16 320 markan vuotuinen kustannus. Sen mukaan lisäkustannus kunnille olisi 180 miljoonaa markkaa. Kuitenkin työvoimapolitiittisen koulutuksen ja muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kustannusvastuun tulisi olla valtiolla. Työmarkkinatuen poistaminen ammattikouluttamattomilta alle 24-vuotiailta nuorilta tuo väistämättä kunnille lisäkustannuksia sekä ammatillisen koulutuksen järjestämisen myötä että kasvavina toimeentulotukimenoina.

Mielestämme työvoimapolitiittisen ja muun ammatillisen koulutuksen välinen rajanveto ja kustannusvastuu on pikaisesti selkiytettävä. Se on vinouttanut kunta-valtio-suhdetta ja sen kompensatiosta on sovittava.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioitavasti,

että työmarkkinatuesta annetun lain muutos ehdotus nyt esitetyssä muodossa hylättäisiin.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1996

Ossi Korteniemi /kesk
Liisa Hyssälä /kesk

Anu Vehviläinen /kesk
Päivi Räsänen /skl

