

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/1997 vp

Hallituksen esitys työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi

Työasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 23 päivänä loka-kuuta 1997 hallituksen esityksen 178/1997 vp työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseen liittyväksi lainsäädännöksi työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on järjestänyt yhdessä työasiainvaliokunnan kanssa kuulemisen, jossa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen, työministeriö
- toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Jaakko Meller, Suomen Kuntaliitto
- koulutus- ja työvoimapoliittinen sihteeri Heikki Liede, Akava ry

- ekonomisti Erkki Laukkanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiamies Leila Kurki, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- osastopäällikkö Kyösti Ropponen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- työvoimapoliittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat ry
- johtaja Kimmo Kempainen, Suomen Yrittäjät
- hallituksen jäsen Eija-Helena Kettunen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry.

- Lisäksi valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- työoikeuden dosentti Jorma Saloheimo, Helsingin yliopisto
 - toimialajohtaja Kari Kuloila, Turun työvoimatoimisto
 - toiminnanohjaaja Seppo Vainio, Tampereen Seudun Työttömät ry
 - puheenjohtaja Pirkko Jauru, Lehtikankaan asukasyhdistys ry.

Lisäksi Rakennusliiton osasto N:o 270 ry, Kuhmo on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalvelulakia, työllisyyslakia, työmarkkinatuesta annettua lakia ja työttömyysturvalakia. Ehdotuksen mukaan työvoimapolitiittinen järjestelmä uudistettaisiin siten, että eri toimenpiteiden yhteensopivuus paranee, työllisyysvaikutukset tehostuvat ja työmarkkinoiden toimivuus paranee.

Työllisyyslaista ehdotetaan kumottavaksi työllistymissuunnitelmaa koskeva säännös. Työllistymissuunnitelman korvaavasta työnhakusuunnitelmasta säädettäisiin työvoimapalvelulaissa.

Työvoimapalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yhteistyöstä työttömän työnhakijan kanssa. Yhteistyöllä tarkoitetaan esityksen mukaan työnhakusuunnitelman laatimista ja uudistamista sekä määräaikaista työnhakuhaastatteluja. Ehdotuksen mukaan työttömällä työnhakijalla olisi toistaalta oikeus työnhakusuunnitelmaan ja toisaalta velvollisuus osallistua työnhakusuunnitelman tekemiseen ja työnhakuhaastatteluihin.

Työmarkkinatukilain muutoksista osa kohdistuu enimmäismäärän työttömyyspäivärahaa tai 500 päivää työmarkkinatukea saaneisiin henkilöihin. Työmarkkinatukilakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että edellä mainituille henkilöille ilman työsuhdetta tapahtuvan työharjoitte-

lun vaihtoehtona olisi uusi työsuhteen ajalta maksettava tukimuoto, työllistämistuesta ja työmarkkinatuesta muodostettava tuki (yhdistelmä tuki). Yhdistelmä tuessa työttömän työmarkkinatuki voitaisiin maksaa työnantajalle. Työnantajina voisivat toimia yhdistykset, kotitaloudet, kunnat, kuntayhtymät ja yritykset. Lisäksi edellä mainituille pitkäaikaistyöttömille ehdotetaan työharjoittelun ajalta maksettavaksi matka- ja muista ylläpitokustannuksista korvausta (ylläpitokorvaus), joka vastaisi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettavaa korvausta.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työstä ja työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisestä tai eroamisesta ilman hyväksyttävää syytä taikka muista työmarkkinarikkeistä asetettavia korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita pidennetään. Työllisyyslain kunnille maksettavaa työllistämistukea koskevaa säännöstä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että normaalin työllistämistuen suuruuden kytkeä työttömyysturvalain mukaiseen peruspäivärahaan poistetaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on tarkastellut asiaa toimialansa mukaisesti lähinnä työttömyysturvajärjestelmän kannalta. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistus, jolla tähdätään muun muassa työttömyysjaksojen lyhentämiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn, eri toimenpiteiden ja järjestelmien parempaan yhteensopivuuteen sekä aktivoivien ja kannustavien toimien painottamiseen, on lähikohdiltaan oikea.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että työttömyyden keston rakenteen muutos on vaikuttanut olennaisesti myös työttömyysturvajärjestelmään. Järjestelmän todetaan saaneen 1990-luvun laman aikana työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvun seurauksena yhä enemmän yleisen toimeentulojärjestelmän piirteitä. Lisäksi järjestelmän yhtymäkohdat ja vaikutukset työvoimapolitiikkaan ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ovat korostuneet. Valiokunta yhtyy esitettyyn näkemykseen. Haettaessa keinoja työttömyysongelman ratkaisemiseen joudutaan arvioimaan järjestelmän toimivuutta

kokonaisuutena, sekä sitä, että eri järjestelmien toimet tukevat toisiaan ja lopulta nimenomaan työttömän henkilön työllistymistä.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että järjestelmän uudistamiseen liittyy myös työvoimatoimistojen resurssien lisääminen sekä uusien virkailijoiden palkkaamisella että jo olemassa olevien työsuhteiden vakinaistamisella. Valiokunnan näkemyksen mukaan osalla työvoimatoimistojen virkailijoista tulisi olla sosiaalialan koulutus ja käytännön työkokemusta sosiaalialalta. Tämä olisi tarpeellista ottaen huomioon sen, että osa palveltavista henkilöistä on jo pitkälle syrjäytyneitä ja he tarvitsisivat myös sosiaalialan ohjausta.

Kolmannen sektorin työllistämismahdollisuudet

Ehdotuksen mukaan syrjäytymisvaarassa olevien työttömyyden aktivoimista ja syrjäytymisen estämistä esitetään toteutettavaksi muun muassa työmarkkinatuen uudistamisen ja uuden yhdistelmätuen avulla. Esityksessä nostetaan esille yhtenä kysymyksenä niin kutsutun kolmannen sektorin, eli vapaaehtois- ja kansalaisjärjestöjen, kumppanuusyhteisöjen, työpajojen, kierrätyskeskusten, ympäristön hoidon, urheilujärjestöjen ja hoitotyön, mahdollisuudet luoda lisätarjontaa ja työtilaisuuksia työttömille. Valiokunta pitää hyvänä, että kolmannen sektorin työllistämispotentiaalia pyritään tukemaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden osalta kolmas sektori toimii parhaimmillaan kunnallisia perustalveluita tukevana tai laitoshoidon ehkäisevänä toimintana.

Valiokunta kiinnittää työasiainvaliokunnan huomiota siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksessä ehdotettu valtion työllistämispalvelun loppuminen ja siirtyminen uuteen järjestelmään saattaa aiheuttaa ainakin ylimenokauden vaikeuksia niissä yhdistyksissä tai vastaavissa toimintamuodoissa, joiden toiminta perustuu voimassa olevalle järjestelmälle. Tämä voi johtaa jopa väliaikaiseen työtilaisuuksien vähenemiseen nimenomaan kolmannella sektorilla. Kyseessä voivat olla muun muassa työttömien omatoimisen toiminnan muodot, kuten esimerkiksi ruokaloiden ylläpitäminen. Tällaisten toimintojen lakkaaminen ei sosiaali- ja

terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan voi olla tarkoituksenmukaista.

Yhdistelmätuki ja työssäoloehdon täyttyminen

Esityksessä ehdotetulla uudella yhdistelmätuella voidaan työllistää työsuhteessa tehtävään työhön vähintään 500 päivää työttömänä olleita työmarkkinatuen saajia. Työmarkkinatukeen, joka maksetaan työnantajalle, voitaisiin yhdistää työvoimatoimiston maksama työllistämätuki. Yhdistelmätuki olisi vaihtoehto ilman työsuhdetta suoritettavalle työharjoittelulle. Yhdistelmätuki voisi olla enintään noin 5 000 mk/kk. Valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota siihen, että 5 000 mk/kk ei kuitenkaan tarkoita työntekijälle maksettavan palkan ylärajaa.

Yhdistelmätuen avulla työsuhteessa järjestetty työ ei kartuttaisi työttömyysturvalain tarkoittamaa työssäoloehdtoa. Säädökset tästä asiasta sisältäisivät työttömyysturvalain 13 ja 16 §:ään.

Hallituksen esityksen perusteluissa ja valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausunnoissa työssäoloehdon karttumisen poissulkeamista kysymyksessä olevissa työsuhteissa on perusteltu muun muassa sillä, että työmarkkinatukea kulutetaan koko työsuhteen ajan työnantajan välityksellä. Lähtökohtana on ollut, että kuluttamalla omaa työmarkkinatukeaan ei voi samalla kartuttaa toista työttömyysetuutta eli työttömyysturvan työssäoloehdtoa. Samalla on viitattu aikaisempiin muutoksiin työttömyysturvajärjestelmässä ja työllistämistuissa, joilla on pyritty jo vähentämään työttömyysturvan ja tukityöllistämisen passiivisuuteen ohjaavia yhteisvaikutuksia. Lisäksi on viitattu siihen, että nyt esitetyllä uudella tukimuodolla pyrittäisiin edistämään erittäin pitkään työttöminä olleiden aktivoitumista ja pääsyä avoimille työmarkkinoille.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uuden yhdistelmätuen pääkohderyhmänä olisivat ne työttömät, jotka ovat olleet vuosikautia (vähintään kaksi vuotta, mutta käytännössä huomattavasti tätä pidempään) työmarkkinatuen saajia tai sitä ennen vanhalla peruspäivärahalla, joka ei edellyttänyt työhistoriaa. Esitetyn arvion mukaan suurin osa pääkohderyhmästä ei ole saanut työttömyysaikanaan ansiopäivärahaa. Koh-

deryhmään kuuluisi noin 90 000 työmarkkina-tuen saajaa. Tästä kohderyhmästä vähintään puolella ei ole ollut vuosina 1992—1994 lainkaan työssäoloa. Nykyisen työllistämistuen pääkohderyhmänä ovat ansiopäivärahan saajat ja työllistämistuet tulevat jatkossakin painottumaan näiden henkilöiden työllistämiseen.

Toisaalta valiokunnalle esitetyissä työssäoloehdon karttumista yhdistelmätuen piirin kuuluvissa työsuhteissa puoltavissa asiantuntijalauseunnoissa on korostettu kyseessä olevan työsuhteen normaalia työoikeudellista luonnetta. Ainoa merkittävä poikkeus olisi nimenomaan työttömyysturvalaissa tarkoitettun työssäoloehdon karttumatta jääminen. Kyseiset asiantuntijat ovat pitäneet tätä epä johdonmukaisena.

Edelleen valiokunnan saaman selvityksen mukaan työssäoloehdon karttumatta jääminen ei oikeudellisena kysymyksenä arvioituna välttämättä ole työoikeudelliseen järjestelmään periaatteellisesti soveltumaton ratkaisu. Tässä yhteydessä on saadussa selvityksessä viitattu muun muassa lainsäädäntöön omaksuttuihin tavantomaisen työsuhteen tunnusmerkistön ulkopuolelle jääviin, työntekoa tarkoittaviin oikeussuhteisiin kuten perhehoitajalain mukaisiin toimeksiantosopimuksiin ja sosiaalihuoltolain mukaiseen omaishoittoon.

Edellä esitetyn perusteella valiokunnan näke-

myksen mukaan kysymystä työssäoloehdon karttumatta jäämisestä on näin ollen ensisijaisesti arvoitava työvoimapolitiikan ja aktiivista työnhakua tukevien tekijöiden kannalta. Valiokunta korostaa, että on tärkeää edistää työvoimapolitiikan toimien ja työttömyysturvajärjestelmän yhteensopivuutta, mutta samalla on huolehdittava siitä, että eri järjestelmien yhteisvaikutukset eivät aiheuta yksilöiden aidon motivoitumisen heikentymistä ja entistä suurempaa syrjäytymisvaaraa.

Edelleen valiokunnan näkemyksen mukaan olisi suotavaa, että sellaisissa työsuhteissa, jotka perustuvat työnantajalle maksettavaan yhdistelmätukeen, oleville henkilöille turvattaisiin mahdollisuus työnhakusuunnitelmaa vastaavaan jatkosuunnitelmaan. Tämä voisi olla kannustava toimi, jolla lisättäisiin henkilön motivoitumista ja uskoa omiin mahdollisuuksiinsa.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystoimi esittää kunnioittaen työasiainvaliokunnalle lausuntonaan,

että työasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd
vpj. Maija Perho /kok
jäs. Anne Huotari /vas
Liisa Hyssälä /kesk
Paula Kokkonen /kok
Mikko Kuoppa /va-r

Eero Lämsä /kesk
Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /r
Marjatta Vehkaoja /sd
Marja-Leena Viljamaa /sd
vjäs. Marjaana Koskinen /sd.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Kun otetaan huomioon vaikean työttömyyslanteen jatkuminen ja laaja pitkäaikaistyöttömyys, pyrkimys uusien työvoimapolitiittisten keinojen etsimiseen on sinänsä kannatettava.

Hallituksen lakiesityksiä ja niiden perusteluja leimaa kuitenkin liiaksi työttömiä kontrolloiva ja holhoava näkökulma, työhallinnon ja työnantajien asenne työttömien tarpeiden asemesta.

Ongelmallisimpana pidän hallituksen esitystä, jonka mukaan työttömyysturvan työssöolohehto ei karttuisi, jos työnhakija on sijoitettu työhön ns. yhdistelmätyössä.

Tämä merkitsee periaatteellista heikennystä sosiaaliturvaan, sillä näin luotaisiin uusi työsuhdemuoto, joka ei antaisi normaalia oikeutta työttömyysturvaan. Näen vaaraksi, että tämä on myös päänavaus ratkaisuille, joissa työttömän oikeutta sosiaali- ja työsuhdeturvaan laajemmin rajoitetaan erilaisten tukitöiden ja työvoimapolitiittisten toimien yhteydessä.

Mainittu työttömyysturvan heikennys on omiaan heikentämään työttömän motivaatiota hakeutua ns. yhdistelmätyössä rahoitettuun työhön sekä motivaatiota itse työssä. Tältä osin esitys ei suinkaan tue työttömien aktiivisuutta, vaan sotii sitä vastaan. Valiokunnalle esitetyissä ammattijärjestöjen lausunnoissa on erityisesti arvosteltu tätä kohtaa lakiesityksissä.

On myös otettava huomioon, että yhdistelmätyöllä rahoitettavat työt tulisivat ilmeisesti olemaan hyvin pienipalkkaisia, osa-aikaisia töitä. Koska yhdistelmätyöllä voitaisiin rahoittaa myös sosiaaliturva- ja vakuutusmaksut, ehdotettu järjestelmä houkuttelee järjestämään töitä, joissa palkkauskustannukset sosiaalivakuutusmaksuineen kohoavat enintään yhdistelmätyön määrään, siis enintään 5 000 mk/kk. Silloin bruttopalkka olisi noin 3 800 mk/kk, josta laskettava ansiosidonnainen päiväraha jäisi pyöreästi 140 markkaan päivässä. Päiväraha ei siten kohoaisi paljонkaan työmarkkinatukea suuremmaksi. Kun työssöolohehdon karttuminen halutaan estää, liioitellaan työttömyysturvan tasoa ja "passivoivaa" vaikutusta. Työtön lukittaisiin hyvin alhaiselle työmarkkinatuella ja työttömän ase-

man lievällekin kohentumiselle luotaisiin uudenlainen este.

Näin ollen katson, että työttömyysturvalain 13 §:n 2 momenttiin ja 16 §:n 2 momenttiin uudeksi viimeiseksi lauseeksi esitettyä lisäystä ei tulisi hyväksyä.

Toisena merkittävänä epäkohtana hallituksen esityksessä pidän työmarkkinatuen epäämisen mahdollistavien määräaikaisten eli karensien pidentämistä ja laajentamista. Karensien pidentäminen kaventaa työttömän oikeuksia ja heikentää hänen oikeusturvaansa. Asiallisia perusteita karensien pidentämiselle ei ole esitetty. Ei ole myöskään osoitettu, miten pidennetyt karensit auttaisivat vaikeassa asemassa olevien pitkäaikaistyöttömien selviytymistä. Kun otetaan huomioon hallituksen samanaikaisesti toimeentulotukeen esittämät heikennykset (HE 217/1997 vp), vaarana on, että kasvava joukko vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ihmisiä sysätään minimitoimeentulon alapuolelle.

Karensisäännösten periaatteellista laajentamista merkitsee lakiin työmarkkinatuesta esitetty uusi 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan kahden kuukauden karensi voidaan määrätä työttömälle, joka on työmarkkinatuen varassa työttömyysturvalaissa säädetyn 500 päivän enimmäismäärän täyttymisen vuoksi ja joka kieltäytyy työharjoittelusta. Tällainen karensi voitaisiin määrätä jo yhdestä kieltäytymisestä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työtön voidaan määrätä työharjoitteluun myös oman työssökäyntialueen ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon työmarkkinatuen sekä esitettyjen ylläpitokorvausten alhainen taso ja se, ettei työharjoittelussa ole mitään normaalin työsuhteen tunnusmerkkejä, pidän tällaista karensinormiston laajentamista hyvin kyseenalaisena.

Näin ollen työmarkkinatuesta annetun lain 17 §:ään, 18 §:n 1 momenttiin, 19 §:n 1 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin esitettyjä muutoksia ei tulisi mielestäni hyväksyä.

Hallituksen esityksen perusteluissa ja vuoden 1998 talousarviossa esitetään myös valtion ns. työllistämispalvelun lakkauttamista. Mielestäni tällaista supistusta työvoimapolitiikan keinova-

likoimaan ei pitäisi tehdä. Muutos vaikeuttaisi työttömien yhdistysten ja palvelukeskusten ja monien kansalaisjärjestöjen toimintaa. Valtion työllistämispalvelun korvaaminen yhdistelmätuella ja työttömien omatoimisuusavustuksilla ei korvaa järjestöille aiheutuvia menetyksiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että työasiainvaliokunta ottaa edellä sanottuun huomioon.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1997

Mikko Kuoppa /va-r

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Hallituksen esitys yhdistelmätuen työssäoloehdon karttumatta jäämisestä lisää syrjäytymistä ja kuntien kustannuksia. Uudistus sysää ihmisiä työttömyyskorvaukselta toimeentulotukiasiakkaiksi. Tämän kaltaiset tilanteet estettäisiin, jos hallituksella olisi ollut halua kehittää yhtenäistä työttömyysvakuutusjärjestelmää.

Keskusta pyrkii siihen, että kaikilla kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus toimeentuloon työttömyyden aikana.

Kiinnitämme työasiainvaliokunnan huomiota siihen, että esitetty järjestelmä olisi kannustavampi, mikäli työssäoloehto karttuisi yhdistelmätuen piirissä olevissa työsuhteissa.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1997

Liisa Hyssälä /kesk
Eero Lämsä /kesk