

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

17 päivänä lokakuuta 1991

Lausunto n:o 1

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n 3 momentin nojalla työasiainvaliokunta on päättänyt antaa lausunnon hallituksen esityksestä n:o 57 valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioksi, joka on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan 19 päivänä syyskuuta 1991.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kansliapäällikkö Pertti Sorsa, osastopäällikkö Kimmo Nissilä ja osastopäällikkö Hannu Ettala työministeriöstä, piiripäällikkö Hannu Paju Uudenmaan läänin työvoimapiiristä, piiripäällikkö Erkki Mikkonen Kainuun työvoimapiiristä, erikoistutkija Marianne Laxén ja projektipäällikkö Marja-Liisa Anttalainen tasa-arvovaltuutetun toimistosta, työllisyysasiainsihteri Torsti Kirvelä Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Antti Iso-Koivisto ja suunnittelusihteri Jaakko Meller Suomen Kunnallisliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén Suomen Työnantajain Keskusliitosta, tutkimussihteri Turo Bergman Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, tutkimuspäällikkö Matti Koivisto Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Vainio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta sekä koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteri Heikki Liede Aka-vasta.

Työasiainvaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta keskittyen pääluokkaan 34 Työministeriön hallinnonala.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Työttömien määrä on viimeisen vuoden kuluessa lisääntynyt erittäin nopeasti. Kun elokuussa 1990 oli 94 000 työtöntä, oli elokuussa 1991 jo 243 000 työtöntä. Vuonna 1992 ennakoidaan tulo- ja menoarvioesityksen mukaan olevan keskimäärin noin 270 000 työtöntä eli työttömyys kasvaisi lähes 200 %:lla vuodesta 1990 vuoteen 1992.

Työasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että työhallinto pystyy vastaamaan laajan joukkotyöttömyyden asettamiin haasteisiin laadukkailla ja

monipuolisilla työvoimapalveluilla, jotka ovat joustavasti kaikkien työttömien ja työttömyysuhan alaisten saatavissa. Koulutuksella voidaan työasiainvaliokunnan käsityksen mukaan parhaiten parantaa yksilöiden kykyä selviytyä työmarkkinoiden rakennemuutoksista.

Tulo- ja menoarvioesityksen perustelujen mukaan työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta järjestettiin vuonna 1990 noin 3,77 miljoonaa oppilastyöpäivää, vuonna 1991 4,25 miljoonaa oppilastyöpäivää ja vuonna 1992 ehdotetaan järjestettäväksi 5,2 miljoonaa oppilastyöpäivää. Vuonna 1992 järjestettäisiin näin ollen työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta 38 % enemmän kuin vuonna 1990.

Joukkotyöttömyyden mukana työttömyyden piiriin tulleet uudet henkilöstöryhmät ovat erittäin kiinnostuneita koulutukseen pääsemisestä ja haluavat käyttää työttömyysajan ammattitaitonsa kehittämiseen. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että työhallinto pystyy tarjoamaan mahdollisimman monille työttömiksi joutuneille korkealuokkaista ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista koulutusta, joka kehittää ammatillisia valmiuksia ja parantaa työmarkkinoille sijoittumismahdollisuuksia. Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta tulee seurata ja tarpeen vaatiessa tulee määrärahaa lisätä esitetyä enemmän.

Tulo- ja menoarvioesityksen perustelujen mukaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinnassa kiinnitetään huomiota taloudellisuuteen. Huomion kiinnittäminen koulutuksen taloudellisuuteen ei kuitenkaan valiokunnan käsityksen mukaan saa johtaa siihen, että työelämän kannalta tarpeellista korkealaatuista koulutusta, kuten atk-koulutusta tai uuteen teknologiaan liittyvää koulutusta ei pystytä hankkimaan. Valiokunta korostaa myös yhteistyössä yritysten kanssa järjestettävän työvoimakoulutuksen merkitystä ja pitää tärkeänä erityisesti oppisopi-

muskoulutuksen kehittämistä ja sen käytön lisäämistä.

Henkilöstön vähentäminen palvelujen kysynnän lisääntyessä. Valtioneuvoston 20.1.1989 tekemän periaatepäätöksen mukaan työhallinnon piti vähentää 75 virkaa vuoden 1991 loppuun mennessä. Näistä periaatepäätöksen mukaisesti vähennettävistä viroista on vielä vähentämättä 63 virkaa, joita vastaava 7,8 miljoonan markan määräraha esitetään vähennettäväksi vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä karsimalla työministeriön, työsuojeluhallituksen ja työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnon määrärahoja. Momentilta 34.06.21 (työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnon toimintamenot) esitetään vähennettäväksi henkilöstön vähentämisen johdosta runsas 2,5 miljoonaa markkaa. Henkilöstön lomauttamisen avulla esitetään lisäksi säästettäväksi yhteensä 14,8 miljoonaa markkaa.

Työasiainvaliokunta katsoo, että työttömyyden edelleen lisääntyessä vuonna 1992 työpaineet erityisesti työvoimatoimistojen asiakaspalvelutehtävissä jatkuvasti kasvavat. Tästä syystä valiokunta ei pidä perusteltuna ainakaan asiakaspalvelutehtävissä toimivan työhallinnon henkilökunnan vähentämistä. Samalla valiokunta toteaa, että työministeriön hallinnonalalla ei ole syytä panna toimeen sellaisia henkilöstön supistamistoimenpiteitä, jotka voivat heikentää mah-

dollisuuksia laadukkaiden työvoimapalvelujen antamiseen, ennen kuin suurtyöttömyys on ohi-tettu.

Työttömyyden vaikutusten seuraaminen. Elokuun 1991 lopussa oli työministeriön tilastojen mukaan työttömänä 90 193 naista eli 37 % työttömistä työnhakijoista oli naisia. Työttömyyseläkkeellä olevista oli huhtikuussa 1991 noin 55 % naisia. Elokuussa 1991 oli yli 55-vuotiaista työttömistä 52 % naisia ja yli vuoden työttömänä olleista yli 55-vuotiaista oli 58 % naisia.

Työhallinnossa on varsin kiitettävästi laadittu ohjelmia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Tutkittua tietoa työttömyyden vaikutuksista ja eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentumisesta naisiin ja miehiin on kuitenkin edelleen niukasti saatavissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että työttömyyden erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin seurattaisiin ja valmisteltaessa työvoimapolitiittisia toimenpide-ehdotuksia otettaisiin huomioon myös se, millaisia vaikutuksia toimenpiteillä on naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumiseen.

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntoaan,

että valtiovarainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman sekä jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, P. Leppänen,

Morri, Mäkipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina ja Viljamaa sekä varajäsenet Hiltunen, Koskinen ja Muttilainen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Työasiainvaliokunta on lausunnossaan keskittynyt ensi vuoden talousarvion niihin kohtiin, joihin valiokunta ei tule erikseen paneutumaan käsiteltäväkseen tulevien lakiesitysten perusteella yksityiskohtaisesti ja tätä varten hankittavan selvityksen perusteella. Tätä periaatetta noudattaen valiokunta olisi voinut kuitenkin mielestäni

puuttua lausuttua painokkaammin yhä vaikeutuvaan työllisyystilanteeseen ja tutkia keinoja sen lievittämiseen valtion vuoden 1992 talousarvion avulla. Tämän vuoksi esitän eriyvänä mielipiteenäni työasiainvaliokunnan lausuntoon seuraavaa.

Kansalaisten työvoima ja oikeus työntekoon

on hallitusmuodossa todettu ja valtiovallalle on siinä osoitettu sille kuuluva velvollisuus järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Tämä osoittaa, että valtiovallan on kannettava vastuu kansalaisten toimeentulomahdollisuuksista. Vastuu korostuu vaikeina aikoina, jollaisia nyt juuri elämme. Tästä syystä työllisyyden parantamisen ja työttömien turvasta huolehtimisen tulee olla talousarvion työllisyyspoliittisen linjan lähtökohtia.

Valtiovarainministerin puheesta talousarvion lähete keskustelussa ilmenee, että talousarvio rakentuu vahvoille odotuksille yritysten kustannuksia vähentävästä työmarkkinaratkaisusta.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1991

Paavo Nikula

II

Työllisyyden hoidon merkitys valtiontalouden kannalta on lisääntynyt huomattavasti. Tämä johtuu siitä, että 200 000—300 000 työtöntä uhkaa vakiintua nykyisen taloudellisen tilanteen ja hallituksen talouspolitiikan seurauksena pysyväksi olotilaksi. Kasvava työttömyys uhkaa saattaa valtiontalouden ja työttömyyskassat kriisiin — yksityisistä ihmisistä ja perheistä puhuttakaan.

Hallitus esittää tulo- ja menoarvioesityksensä vuodelle 1992 merkittäviä muutoksia, jotka yhtäältä merkitsevät muutoksia kansalaisten oikeudessa saada työtä ja toisaalta suuntaavat työvoimahallinnon resursseja ja työvoimapolitiikan määrärahoja uudelleen. Tästä syystä on tuotava laajasti esille työasiainvaliokunnan näkemykset esitettyjen toimenpiteiden työvoimapolitiittisista vaikutuksista.

Katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausua työllisyyspolitiikan tehostamisesta seuraavaa:

Aktiivisin työvoimapolitiittisin toimenpitein on luotava uusia, mahdollisuuksien mukaan pysyviä työpaikkoja. Työvoimapolitiikan toimeenpanoon tarkoitettujen määrärahojen tulisi kasvaa työttömyyden kasvun kanssa järkevässä suhteessa. Esitetyllä 30 %:n lisäyksellä ei voida vastata lähes kolminkertaistuneeseen työttömyyteen.

Jos työllisyyslakia muutetaan, on muutoksilla pyrittävä tehostamaan työvoimapolitiikkaa ja edistämään aktiivista, pysyvää työllistymistä.

Tähän liittyvät luontevasti sellaiset valtiontaloudelliset ratkaisut, jotka elvyttävät taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä. Lisärahoitus asuntotuotantoon samoin kuin rautateiden rakentamiseen ovat tällaisia ratkaisuja parhaimmillaan. Mielestäni vuoden 1992 talousarviossa näihin toimiin on varauduttava myös niiden merkittävien työllisyyttä parantavien yhteiskunnallisten vaikutusten johdosta. Ne ovat myös konkreettisia osoituksia siitä, miten valtiovalta toteuttaa sille perustuslaissa asetettua velvoitetta huolehtia työnteon oikeudesta, toisin kuin tuloja menoarvioesityksessä mainitut säästökohteet.

Niiden avulla on yhä useammat työttömäksi joutuneet saatava työllistämistoimenpiteiden piiriin. Jos toistuvaistyöttömien oikeutta saada velvoitetyötä rajoitetaan, on huolehdittava siitä, ettei heidän tosiasiallinen tilanteensa heikkene. Koska heidän toimeentulonsa on työttömyyspäivärahan varassa, ei ansiosidonnaisen päivärahan leikkauksia voida pitää perusteltuina.

Työvoimapolitiikan toimeenpanoon osoitetut määrärahat on tosiasiallisesti ja tehokkaasti käytettävä budjettivuonna 1992. Ei voida sallia sitä, että näitä harkinnanvaraisia määrärahoja jätettäisiin käyttämättä vetoamalla yleisiin talouspoliittisiin toimenpiteisiin.

Harkittaessa toistuvaistyöttömien asemaa on pohdittava vaihtoehtoja, joiden mukaan lyhyet työssäälojaksot eivät poista työttömän oikeutta saada työtä.

Sekä omaehtoisen että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen avulla on parannettava yksilöiden kykyä selviytyä työmarkkinoiden rakennemuutoksista. On estettävä ajautuminen pysyvästi syrjäytetyksi. Aikuiskoulutus on tuottava sijoitus. Sen vuoksi aikuiskoulutukseen varattuja määrärahoja tulisi lisätä siitä, mitä hallitus esittää. On varmistettava myös se, että ne tulevat tehokkaasti käytetyiksi. Aikuisopintotuen leikkaukset eivät ole perusteltuja. Oppisopimuslisän käyttöönottoa tulisi harkita.

Harkinnanvaraiseen työllistämiseen tarkoitettuja määrärahoja tulisi lisätä. Nuorille, 20—25-

vuotiaille työttömille tulisi antaa etusija niiden avulla tapahtuvaan työllistämiseen.

Nykyisessä työllisyystilanteessa ei yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostaminen ole perusteltua. Varhaiseläkkeellä voidaan työkyvyltään heikentyneiden, pitkään työtä tehneiden henkilöiden toimeentulo järjestää ihmisarvoisella tavalla.

Ikääntyneiden, 55 vuotta täyttäneiden oikeutta saada ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa ei tulisi rajoittaa. Rajoitus merkitsisi päivärahan alenemista 500 työttömyyspäivän jälkeen ja

monelle sen menetystä kokonaan peruspäivärahan tarveharkinnan vuoksi. Vaikeasti työllistettäville ja koulutettaville ikääntyneille työttömille tämä merkitsisi omanarvontunnon romahtamista. Nykyisessä työllisyystilanteessa ei rajoitusta voida perustella työvoimapolitiittisena toimenpiteenä, jolla pyrittäisiin estämään ennen aikaista siirtymistä pois työmarkkinoilta.

Työvoimahallinnolle aiheutuu nykyisestä työttömyystilanteesta ennenkokemattomia paineita. Ei ole perusteltua vähentää työvoimahallinnon henkilökuntaa.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1991

Jukka Roos
Johannes Koskinen

Reijo Lindroos
Pekka Leppänen
Lea Mäkipää

Kyllikki Muttilainen
Eila Rimmi

III

Yhdymme edellä esitettyyn eriävään mielipiteeseen ja sen ohella haluamme tässä esittää joiain perusnäkökohtia hallituksen budjettiesityksen työllisyysosaan.

Eduskunta on perustuslakivaliokunnan välityksellä lausunnut kantansa voimassa olevan työllisyyslain työllistämisvelvoitteista — ns. toistuvaistyöttömien työllistämisvelvoite näihin mukaan lukien.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa kansalaisille taatun perusoikeuden eli oikeuden työhön eri merkityksiä (PeVM 10/1980 vp ja PeVM 9/1985 vp sekä PeVL 4/1984 vp, 14/1986 vp ja 2/1987 vp). Nämä merkitykset voidaan jakaa kahteen ryhmään: 1) perusoikeus on ohjeena tulevan lainsäädännön sisällöksi (aktiivinen työvoimapolitiikka) ja 2) perusoikeutta toteutetaan lainsäädännössä kansalaisiin välittömästi ulottuvin vaikutuksin työllisyyslain subjektiivisilla oikeuksilla, joiden ensisijainen sisältö on oikeus työpaikkaan (nuorten työttömien, pitkäaikaistyöttömien ja toistuvaistyöttömien työllistämisvelvollisuus, PeVM 10/1980 vp ja PeVL 2/1987 vp) ja toissijaisena oikeus työttömyysturvaan (PeVM 10/1980 vp).

Ensimmäisen asiakokonaisuuden osalta perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta on, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti velvoittaa muun muassa lainsäädännön kehittämisessä

edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä (velvoitetut: eduskunta, valtioneuvosto ja viranomaiset).

Hallituksen talouspolitiikka ja sen raameissa toteutettu raha-, vero- ja finanssipolitiikka on hallituksen oman ilmoituksen mukaan valjastettu ns. sisäisen devalvaation toteuttamiselle. Tällä on suora vaikutus erityisesti yksityisen sektorin yritysten kykyyn jatkaa yritystoimintaa ja kansalaisten työllistämistä nyt, kun sekä yritykset että kotitaloudet ovat voimakkaasti velkaantuneita.

Hallituksen ja Suomen Pankin nimenomaisena tavoitteena on tuotantokustannusten alentaminen, mikä ei voi — vallitsevan valuuttakurssin puitteissa — toteutua muuten kuin lukuisten yritysten konkurssien kautta. Valtiovarainministeriön kansantalouselämyksen ylijohtajan Sixten Korkmanin ilmoituksen mukaan työttömyys on osa deflaatiotaktiikkaa, jonka eräänä osana on korkean työttömyyden kautta saavutettu työmarkkinoiden ”palkkajousto”. Hallituksen keväinen rahalain muutos, jolla Suomen valuutta sidottiin ecuun (EY:n valuuttakoriin), tuli VM:n kansantalouselämyksen ylijohtajan ilmoituksen mukaan ymmärtää muun muassa sitoutumisena aiempaa korkeamman työttömyyden hyväksymiseen (deflaatiopolitiikan loogisena seurauksena). Hallitus mielsi ecu-päätöksen yhteydessä, että se tietoisesti toteuttaa sellaista työllisyyspo-

litiikkaa — antaa sellaisia lakiesityksiä eduskunnalle — jonka seurauksena työttömyysluvut nousivat.

Tämän toimenpidekokonaisuuden lopputulos on selkeästi ristiriidassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan HM 6 §:n 2 momentin (edellä mainitun 1. ulottuvuuden) velvoittavan tulkin kanssa. Huomautuksen tämä osa koskee nimenomaan hallituksen esitystä tulo- ja menoarvioiksi vuodelle 1992. Kasvavan työttömyyden oloissa hallitus mitoittaa omat — sinänsä riittämättömät — elvytystoimensa väärin (jakaa ilman tulostavoitteita ja kohdentamatta rahaa yrityksille esim. sairausvakuutus- ja kansaneläkemaksujen alennuksina). Ja on syytä epäillä, että työttömien työllistämiseen käytetään valtion varoja vain niin paljon, ettei se vaaranna VM:n ylijohtajan mainitsemaa tavoitetta palkansaajien ansiotulojen alentamiseen (vrt. ”budjetin raamit” aravavuokra-asuntojen aloittamista rajoitettavana ”normina” budjettivuodelle 1992). Työttömyysaste pyritään määrittelemään vastaisuudessa budjettitalouden kautta, ja sen avulla pyritään työmarkkinoiden rakenteellisiin muutoksiin, — muutoksiin, joilla työssäkävien palkkatasoa alennetaan. Sen lisäksi, että se on työttömiä kohtaan todella vihamielinen toimenpide, se on toimenpide, jolla yhteiskunnallisia eturistiriitoja kärjistetään ainutkertaisella tavalla sitten 1930-luvun alun pulakauden hallituksen.

Hallitusmuodon säännös perusoikeudesta työhön merkitsee yksityiselle toistuvaistyöttömälle työllisyylain 18 §:n 2 momentin mukaan, että kun hän on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta, on valtion tai kunnan työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi. Tämä säännös kuten muutkin viranomaisille asetetut työllisyylain ehdottomat velvoitteet on järjestetty tärkeysjärjestykseen työllisyysasetuksen 1 §:ssä. Työllistämisen ensisijaisena muotona on, että kansalaisille pyritään järjestämään mahdollisuus tehdä työtä työvoimapalvelujen avulla. Työllisyysasetuksen 1 §:n mukaan työvoimapalveluja on tarjottava aktiivisesti siten, että työnhakijat ovat tietoisia työmarkkinoiden työ- ja koulutusmahdollisuuksista sekä työnantajat tarjolla olevasta työvoimasta.

Työllisyysasetuksen toissijaiseksi keinoksi määritellään työllisyysmäärärahojen avulla tapahtuva työllistäminen (harkinnanvaraiset työllisyysmäärärahat) ja että nuorten ja pitkäaikaisyöttömien työllistämisen — kun nämä keinot on käytetty — tulee tapahtua velvoitetyn kautta.

Työvoimahallinto ei saamiemme tietojen mukaan ole kuitenkaan toiminut työllisyysasetuksen ensijaisuusjärjestyksen mukaan, vaan paikoittain työllisyylain velvoitettyöllistämistä on tullutkin ensisijainen työllistämisen muoto. Tähän on lisäksi vaikuttanut tietysti valtion kullekin talousarviovuodelle asetettujen määrärahojen niukkuus harkinnanvaraisen työllisyyden hoidon sektorilla. Tästä vinoutuneesta ja väärästä lainsoveltamistavasta on seurannut se, että järjestelmä on muodostunut osittain kankeaksi ja johtanut yksittäistapauksissa myös kohtuuttomuuksiin.

Mutta kun taloudellinen tilanne toisaalta ja hallituksen talouspoliittiset ratkaisut toisaalta johtavat lisääntyvään työttömyyteen, lakisääteistä työllistämismahdosta luopuminen merkitsee, että työllisyyden hoidosta päättäminen siirretään osaksi välitöntä talouspolitiikan logiikkaa, jonka sanellisivat hallituksen tulevat budjetit ja työministeriön harkinnassa olevat toimenpiteet, jotka nykyinen hallitus haluaa harmonisoida teollisuuden ja elinkeinoelämän tulonjakotavoitteisiin. Tätä me emme voi hyväksyä.

Yksityinen toistuvaistyötön kohtaa tämän poliittisen ja valtiosääntöpoliittisen ratkaisun, niin että vastaisuudessa hänellä ei ole oikeutta edellyttää kuuden kuukauden työllistymistä, vaan hänen työllistymisensä jää riippumaan senhetkisestä työttömien lukumäärästä — onko kansalaisia riittävästi työttömänä — ja jos ei näin ole, hänen on turha odotella työllistymistä harkinnanvaraisen työllistymisen kautta.

Hallituksen pyrkimys luopua osittain työttömyyden hoidon lakisidonnaisuudesta, joka ilmenee budjettiesityksestäkin, on yksittäisen toistuvaistyöttömän alistamista jälleen kerran hallinnon ja työllisyyspolitiikan välikappaleeksi. Tätäkään me emme voi hyväksyä.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1991

Pekka Leppänen

Eila Rimmi

Lea Mäkipää

