

## TYÖASIAINVALIOKUNTA

Lausunto 6/1996 vp  
Hallituksen esitys 75/1996 vp

### *Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen HE 75/1996 vp sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina Mikkelin kaupungin sosiaalijohtaja Antti Tervasmäki, Helsingin kaupungin kehittämiskonsultti Pekka Borg, pajajohtaja Vuokko Kempainen Kajaanin kaupungin nuorten työpajasta, toimistonjohtaja Pauli Pohjola Harjavallan työvoimatoimistosta, kuntayhtymän johtaja Pekka Kolehmainen Länsi-Uudenmaan ammattikoulutusyhtymästä, kassanjohtaja Raila Männistö Kunnallisvirkamiesliiton työttömyyskassasta ja työtön siivoustyönjohtaja Tapani Leander.

Lisäksi työasiainvaliokunta on osallistunut sosiaali- ja terveysvaliokunnan järjestämiin kahteen yhteiskuulemistilaisuuteen, joissa olivat kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lindqvist opetusministeriöstä, toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Jaakko Meller Suomen Kuntaliitosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Palvelutyönantajista, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisihiteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestöstä, lakimies Markku Kojo Akavasta, toiminnanjohtaja Juhani Talonen ja puheenjohtaja Laura Palokangas Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä sekä hallituksen jäsenet Tapio Salomaa ja Ismo Suojanen Työttömien Valtakunnallisesta Yhteis-toimintajärjestöstä.

### **Hallituksen esitys**

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 osallistumasta tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta.

Työmarkkinatukilain omavastuu-aikaa koskevaan pykälään ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan työttömyysturvalain omavastuu-aikaa koskevat säännökset soveltuvilta osin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

### **Valiokunnan kannanotot**

#### *Yleisperustelut*

Työmarkkinatukea rajoitettiin tämän vuoden alussa voimaan tulleella lailla (1705/95) 18—20-vuotiaiden osalta. Noin puolen vuoden kuluttua uudistuksesta rajoitukset ehdotetaan ulotettavaksi 20—24-vuotiaisiin henkilöihin. Hallituksen esityksessä arvioidaan aikaisemman työmarkkinatuen rajoituksen osoittautuneen työvoimapolitiittisesti onnistuneeksi — alle 20-vuotiaiden työnhakijoiden osuus on laskenut ja osallistuminen työharjoitteluun lisääntynyt.

Työmarkkinatuen tarkoituksena on edistää ja parantaa työttömän edellytyksiä hakeutua tai palata työmarkkinoille. Ehdotuksen mukaan tukea ei maksettaisi alle 25-vuotiaalle henkilölle, jolla ei ole ammatillista koulutusta ja joka kielletty työstä, työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai hänelle soveltuvasta koulutuksesta. Työasiainvaliokunta pitää kannatettavana sitä, että työttömiä ohjataan työhön, ammatilliseen koulutukseen tai kuntoukseen toimeentulon sijasta. Suurin osa näistä ikäluokista hakeutuu omatoimisesti ammatilliseen koulutukseen tai työhön. Työmarkkinatukea saavista nuorista henkilöistä huomattavalla osalla ei ole kuitenkaan ammatillista koulutusta, ja tulevaisuudessa ammattitaidottoman on entistä vaikeampi löytää itselleen työtä. Sen vuoksi myös työttömyysturvajärjestelmän on tuettava nuoria hankkimaan itselleen ammatillinen koulutus.

Tavoitellut päämäärät, työmarkkinatuen kannustavuus ja työttömyyden väheneminen ammatillisen koulutuksen avulla, ovat saavutettavissa vain, jos tarjottava koulutus ja muut toimet todella edistävät työnhakijoiden sijoittumista työmarkkinoille. Muutoin ammatillinen koulutus koetaan pakolliseksi ja turhauttavaksi työmarkkinatuen ehdoksi, joka ei paranna työsaantimahdollisuuksia.

#### *Ammatillinen koulutus ja työharjoittelu*

Niille henkilöille, joiden oikeutta työmarkkinatukeen ehdotetaan rajoitettavaksi, pyritään hallituksen esityksen mukaan turvaamaan joko koulutuspaikka tai muu aktiivinen toimenpide. Esityksessä selvitetään yksityiskohtaisesti ammatillisten peruskoulutuspaikkojen, oppisopimuskoulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen lisäämistä.

Koulutuspaikkojen riittävyys ja tarjonnan monipuolisuus on välttämätön edellytys uudistuksen onnistumiselle. Edellisestä työmarkkinatuen ehtojen tiukentamisesta saadut myönteiset kokemukset eivät välttämättä toteudu vanhempien tuensaajien kohdalla, vaan heillä on suuri vaara syrjäytyä. Ammattitaidottomien 20—24-vuotiaiden joukossa on henkilöitä, joita on vaikea saada hankkimaan itselleen ammattitaito tai työpaikka. Osa on työmarkkinoilta syrjäytyneitä, jotka tarvitsevat voimakkaita tukitoimia, ennen kuin heitä voidaan kouluttaa tai työllistää. Jotkut ammatillista koulutusta vailla olevista ovat jättäneet aikaisemman koulutuksensa kesken.

Valiokunta korostaa, että erityinen huomio tulee kohdistaa työkeskeiseen koulutukseen, kuten esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen ja työpajatoimintaan, joissa keskeinen elementti on käytännöllinen työ. Kiinnostus teoreettisiin opintoihin herää usein vasta työssä tai työnluonteisessa toiminnassa. Erityisesti julkisen sektorin oppisopimuspaikkoja on lisättävä. Työpajatyypisten ja muiden nuorten syrjäytymistä ehkäisevää ja korjaavaa työtä tekevien toimintaedellytykset tulee taata riittävin resurssein.

Edellisen uudistuksen yhteydessä saadut kokemukset koulutuksen tarjonnasta, tasosta sekä toisaalta ammattiin opiskelevien odotusten kohtaamisesta eivät ole kaikilta osin rohkaisevia. Osa epäonnistumisista selittyy aikataulun tiukuudella, mutta koulutusjärjestelmän on korjattava aikaisemmat virheensä, jotta ehdotuksen tavoitteet saavutetaan. Koulutus ei välttämättä onnistu, jos opiskelun ainoa syy on yhteiskunnan maksamien sosiaalisten etujen saaminen. Työmarkkinatuen edellytysten tiukentaminen ei riitä takaamaan ammattitaidon saavuttamista. Koulutusjärjestelmän on tarjottava korkeatasoinen ja riittävän monipuolinen ammattikoulutus motivoituneille opiskelijoille.

#### *Työvoimatoimistojen voimavarat*

Ammattitaidottomien työttömien työllistämisen, koulutukseen tai muihin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin ohjaaminen edellyttää, että työvoimatoimistojen henkilökunnalla on riittävästi ammattitaitoa ja aikaa asiakkaiden henkilökohtaiseen avustamiseen. Nykyiset voimavarat ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ja se on johtanut siihen, että usein vain välttämättömät rutiinitoimet pystytään hoitamaan. Pitkään kestänyt suurtyöttömyys on aiheuttanut lukuisien ihmisten syrjäytymisen työmarkkinoilta ja huono-osaisuuden kasautumista. Erityisesti nämä henkilöt tarvitsevat työvoimatoimistojen henkilökunnan apua ja henkilökohtaista tukea selviytyäkseen takaisin työelämään. Työvoimatoimistojen resurssien lisääminen on tarpeellista myös niiden oman henkilöstön kannalta. Tällä hetkellä työntekijöiden työssä jaksaminen saattaa vaarantua liiallisen työpaineen ja työmäärän vuoksi.

Valiokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttäisi, että työ- ja opetusministeriön sekä*

*sosiaali- ja terveysministeriön on yhteistoiminnassa järjestettävä seuranta lainmuutoksen vaikutuksista työllisyyskoulutuksen laatuun, nuorten toimeentuloon ja työmarkkinoille sijoittumiseen.*

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon mietintöään laatiessaan.*

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Reijo Lindroos /sd, varapuheenjohtaja Armas Komi /kesk, jäsenet Anne Huotari /vas, Hannu Kempainen /kesk (osittain), Anne Knaapi /kok (osittain), Paula Kokkonen /kok, Pirkko Peltomo

/sd, Riitta Prusti /sd, Heikki Rinne /sd, Raimo Tiilikainen /r, Maija-Liisa Veteläinen /kesk, Marja-Leena Viljamaa /sd ja Jorma Vokkolainen /vas sekä varajäsenet Johannes Koskinen /sd (osittain), Esa Lahtela /sd ja Eila Rimmi /vas.

### Eriävä mielipide

Hallitus on antanut esityksen 75/1996 vp työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta. Sen pääasiallinen muutos on, että kuluvan vuoden alusta voimaan tulleet 18—19-vuotiaita koskevat rajoitukset ulotetaan nyt myös 20—24-vuotiaisiin. Lisäksi muutetaan tarveharkinnan perusteita.

Esityksen lähtökohtana näyttää olevan, että vuoden 1996 alusta voimaan tulleet muutokset olisivat yksiselitteisesti myönteisiä. Esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan mitään arvioita esimerkiksi siitä, miten työmarkkinatuen lapsikotusten leikkaaminen 60 %:lla tai odotusajan pidentäminen kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen ovat vaikuttaneet työttömien toimeentuloon tai kuntien toimeentulotukimenoihin. Muutos- ja korjaustarpeita ajatellen nämä tiedot olisivat olleet ensiarvoisen tärkeitä. Näitä ei ole selvitetty eikä myöskään ole esitetty mitään korjausta ennakolta ongelmallisimmiksi arvioituihin aikaisemmin toteutettuihin lainmuutoksiin.

Aikaisempien lainmuutosten 18—19-vuotiaita koskevilta osilta tarkastelu keskittyy pääasiassa työmarkkinatuella, koulutuksessa tai muiden toimenpiteiden piirissä olevien määrälliseen tarkasteluun. Työvoimapolitiittista onnistuneisuutta kuvataan mm. sillä, että alle 20-vuotiaiden työttömyys on alentunut 36 prosentilla. Pääasiassa

muutos johtuu juuri siitä, että nuoria on suljettu aikaisempien tilastokriteerien ulkopuolelle. Tärkeintä kuitenkin olisi, että pääasialliset toimet suunnattaisiin aitoon työllisyyden parantamiseen.

Tässä vaiheessa ei ole vielä riittävää kuvaa aikaisemman muutoksen onnistumisesta, jotta rajoitusten laajentamisen vaikutuksia ja mm. koulutuksen lisäyksen toteutusta voitaisiin arvioida. Laajennusta ollaan toteuttamassa liian nopeasti. Epäkohtana on myös se, että nuorten ikäluokkaa kohdellaan ankarammin kuin muita. Eräissä asiantuntijalausunnoissa on pelätty nuorten ikäluokkien eriarvoistumista, osan syrjäytymistä ja jopa riskiä rikollisuuden lisääntymisestä toimeentulon ehtojen ankaroitumisen seurauksena.

Muutosehdotusten vaikutusten arviointi on jäänyt vajavaiseksi paitsi yksilö- ja perhetasolla myös kuntien ja valtion välisen kustannusten jaon osalta. Kunnille siirtyy kustannusvastuuta toimeentulotukimenojen kasvun kautta ja koulutusvelvoitteen lisäyksen vuoksi. Syntyvien ongelmien ratkaisua ei ole esitetty. On myös otettava huomioon, että työttömyysturvain muutoksessa (HE 72/1996 vp) esitettävä työssäoloehdon pidennys johtaa välillisesti lisäkustannuksiin kunnissa.

Tarveharkintaan liittyvän yhteensovituspro-

sentin lieventäminen 75:stä 50:een huoltovelvollisella on myönteinen muutos ja sisältää kannustavan elementin. Sen tehoa kuitenkin syö se, että yhteensovituksessa sovellettavaa tulorajaa alennetaan. Itse asiassa esimerkiksi perheissä, joissa on kaksi alaikäistä lasta ja työssä käyvän puolison tulo on 7 000 markkaa kuukaudessa, muutosten yhteisvaikutuksena työmarkkinatuki pienenee nykyisestä 200 markalla kuukaudessa. Ongelma voitaisiin poistaa joko tulorajan muutoksella, ottamalla paremmin huomioon alaikäisten huoltovelvollisuudesta johtuva tulorajan korotustarve tai palauttamalla lapsikorotukset samalle tasolle kuin ne ovat muussakin työttömyysturvassa. Lisäksi on todettava, että yksinäisellä hallituksen esityksen mukainen tulora-

jan alentaminen yksiselitteisesti johtaa tarveharkinnan kiristymiseen.

Hallituksen esitys ei korjaa aikaisemmassa vaiheessa tehtyjä virheitä. Se ei ota huomioon kaavaillusta muutoksesta aiheutuvia uusia ongelmia. Muutos tapahtuisi erillään todellisesta työttömyysturvan kokonaisuudistuksesta, joka olisi ensisijaisin ja kiireellisin tehtävä. Näillä perusteilla olisikin mielestämme harkittava lakiehdotuksen hylkäämistä.

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi mietinnössään huomioon esittämämme näkökohdat.*

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

**Hannu Kempainen /kesk**

**Armas Komi /kesk**

**Maija-Liisa Veteläinen /kesk**