

Hallituksen esitys Eduskunnalle työllisyyslaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotus uudeksi työllisyyslaiksi sisältää säännökset, jotka koskevat yhteiskuntapolitiikan täystyöllisyyspäämäärää, talouspolitiikan ja erityisesti työvoimapolitiikan tehtävää lain päämäärien toteuttamiseksi, työvoimapolitiikan suunnittelun ja tutkimuksen tehtäviä, työvoimapalvelujen ja työntekomahdollisuuden järjestämistä.

Esitystä laadittaessa on katsottu, että työllisyyslain tulee olla luonteeltaan yleislaki, johon erilliset toimenpiteet tulevat nojautumaan. Ottaen huomioon vuonna 1972 hallitusmuodon 6 §:ään tehty lisäys, työttömyyden lisääntyminen 1970-luvun kuluessa sekä arviot työllisyyden tulevasta kehityksestä on päädytty siihen, että työllisyyslain uudistamisen perusteena tulee olla kansalaisen työnsaannin turvaaminen.

Esityksessä katsotaan, että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoimapolitiikka on nähty talouspoliittisia toimenpiteitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana. Edelleen katsotaan, että eri yhteiskuntapolitiikan osien toimintaa yhteensovittavaa suunnittelua tulee kehittää täystyöllisyyden toteuttamisen edistämiseksi.

Työvoimapalvelujen kehittäminen on katsottu tarpeelliseksi sekä kansalaisten työnsaannin edistämiseksi että yritysten työvoiman saannin helpottamiseksi. Edistämällä yritysten työvoiman saantia työvoimapalvelut samalla parantavat myös taloudellisen kasvun mahdollisuuksia ja siten lisäävät uusien työpaikkojen muodostumista. Valtioneuvosto laatii ehdotuksen mukaan vuosittain työllisyyden hoidon lähiajan tavoiteohjelman.

Vaikka lakiehdotus asettaa talouspoliittiset toimenpiteet ensisijaisiksi pyrittäessä työnsaannin

turvaamiseen, edellyttää se myös erityisiä toimenpiteitä työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömiksi joutuneille. Näiden työllisyysperustein toimeenpantavien työtilaisuuksien järjestäminen on ensisijaisesti julkisen vallan tehtävänä. Julkiselta valalta edellytetään erityisiä toimenpiteitä myös suhdanne- ja kausivaihteluiden tasaamiseksi.

Koska valtiolla ei aina ole riittäviä mahdollisuuksia työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömille, lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös valtion rahoitustuen käyttämisestä työtilaisuuksien aikaansaamiseksi kuntien ja muiden työnantajien töissä.

Esityksen mukaan kunnan olisi järjestettävä kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työ- tai harjoittelupaikka alle 20-vuotiaalle nuorelle, joka ei ole työllistynyt tavanomaisten työvoimapalvelujen avulla. Lisäksi ehdotetaan, että opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä työvoimaviranomaisille asetettaisiin velvollisuus yhteistyössä selvittää toimenpide, jolla estetään työnhakijan työttömyyden muodostuminen pitkäaikaiseksi. Jos muuta ratkaisua ei löydetä, on valtion tai kunnan järjestettävä työntekomahdollisuus kuudeksi kuukaudeksi pitkäaikaistyöttömälle. Esityksen mukaan olisi valtion, kunnan ja yritysten yhdessä huolehdittava yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin myös työllisyyden alueellisesta tasapainosta siten, että työttömyys ei millään työssäkäyntialueella kohoa olennaisesti maan keskiarvoa korkeammaksi.

Valtio vastaisi pääosin myös kunnan työllistämiskustannuksista. Järjestettävän työn tulisi vastata työttömän työntekijän työkykyä ja sen tulisi turvata hänelle toimeentulo.

Työllisyyslaki on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	1. Lakiehdotuksen perustelut	10
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	6	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	21
2.1. Nykyinen tilanne	6	3. Voimaantulo	21
2.2. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja työllisyysslakiuudistus	7		
2.3. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	8	LAKITEKSTI	22
3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset	8	Työllisyyslaki	22
4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	9		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys, tavoitteet ja keinot

Parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana bruttokansantuote on Suomessa kohonnut varsin nopeasti. Kasvu ei ole ollut tasaista, vaan

siihen on liittynyt voimakkaita suhdannevaihteluita. Myös työvoiman määrä ja rakenne ovat muuttuneet suuresti.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu eräitä keskeisiä työmarkkinoiden kehityspiirteitä vuodesta 1960 vuoteen 1984.

Eräitä työmarkkinoiden rakennetta kuvaavia tietoja vuosilta 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1983, 1984 ja 1985

1. Työvoima, työlliset ja työttömät, tuhatta henkilöä

Vuosi	Työvoima		Työlliset		Työttömät		Työttömyysaste %	
	yht.	naiset	yht.	naiset	yht.	naiset	yht.	naiset
1960	2 128	945	2 097	935	31	10	1,5	1,1
1965	2 185	954	2 155	944	30	10	1,4	1,0
1970	2 263	991	2 217	980	46	11	2,0	1,1
1975	2 374	1 091	2 312	1 065	62	27	2,6	2,4
1980	2 442	1 141	2 328	1 088	114	53	4,7	4,7
1983	2 546	1 214	2 390	1 141	156	73	6,1	6,0
1984	2 572	1 228	2 413	1 152	158	76	6,2	6,2
1985	2 600	1 249	2 437	1 172	163	76	6,3	6,1

2. Työlliset elinkeinoittain, tuhatta henkilöä

Vuosi	Maa- ja metsä- talous	Teolli- suus	Raken- nus	Muut	Yhteensä
1960	761	470	197	669	2 097
1965	648	505	197	805	2 155
1970	538	532	201	928	2 217
1975	391	616	203	1 104	2 312
1980	314	627	176	1 201	2 328
1983	302	606	183	1 295	2 390
1984	294	600	183	1 333	2 413
1985	280	597	179	1 375	2 437

3. Työllisten ammattiasema, tuhatta henkilöä

Vuosi	Palkansaajat	Yrittäjät ja muut
1960	1 340	757
1965	1 508	647
1970	1 626	500
1975	1 846	375
1980	1 930	379
1983	2 004	386
1984	2 035	376
1985	2 076	361

Työvoiman määrä oli 1980-luvun puolivälissä noin 470 000 henkilöä suurempi kuin vuonna 1960. Valtaosa työvoiman määrän kasvusta on aiheutunut naisten lisääntyneestä työssäkäynnistä. Naisten osuus työvoimasta on Suomessa noin 48 prosenttia vuonna 1984 eli suurempi kuin lähes missään muussa maassa.

Työvoiman tarjonnan kehitystä 1980-luvulla kuvaavien selvitysten mukaan työvoiman määrä kasvaisi vielä 1980-luvun alkupuolella ainakin 0,5 prosenttia vuodessa. Työikäisen väestön kas-

vun pysähtyessä vuosikymmenen puolivälissä myös työvoiman tarjonnan kasvu hidastuneeksi. Työmarkkinoille tuleva nuorten uusi ikäluokka on vuonna 1990 suuruudeltaan 80 prosenttia vuoden 1980 vastaavasta ikäluokasta. Tarjonta kasvaa kuitenkin edelleen väestön ikärakenteen vuoksi.

Työllisten määrä on vuodesta 1960 kasvanut noin 340 000 henkilöllä. Tehtyjen työtuntien määrä ei kuitenkaan näytä kasvaneen. Kehitys on ollut yleisiä suhdanteita noudattelevaa ja varsin epätasaista. Sekä työvoiman että työllisten määrä onkin 1980-luvun puolivälissä korkeammalla tasolla kuin koskaan aikaisemmin.

Suhteellisen voimakkaiden suhdannevaihteluiden ohella työmarkkinoiden kehitystä on leimannut nopea työvoiman elinkeino-, ammatti- ja aluerakenteen muutos. Maa- ja metsätalouden työvoima on kahdessakymmenessäviidessä vuodessa supistunut lähes 500 000 henkilöllä eli lähes kahdella kolmasosalla. Samanaikaisesti on teollisuuden työvoima kasvanut noin 130 000 henkilöllä ja palveluelinkeinojen yli 700 000 henkilöllä.

Suurelta osin elinkeinorakenteen muutoksen johdosta on yrittäjien ja avustavien perheenjäsenien määrä vähentynyt noin 400 000 henkilöllä ja palkansaajien määrä kasvanut yli 730 000 henkilöllä eli noin 55 prosenttia. Kunkin elinkeinon sisällä ovat myös työvoiman koulutus- ja ammatirakenteet sekä työtehtävien sisältö muuttuneet voimakkaasti.

Sekä eri elinkeinojen että kokonaistyöllisyyden kehitys on voimakkaasti sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Eri aikoina tehdyt ennusteet voivat poiketa varsin paljon toisistaan. Elinkeinorakenteen muutoksen arvoidaan kuitenkin kaikissa ennusteissa hidastuvan, joskin jatkuvan samansuuntaisena kuin tähänkin asti. Maa- ja metsätalouden työvoiman määrän ennakoidaan ainakin lievästi supistuvan ja palveluelinkeinojen työvoiman määrän huomattavasti kasvavan. Teollisuuden työvoiman kehitys riippuu selvimminkin yleisestä taloudellisesta kehityksestä.

Vaikka työvoiman elinkeinorakenteen muutos hidastuneekin, työvoiman ammatirakenteessa ja koulutusvaatimuksissa jatkuvat voimakkaat muutospaineet tuotantomenetelmien nopeasti muuttuessa.

Myös alueellisten työllisyysongelmien vakavuus ja luonne riippuvat yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Hitaan kasvun oloissa voivat tuotantotoiminnan häiriöt ja tuotantorakenteen muutok-

set aiheuttaa vakavia paikallisia työllisyysongelmia maan kaikissa osissa.

Avoin työttömyys säilyi 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa eräitä taantumavuosia lukuun ottamatta 2 prosentin tienoilla. Vuosina 1973—1974 vallitsi etenkin maan etelä- ja länsiosissa työttömapula. Vuosikymmenen puolivälin jälkeen vallinnut voimakas taantuma kohotti työttömyysasteen 7,5 prosenttiin. Vuonna 1980 työttömyysaste aleni vajaan 5 prosenttiin, mutta huolimatta näinkin korkeasta työttömyydestä eräillä aloilla ja alueilla esiintyi puutetta erityisesti ammattitaitoisesta työvoimasta.

Työttömien määrä kasvoi 1970-luvulla lähes kolminkertaiseksi. Kuitenkin vuonna 1980 tuli työvoimatoimistoihin uusia työttömiä työnhakijoita vain 17 prosenttia enemmän kuin vuonna 1970. Työttömyyskausien keskimääräinen kesto sen sijaan piteni vajaan 5 viikosta vuonna 1970 yli 12 viikkoon vuonna 1980. Työttömyysasteen kasvun pääsyy on ollut työttömyyden keston piteneminen.

Eri ajankohtien työttömyysluvut eivät yksin anna riittävää kuvaa työmarkkinoiden tilasta. Työvoiman rakenteen muutos, yleinen asenteiden muutos ja työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan kehittyminen merkitsevät sitä, että aikaisemmin vajaatyöllisyytenä ja piilotyöttömyytenä ilmennyt työvoiman kysynnän riittämättömyys näkyy nykyisin entistä selvemmin avoimena työttömyytenä. Esimerkiksi palkansaajaväestön määrän kasvu lähes 730 000 henkilöllä ja samanaikainen järjestäytymisasteen kohoaminen ovat laajentaneet vakuutusmuotoisen työttömyysturvan piiriä voimakkaasti. Viime vuosikymmenen alun työllisyystilannetta helpotti voimakas muuttoliike Ruotsiin.

Työttömyyden määrän ja rakenteen muutos heijastaa toisaalta työmarkkinoiden yleisiä rakennemuutoksia, toisaalta taloudellisen tilanteen vaihteluita. Naisten osuus työttömistä on kasvanut. Samoin nuorten ja muiden ensi kertaa työmarkkinoille tulevien sekä eri syistä vaikeasti työllistettävien osuudet ovat kasvaneet. Vaikka ammatillisen koulutuksen saaneiden työttömyys on etenkin lamavuosina ollut laajaa, työttömyys on kuitenkin edelleen selvästi yhteydessä puutteelliseen ammatilliseen koulutukseen.

Työmarkkinoiden laajentuminen ja monipuolistuminen, työtehtävien ja ammattien sisällön nopea muuttuminen sekä väestön rakenteellisten tekijöiden muuttuminen asettavat suuria vaatimuksia työmarkkinoiden toimivuudelle. Suhteellisen korkean työttömyyden vallitessa voi esiintyä

alueellista ja ammatillista työvoiman puutetta ja toisaalta hyvän keskimääräisen työllisyystilanteen aikana joidenkin työvoimaryhmien työnsaanti voi olla vaikeata, jos työmarkkinoiden sopeutumismekanismit eivät toimi.

Ettei työttömyys kasvaisi, tulisi arvioiden mukaan kokonaistuotannon kasvaa lähivuosina ainakin 3—3,5 prosenttia vuodessa. Mikäli täystyöllisyyteen pyrittäisiin yksinomaan kokonaistuotannon kasvun avulla, tulisi taloudellisen kasvun olla vielä huomattavasti nopeampaa. Vuosikymmenen loppupuolella voi työvoiman tarjonnan kasvun hidastuminen helpottaa työllisyyden ylläpitämistä.

Työmarkkinoiden rakenneongelmien ja työttömyyden uhkan jatkuminen vakavina vaatii työvoima- ja työllisyyspolitiikan tehostamista.

Työmarkkinoilla on tapahtunut huomattavia toimintatavan ja rakenteen muutoksia, joiden takia esimerkiksi julkisten investointien työllisyysmerkitys on vähentynyt. Sen sijaan muiden julkisen sektorin työtehtävien merkitys työllisyyden ylläpidossa samoin kuin työvoimapalvelujen, kuten työnvälitystoiminnan, ammatinvalinnanohjauksen, työllisyyskoulutuksen ja muiden työmarkkinoiden sopeutumista edistävien toimintojen merkitys on lisääntynyt.

Lakiehdotuksen keskeinen lähtökohta on hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti (592/72), jonka mukaan valtiovalan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä. Lisäksi lakiehdotusta laadittaessa on otettu huomioon työvoima- ja työllisyyspolitiikkaa koskevat Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) hyväksymät suositukset ja sopimukset. Työasiainhallinnon roolia, tehtäviä ja organisaatiota koskeva ILO:n yleissopimus n:o 150 edellyttää yhteistyötä muun muassa työmarkkinajärjestöjen kanssa työpolitiikan hoidossa. Tämä on ehdotettu otettavaksi huomioon lakiehdotuksen 24 §:ssä. Lakiehdotuksessa on myös pyritty ottamaan huomioon työmarkkinoiden odotettavissa olevat kehityspiirteet ja niiden asettamat vaatimukset työvoimapolitiikalle. Lakiehdotuksessa pyritään kansalaisten perusoikeuden turvaamiseen antamalla uudet säännökset työvoimapolitiikan päämääräistä, talouspolitiikan ja erityisesti työvoimapolitiikan tehtävistä, työvoimapolitiikan suunnittelusta ja tutkimuksesta sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä.

Työllisyyslain uudistusta valmisteltaessa on ollut lähtökohtana, että täystyöllisyyteen pyritäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talous-

poliittiset toimenpiteet. Työvoimapolitiikka nähdään sekä talouspoliittisia toimenpiteitä tukevana ja työvoimavarojen kehittämistä ohjaavana että niitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana. Talous- ja työvoimapolitiikkaa yhteensovittavaa suunnittelua ehdotetaan kehitettäväksi.

Lakiehdotuksen mukaan täystyöllisyyteen pyrittäessä kansalaisten omatoiminen tai työvoimapalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen on ensisijainen tavoite. Työvoimapalvelujen kehittäminen on katsottu tarpeelliseksi sekä kansalaisten työnsaannin edistämiseksi että yritysten työvoiman saannin helpottamiseksi. Jollei työvoimapalvelujen avulla löydy työtä, ehdotetaan siltä varalta erityisiä toimenpiteitä työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömiksi joutuneille. Näiden luonteeltaan tilapäisiksi tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttaminen on julkisen vallan tehtävänä.

Jos henkilö ei edellä sanotuista toimenpiteistä huolimatta ole työllistynyt ja hän on ollut yhdenjaksoisesti työttömänä 12 kuukautta tai kahden vuoden aikana yhteensä työttömänä 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisen pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet työllisyysmäärärahojen avulla tai sijoittamaan erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen. Jos työnhakijaa ei voida työllistää näilläkään keinoilla, ehdotetaan että työvoimaviranomaisen osoituksesta valtion tai kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi ehdotetaan, että kotikunnan olisi työllistettävä tai järjestettävä harjoittelupaikka alle 20-vuotiaalle henkilölle hänen oltuaan työttömänä kolme kuukautta, jollei hän muuten sijoitu koulutukseen tai työllisty. Työllistamisestä ja harjoittelupaikan järjestämisestä säädetään tarkemmin asetuksella. Ehdotuksen mukaan valtion, kuntien ja yritysten on yhdessä huolehdittava alueellisesti tasapainoisesti työllisyydestä siten, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys ylitä olennaisesti maan keskimääräistä tasoa.

Täystyöllisyyden saavuttaminen ei ole mahdollista pelkästään työvoimahallinnon keinojen avulla. Työllisyyttä pitkällä aikavälillä edistävän talouspolitiikan lisäksi tarvitaan eri hallinnonalojen yhteistyötä ja samaan suuntaan vaikuttavia toimenpiteitä. Julkiselta vallalta edellytetään muun muassa toimenpiteitä suhdannevaihtelujen tasaukseksi. Työllisyyttä voidaan edistää myös julkisten hankintojen kohdentamisella ja ajoittamisella.

la. Viranomaisyhteistyön tehostaminen ja toimenpiteiden koordinointi edellyttävät työllisyyden hoidon aseman korostamista valtioneuvoston toiminnassa. Työllisyyslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtioneuvoston tulee laatia vuosittain kevätkaudella työllisyyden hoidon lähiajan tavoiteohjelma. Siinä olisi käsiteltävä muun muassa eri hallinnonalojen yhteistyötä työllisyyspolitiikan hoitamisessa. Lisäksi ehdotetaan, että työvoima-, opetus- sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset yhteistyössä etsivät sellaisen työnhakijalle soveltuvan toimenpiteen, jolla estetään hänen työttömyytensä muodostuminen pitkäaikaiseksi.

Työllisyyden hoitaminen edellyttää muun muassa sellaisen koulutusjärjestelmän luomista, joka mahdollistaa laaja-alaisen ja monipuolisen ammatitaidon hankkimisen, ylläpitämisen ja kehittämisen tuotantorakenteen muutoksen edellyttämällä tavalla. Tähän tähdätään muun muassa keskiasteen ammatillisen koulutuksen uudistamisella. Sosiaali- ja terveysviranomaisen on puolestaan luotava sellaisia palvelujärjestelmiä, joiden avulla voidaan entistä paremmin huolehtia työvoiman kunnan ylläpitämisestä ja kuntoutuksista.

Työllisyysnäkökohdat on otettava huomioon paitsi eri viranomaisten toiminnassa myös yksityisellä sektorilla, yrityksissä tapahtuvassa päätöksenteossa. Tämän vuoksi samanaikaisesti työllisyyslain käsittelyn kanssa on tarkoitus käynnistää yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa neuvottelut siitä, millä tavalla yksityisen sektorin roolia työllisyyden hoidossa voitaisiin tehostaa.

Nykyisen työllisyyslain (946/71) 26 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Säännöksellä korostettiin työttömyyskorvausten käsittelyssä viranomaisten tietoon tulneiden seikkojen salassapitoa. Työllisyyslakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitettussa työllistymisselvityksessä saattaa työvoimatoimiston tietoon tulla sellaisia henkilöä koskevia seikkoja, jotka eivät saa joutua sivullisten tietoon. Nämä tiedot ovat sellaisia, joista säädetään yleisen asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 17 §:ssä. Säännöksen mukaan todistuksia voidaan antaa sivulliselle tiedoksi vain sen suostumuksella, jota ne koskevat. Ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain (43/60) 10 §:n mukaan ammatinvalinnanohjaustyössä saatua ohjattavaa koskevia yksityiselämäisiä tietoja ei saa ilmaista sivullisille. Kun vielä otetaan huomioon rikoslain 40 luvun 19 a §:n säännös, työllisyyslakiin ei ole tarpeen ottaa vaitiolovelvollisuudesta erityistä säännöstä.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

Nykyinen työllisyyslaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1972. Työllisyyslakia on muutettu vuonna 1976 annetulla lailla (654/76). Tuolloin muutettiin työllisyyslain 11 § ja 24 §:n 2 momentti sekä lisättiin 1 §:ään uusi 2 momentti ja 12 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 25 a ja 27 a §. Työllisyyslain 1 §:ään tehdyllä lisäyksellä mahdollistettiin se, että lakia voitiin soveltaa työvoimaministeriön tarkemmin määräämillä ehdoilla myös henkilöön, joka ei ole Suomen kansalainen.

Lain 11 §:n muutoksella delegoitiin valtioneuvoston päättäväksi ne työvoimapiirit maan pohjois- ja itäosissa, joissa kesäkuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana kunnan rahoittamissa töissä työntekijäin keskimäärä ei saa ylittää edellisen lokakuun alun ja toukokuun lopun välisenä aikana ollutta työntekijäin keskimäärää. Aikaisemmin voimassa olleessa laissa työvoimapiirit oli määritelty lakipykälässä. Lain 12 §:n täydentämisellä säädettiin se, milloin kunnan tulee toimittaa poikkeuslupahakemus asianomaisen työvoimapiirin toimistolle. Lain 24 §:n 2 momentin muutoksella jatkettiin 14 päivän valitusaika 30 päiväksi. Täydentämällä lakia uudella 25 a §:llä rinnastettiin avioliitto avioliittoon työttömyyskorvauksen saannin suhteen. Lain 27 a §:ssä järjestettiin perusteettomasti suoritettua työttömyyskorvauksen perintä hallintoriitaasiain menettelyssä. Lisäksi työvoimaministeriö oikeutettiin perittävän rahamäärän vähäisyydestä tai muusta erityisestä syystä vapauttamaan henkilö suorittamasta takaisin hänelle perusteettomasti maksettua työttömyyskorvausta.

Työllisyyslakia muutettiin myös vuonna 1979 annetulla lailla (206/79). Tuolloin otettiin käyttöön käsite huoltovelvollinen henkilö perheellisen sijasta ja korotettiin tällaisen henkilön työttömyyskorvausta 2 markalla jokaista huollettavaa lasta kohden.

Työllisyyslakiin lisättiin uusi 6 a § vuonna 1981 annetulla lailla (535/81). Laissa säädettiin, mihin tarkoituksiin valtion työllisyysmäärärahoja voidaan osoittaa sekä mitä menettelyä tällöin tulee noudattaa. Sanottu säännös korvattiin työllisyyslakiin lisätyllä 2 a luvulla (1067/82). Nämä säännökset puolestaan korvattiin vuonna 1985 työllisyyslain 6 a—6 c §:llä (1009/85).

Työllisyyslain 27 ja 27 a §:ää muutettiin vuonna 1982 annetulla lailla (490/82) siten, että henkilö, joka on erehdyttänyt viranomaisen maksamaan työttömyyskorvausta, tuomitaan rikoslain petosta tai lievää petosta koskevien säännösten mukaan. Hallinnollisessa järjestyksessä tapahtuvaa perusteettomasti maksetun työttömyyskorvauksen takaisinperintää vilpittömässä mielessä olleelta korvauksensaajalta rajoitettiin. Korvausta ei peritä takaisin sinä aikana, jona työtön on työnhakijana työvoimatoimistossa ja jona hän on taloudellisen tuen tarpeessa. Lisäksi myös työvoimapiirin toimisto voi asetuksella säädettävään määrään asti vapauttaa henkilön suorittamasta takaisin aiheuttomasti maksettua työttömyyskorvausta.

Työttömyysturvajärjestelmän uudistuksen vuoksi työllisyyslaista poistettiin työttömyyskorvausjärjestelmää koskeneet säännökset vuoden 1985 alussa voimaan tulleella lailla (605/84). Samalla työllisyyslain 8 §:ään lisättiin 2 momentti, jossa määriteltiin käsite työmarkkinoiden käytävissä oleva yhdenmukaisesti työttömyysturvain kanssa.

2.2. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja työllisyyslakiuudistus

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa, täydennettiin vuonna 1972 lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavuudesta saatiin uusi tulkinta vuonna 1980, jolloin perustuslakivaliokunta mietinnössään (PeVM 10/1980 vp.) otti muun muassa sellaisen kannan, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisten keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Edelleen perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiolta on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassa ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Vielä valiokunta toteasi, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös on sen erityisluonteen huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin.

Mietinnössään perustuslakivaliokunta myös ilmoitti, että nykyisen työllisyyslain tavoitteet ja

keinot eivät sen mielestä ole sopusoinnussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Valiokunta piti kiireellisenä tehtävänä uuden työllisyyslain säätämistä, jonka lähtökohdaksi on otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiovallalle asetama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tulkintaan on saatu vielä uusia elementtejä perustuslakivaliokunnan vuonna 1984 antamassa lausunnossa (PeVL 4/1984 vp.). Toistettuaan edellä mainitussa mietinnössään vuonna 1980 esitetyt kannanotot valiokunta lausuu, että työttömyysturva tulee työnteolla järjestettävän toimeentulon tilalle silloin, kun valtiolta ei kykene järjestämään mahdollisuutta tehdä työtä. Työnteon järjestäminen säilyy näin ollen hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädettynä valtiovallan ensisijaisena velvoitteena. Valiokunta lausui pitävänsä edelleen uuden työllisyyslain säätämistä kiireellisenä tehtävänä. Lain lähtökohdaksi on valiokunnan mielestä otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös valtiolle asetetusta ensisijaisesta velvollisuudesta saavuttaa ja ylläpitää täystyöllisyyttä.

Edellä selostetut kannanotot merkitsevät sitä, että uuteen työllisyyslakiin on sisällytettävä säännökset keinoista, joilla toteutetaan konkreettisesti kansalaisten oikeus työhön. Työntekomahdollisuus on järjestettävä työkykyisille ja työikäisille kansalaisille, jotka ovat valmiit työskentelemään työmarkkinoilla niillä sovellettavin yleisin ehdoin. Valtion tulee hoitaa talous- ja muuta yhteiskuntapolitiikkaa siten, että perusoikeuden toteutuksen edellyttämä täystyöllisyys saavutetaan ja ylläpidetään. Kun täystyöllisyyteen ei ole päästy, on valtion työllisyystoimenpiteet mitoitettava siten, että näin voidaan mahdollisimman monelle kansalaiselle järjestää mahdollisuus tehdä työtä.

Perustuslakivaliokunnan lisäksi sosiaalivaliokunta on ottanut kantaa työllisyyden hoitoon. Lisäksi myös eduskunnan sosiaalivaliokunta on työllisyyskertomusta koskevista mietinnöissään vuosittain esittänyt suuntaviivoja työllisyyslain soveltamiselle ja työllisyyspolitiikan kehittämiselle. Esitykset ovat koskeneet muun muassa työllisyyspoliittista ohjelmaa (SoVM 12/1982 vp.), yleisen talouspolitiikan ja hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden yhteensovittamista sekä työllisyystavoitteen huomioon ottamista eri hallinnonaloilla (SoVM 1/1984 vp. ja 7/1985 vp.). Valiokunta on myös usein korostanut vaikeasti työllistettävien

nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja työrajoitteisten ongelmia.

2.3. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvosto asetti 4 päivänä elokuuta 1977 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus työllisyyslainsäädännön kokonaisuudistukseksi. Komitea otti nimekseen parlamentaarinen työllisyyslainsäädäntökomitea. Komitea jätti mietintönsä (komiteanmietintö 1980:43) 30 päivänä kesäkuuta 1980. Komitea oli kokoonpanoltaan parlamentaarisia voimasuhteita vastaava. Komitean pysyvinä asiantuntijoina toimivat työmarkkinoiden keskusjärjestöjen edustajat sekä kunnallisten keskusjärjestöjen nimeämät edustajat. Asiantuntijoiksi oli määrätty myös työvoimaministeriön virkamiehiä. Pysyvien asiantuntijoiden lisäksi komitea kuuli lukuisia asiantuntijoita.

Komiteanmietintöön sisältyi arvio työllisyyden kehityksestä, ehdotus työllisyyslaiksi, ehdotus työttömyysturvalaiksi ja suositukset työvoimapalvelujen ja työvoimahallinnon kehittämiseksi.

Työvoimaministeriö pyysi mietinnöstä lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, opetusministeriöltä, tie- ja vesirakennushallitukselta, rautatiehallitukselta, rakennushallitukselta, posti- ja lennätinhallitukselta, maatilahallitukselta, vesihallitukselta, asuntohallitukselta, metsähallitukselta, kouluhallitukselta, ammattikasvatushallitukselta, Suomen Kunnallisliitolta, Suomen Kaupunkiliitolta, Finlands Svenska Kommunförbundilta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä, Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitolta, Akavalta, Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitolta, Suomen Työntantajain Keskusliitolta, Liiketyöntantajain Keskusliitolta, Teollisuuden Keskusliitolta, Maataloustuottajain Keskusliitolta, Kaupan Keskusvaliokunnalta, Pienteollisuuden Keskusliitolta ja Yrittäjien Keskusliitolta. Lisäksi lausunnot pyydettiin työvoimaministeriön yhteydessä toimivilta keskeisiltä neuvottelukunnilta ja työvoimapiirien toimistoilta sekä erältä työvoimatoimistoilta. Myös työvoimahallinnon henkilöstöneuvostolta pyydettiin lausunto.

Työvoimaministeriö asetti keväällä 1981 työryhmän, jonka tehtävänä oli parlamentaarisen työllisyyslainsäädäntökomitean ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen perusteella valmistella

tarvittavat lakiehdotukset hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä veloitettiin olemaan kiinteässä yhteydessä työvoimaneuvostoon valmistelutyön kuluessa. Työvoimaneuvoston pääsihteeri kutsuttiin työryhmän asiantuntijajäseneksi. Työvoimaneuvosto oli esittänyt näkökohtansa työryhmän lakiesitysluonnoksesta. Työryhmä perehtyi annettuihin lausuntoihin ja teki komiteanmietintöön sisältyneeseen lakiehdotukseen eräitä muutoksia, jotka perustuivat osittain annettuihin lausuntoihin, osittain työvoimaneuvoston esittämiin näkökantoihin ja osittain työryhmässä esille tulleisiin uusiin näkökohtiin.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin uusien tulkintojen (muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunto 4/1984 vp.) johdosta valmistelutyötä jatkettaessa otettiin päämääräksi sellaisen lakiehdotuksen aikaansaaminen, jossa tavoitteena on täystyöllisyys ja keinot, joilla konkreettisesti turvataan kansalaisille työnteon mahdollisuus. Koska esitysluonnos on tämän myötä melkoisesti muuttunut aikaisemmista luonnoksista, pyydettiin ehdotuksesta vielä kerran lausunnot. Käsitteilyä jatkettiin työvoimapolitisessa ministerivaliokunnassa vuoden 1986 alkuun asti.

3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Työllisyyslakiehdotus merkitsee työvoimahallinnon yhteensovitustehtävien vahvistamista. Tätä merkitsee varsinkin ehdotettu valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien työllistämisvastuu työvoimaviranomaisten osoittamiin työttömiin nähden.

Esitettävän työllisyyslain päämäärien ja tavoitteiden toteuttaminen edellyttää työvoimahallinnon ja erältä osin myös sosiaalihallinnon henkilöstöresurssien vahvistamista. Koska ehdotettu työllisyyslaki on luonteeltaan yleislaki, henkilöstöresurssien lisäykset on ratkaistava erikseen kulloinkin annettavan tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä. Henkilöstötarve on arvioitu siten, että työvoimahallinnon palkkausmenot kasvaisivat bruttomääräisesti vuodessa noin 30 miljoonaa markkaa. Tämä meno ei kuitenkaan olisi kuin pieneltä osaltaan uutta menoa, sillä jo tällä hetkellä erinäisissä satunnaisissa palvelussuhteissa on työvoimahallinnon palveluksessa yli 200 toimihenkilöä.

Ehdotettu kunnan työllistämisvelvollisuuden toteuttaminen edellyttää kuntiin palkattavaksi erityisiä työnsuunnittelijoita sekä ehkä työnjoh-

don vahvistamista hallintokunnissa, jotka työllistämisen toteuttavat. Tarkemmin näitä kuluja on käsitelty kappaleessa esityksen taloudelliset vaikutukset.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Työllisyyslakiehdotus merkitsee valtion ja kuntien velvoitteiden lisääntymistä työttömyyden torjunnassa ja työllisyyden hoidossa. Toisaalta lakiehdotus sisältää monia sellaisia uusia menettelyjä, joilla nykyisin käytössä olevien varojen työvoimapolitiittisia vaikutuksia tehostetaan. Se, missä määrin valtion ja kuntien menot kasvaisivat, on oleellisesti riippuvainen kulloisestakin työllisyystilanteesta.

Vuonna 1986 työllisyyden hoidon palkkaperusteilla työllisyysmäärärahoilla voidaan työllistää keskimäärin noin 37 000 henkilöä, joista aiheutuvat valtion välittömät menot ovat noin 1 300 miljoonaa markkaa vuodessa eli työllistettyä kohden 35 000 markkaa vuodessa. Osa työllisyysmäärärahoilla palkatuista on osa-aikatyössä. Kunnat työllistävät kunnallisen työllistämistuen avulla keskimäärin 20 000 henkilöä ja yritykset palkkaperusteisten tukien avulla noin 7 000 henkilöä. Kunnat käyttävät tähän työllistämiseen valtionavun lisäksi yli 200 miljoonaa markkaa omia määrärahojaan ja yritykset vastaavasti 300—400 miljoonaa markkaa. Työllistämiseen käytetään siis yhteensä ainakin 1 800—1 900 miljoonaa markkaa eli työllistettyä kohden noin 50 000 markkaa.

Lakiehdotuksen mukaan työllistämistoimenpiteiden tehostaminen kohdistuu erityisesti alle 20-vuotiaisiin nuoriin, pitkäaikaistyöttömiin ja heikoimpiin työllisyysalueisiin. Esityksen taloudelliset vaikutukset voidaan esimerkinomaisesti arvioida seuraavasti.

Arvioitaessa lakiehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia pohjana on ollut se, että työttömyyden rakenne on nykyisen tilanteen mukainen. Laskelmissa ei ole otettu huomioon sen tuotannon lisäyksen arvoa, joka on seurausta työllistamisestä.

Vuonna 1987 ennustetaan olevan keskimäärin 165 000 työtöntä työnhakijaa. Alle 20-vuotiaita nuoria, jotka kunnan on lakiehdotuksen mukaan työllistettävä kuudeksi kuukaudeksi kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen, arvioidaan olevan keskimäärin 3 500 henkilöä. Työttömiä, joiden yhdenjaksoinen työttömyys on kestänyt 12

kuukautta tai jotka ovat olleet työttöminä kahden vuoden aikana yhteensä 12 kuukautta, arvioidaan olevan keskimäärin 15 000 henkilöä. Laskelmassa on lähdetty siitä, että yritykset työllistäisivät 50 prosentin työllistämistuella 7 500 henkilöä ja kunnat sekä valtio kumpikin 3 750 henkilöä. Työssäkäyntialueiden työttömyyserojen katsotaan laskelmassa ylittävän maan keskiarvon olennaisesti silloin kun se on puolitoistakertainen. Työttömyyserojen tasoittaminen lakiehdotuksen mukaisesti vaatisi 6 500 henkilön lisätyöllistämistä niillä työssäkäyntialueilla, joilla työttömyysaste on puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna. Laskelma on tehty olettaen, että kunnat työllistäisivät työllistämistuella 1 625 henkilöä ja valtio työllistäisi saman määrän. Yritysten on laskelmassa arvioitu työllistävän 3 250 henkilöä. Tästä aiheutuvat kustannukset on arvioitu saman suuruisiksi kuin 50 % työllistämistuella tapahtuvan työllistämisen kustannukset.

Kunnat työllistäisivät laskelman mukaan keskimäärin 8 875 henkilöä. Laskelmassa on lähdetty siitä, että valtio, kunnat ja yksityiset työnantajat työllistävät yhteensä keskimäärin 25 000 henkilöä.

Kustannuksia laskettaessa tuntipalkkana on käytetty 27 markkaa ja pidetty lähtökohtana, että henkilöt työllistetään kokoaikaisesti. Kuntien omasta työllistamisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset vaihtelisivat 590 ja 890 miljoonan markan välillä sekä valtion 360 ja 540 miljoonan markan välillä. Yritysten arvioitu palkkakustannusten lisäys olisi 750 miljoonaa markkaa.

Lakiehdotuksen 21 §:n 1 ja 2 momentin mukaan valtiosuutta kunnat saisivat 350 miljoonaa markkaa. Lisätukea kunnat saisivat arviolta 100 miljoonaa markkaa, jolloin kuntien työllistämiskustannukset vaihtelisivat 140 ja 440 miljoonan markan välillä. Valtionapu yrityksille arvioidaan 370 miljoonaksi markaksi. Valtio osallistuisi kuntien työllistämiskustannuksiin 450 miljoonalla markalla.

Esitetty laskelma merkitsisi toteutuessaan kuntien verotulojen kasvua 220 miljoonalla markalla ja valtion verotulojen kasvua 40 miljoonalla markalla. Verotulon kasvua pienentävänä tekijänä ei ole otettu huomioon työttömän työttömyysturvasta maksamaa veroa.

Työttömyysturvamenojen säästöä arvioitaessa on keskimääräisenä työttömyyspäivärahana käytetty 98 markkaa. Kun noin 80 % työttömistä on työttömyysturvan piirissä, muodostuu valtion säästöksi 350 miljoonaa markkaa ja yritysten säästöksi 150 miljoonaa markkaa.

Näin lakiehdotuksesta aiheutuvat nettomenot valtiolle vaihtelisivat 790 ja 970 miljoonan markan välillä. Yleiskustannusten suuruudesta riippuen kuntien nettokustannus vaihtelisi niin, että pienimmillään velvoitteista ei aiheutuisi kustannuksia ja suurimmillaan ne olisivat noin 200 miljoonaa markkaa.

Laskelmassa käytettyjä keskimääräisiä työllistämisarvioita ja niistä johdettuja kustannuksia arvioitaessa on otettava huomioon lisäksi seuraavat seikat. Alueellisten työttömyyserojen tasoittaminen on oletettu tapahtuvan palkkaperusteisin tukitoimin, vaikka tarkoituksena on käyttää mahdollisimman suuressa määrin muiden hallinnonalojen sellaisia keinoja, joilla saataisiin aikaan pysyviä työllisyysvaikutuksia. Nuoret pyritään ensisijaisesti ohjaamaan tarjolla oleviin koulutusmahdollisuuksiin. Osa työttömistä ei halua käyttää työllistymismahdollisuutta hyväkseen, jolloin kysymykseen tulee työttömyysturva tai esimerkiksi suoja työn järjestäminen. Suoja työpaikkoja pyritään lisäämään 6 000 valtakunnallisten suunnitelmien puitteissa.

Lakiehdotuksen 17—20 §:ien edellyttämät velvoitteet vaatisivat esimerkkilaskelman mukaan 1 180—1 360 miljoonaa markkaa vuodessa, josta valtiolle palautuu työttömyysturvasäästönä ja veroina 390 miljoonaa markkaa. Kun valtio jo nykyisin käyttää vastaaviin menoihin noin 1 300 miljoonaa markkaa vuodessa, jää kunakin vuonna erikseen tulo- ja menoarvion yhteydessä harkittavaksi paljonko työllisyysvaroja käytetään lakiehdotuksen 17—20 §:ien velvoitteiden lisäksi lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Lain velvoitteiden toteuttamiseen pyritään ensisijaisesti muiden kuin työllisyysmäärärahojen avulla. Työllisyyslain velvoitteet hoidetaan tulo- ja menoarvion määrärahojen puitteissa.

Lakiehdotus ei saa johtaa siihen, että kunnat teettäisivät pysyväisluonteisia töitä työllisyystöinä tarkoituksena saada mahdollisimman suuri valtionosuus. Sitä, onko lakiehdotuksella tällaisia vaikutuksia tullaan seuraamaan tarkoin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Yleisiä säännöksiä

1 §. Lain tarkoitus. Hallitusmuodon 6 §:n vuonna 1972 täydennetyin 2 momentin mukaan ”Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.”

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin täydentämiseen johtaneen lakialoitteen perusteluissa korostetaan valtiiovallan velvollisuutta aikaisempaa paremmin huolehtia kansalaisten työllistämistä. Työnsaannin turvaaminen katsottiin aloitteessa jokaiselle suomalaiselle ensiarvoisen tärkeäksi, joten perustuslain säännöksellä olisi velvoitettava valtiolta turvaamaan työllisyys. Edelleen siinä katsottiin, että työttömyysvakuutus- ja työttömyyskorvausjärjestelmät ja ammattikoulutuksen järjestäminen ovat vähentäneet osaltaan työn järjestämisen tarvetta.

Nykyinen työllisyyslaki on annettu 23 päivänä joulukuuta 1971. Hallitusmuodon edellä mainittu täydennys tuli voimaan nykyisen työllisyyslain

tultua jo hyväksytyksi. Hallitusmuodon muutoksen yhteydessä ei kuitenkaan muutettu työllisyyslakia. Hallituksen esitys uudeksi työllisyyslaiksi perustuu hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin voimassa olevaan sisältöön.

Työllisyyslakiehdotusta laadittaessa on hallitusmuodon ohella pidetty perustana niitä kansainvälisten järjestöjen sopimuksia ja suosituksia, jotka koskevat työllisyyspolitiikkaa ja jotka Suomi on hyväksynyt noudatettavaksi.

Työllisyyslakiehdotuksessa työ nähdään kansalaisten kannalta tärkeänä perusravona ei ainoastaan sen vuoksi, että se on tärkein toimeentulon muoto, vaan myös siksi, että työhön liittyy kansalaisten kannalta muita tärkeitä arvoja. Työn tulisi olla sen tekijälle tärkeä itsensä toteuttamisen muoto, ja työn tulosten tulisi antaa myös henkistä tyydytystä. Työltä edellytetään myös, että se ei aiheuta riskejä työntekijän henkiselle eikä ruumiilliselle terveydelle. Tämän vuoksi työn on oltava mielekästä työntekijän kannalta.

2 §. Työllisyystavoite ja sen vaatimat toimenpiteet. Voimassa olevassa työllisyyslaissa on vakaa taloudellinen kasvu asetettu kansalaisten toimeentulon turvaamisen ja parantamisen ohella lain päämääräksi. Tässä lakiehdotuksessa sen si-

jaan vakaa ja alueellisesti tasapainoinen talous-, työllisyys- ja yhteiskunnallinen kehitys on asetettu keinoksi täystyöllisyydelle. Lähtökohtana on, että vakaata ja alueellisesti tasapainoista yhteiskunnallista kehitystä edistämällä luodaan edellytykset kansalaisten työnsaannille sekä täystyöllisyyden saavuttamiselle. Nyt ehdotetussa muodossa lain 2 §:ssä korostetaan alueellista näkökulmaa. Alueellisista näkökohdista säädettäisiin myös 19 §:ssä.

Kansalaisten perusoikeuden toteuttaminen edellyttää valtiolta monia erilaisia talous-, työllisyys- ja yhteiskuntapolitiittisia toimenpiteitä. Talous- ja työllisyyspolitiikan lisäksi esimerkiksi koulutuspolitiikalla, asuntopolitiikalla ja sosiaalipolitiikalla on pyrittävä edistämään yhteiskunnallista vakaata kehitystä siten, että täystyöllisyys, jota kansalaisten perusoikeuden toteuttaminen edellyttää, saavutettaisiin. Talous-, työllisyys- ja muut yhteiskuntapolitiittiset toimenpiteet, joista laissa säädetään, on mitoitettava siten, että täystyöllisyys saavutetaan. Kansalaisten perusoikeuden toteuttaminen edellyttää, kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 10/1984 vp.), valtiovallan kaikkien toimielinten laaja-alaista yhteistyötä.

Täystyöllisyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa kaikille 16 §:ssä tarkoitetuille henkilöille on turvattu mahdollisuus tehdä työtä. Ehdotuksen mukaan tulisi täystyöllisyyden lisäksi perustua työpaikan vapaaseen valintaan sekä tuottavan ja toimeentulon turvaavan työn tekoon. Tämä määritelmä vastaa Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1964 hyväksymää työllisyyspolitiikkaa koskevaa sopimusta (SopS 64/68). Sopimuksessa määritellään työllisyyspolitiikan päämääräksi tuottavaan työhön ja vapaaseen valintaan perustuva täystyöllisyys.

Vaadittaessa, että täystyöllisyyden tulee perustua tuottavan työn tekemiseen, halutaan korostaa sitä, että täystyöllisyytilanteen tulee olla terveellä perustalla. Työpaikkojen tulisi olla ensisijaisesti pysyviä. Kaikissa tapauksissa olisi työstä saatava työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen tulotaso toimeentulon turvaamiseksi. Julkisen sektorin tuottavuuden nostamisella on tähdättävä tehokkuuden ja palvelutason kohottamiseen, kansalaisten oikeusturvan parantamiseen ja muiden julkisille palveluille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Julkisen hallinnon yhtenä tehtävänä on osaltaan parantaa tuotantotoiminnan edellytyksiä, minkä vuoksi julkisen sektorin tuottavuutta ei kaikilta osiltaan voida mitata perusteiden, jotka soveltuvat muuhun tuotantoon.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä korostetaan talouspolitiikan keskeistä merkitystä täystyöllisyyden saavuttamisessa ja ylläpitämisessä. Talouspolitiikan tehtävänä tämän lain päämäärän toteuttamisessa on luoda edellytykset taloudelliselle kehitykselle ja edistää tuotantotoiminnan kehittämistä riittävien työtilaisuuksien aikaansaamiseksi. Talouspolitiikan tehtävänä on myös säädellä tuotantotoiminnan kasvua siten, että kasvu muodostuu tasaiseksi.

Lakiehdotuksessa nähdään talouspolitiikan tavoitteena olevan korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän edistäminen, kuten voimassa olevan lain 2 §:n 1 momentissa. Korkeaa ja tasaista työvoiman kysyntää edistetään täystyöllisyyden toteuttamiseksi. Mainittu täsmennys on nähty tarpeelliseksi tavoitteen velvoittavuuden lisäämiseksi. Työvoiman kysyntä voi nimittäin olla korkeaa, kuten 1980-luvulla on ollut suhteessa aikaisempiin vuosikymmeniin. Kuitenkin myös työttömyys on samanaikaisesti ollut suurta.

Työvoiman kysyntään vaikuttavia toimenpiteitä ei nyt ehdotetussa muodossa rajata koskemaan vain yleisiä talouspolitiittisia toimenpiteitä kuten voimassa olevassa laissa. Muilla työllisyyteen vaikuttavilla toimenpiteillä tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät suppeassa merkityksessä sisälly talouspolitiikkaan, mutta jotka varsinaisten päämäärien ohella edistävät samalla työllisyyttä. Näitä ovat erityiset toimenpiteet teollisuuden ja muiden elinkeinojen kehittämiseksi. Myös muun muassa useat sosiaali- ja koulutuspolitiittiset toimenpiteet osaltaan lisäävät työvoiman kysyntää ja siten edistävät täystyöllisyyden saavuttamista.

Tavoitteeksi asetetun korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän saavuttaminen edellyttää toimenpiteitä, joilla edistetään taloudellisen kasvun tasapainoisuutta ja ehkäistään tuotantotoiminnassa tapahtuvista muutoksista johtuvia työllisyshäiriöitä. Tasaisen työllisyyden saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttää erityisesti suhdannevaihtelujen tasaamista. Samoin se edellyttää toimenpiteitä kausivaihtelujen tasaamiseksi.

Korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttää myös, että valtiolla on riittävät keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eri yhteiskuntapolitiikan sektoreilla on niille ominaiset omat tavoitteensa, joiden edistäminen voi joutua ristiriitaan työllisyyden edistämisen kanssa. Valtioneuvoston kertomuksen johdosta antamassaan kirjelmässä eduskunta totesi vuonna 1982 tehdyistä toimenpiteistä työllisyyslain sovel-

tamiseksi: ”Merkittävimmät työvoiman kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat toimenpiteet eivät kuulu työvoimahallinnon toimialaan, vaan muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Sosiaalivaliokunnan mielestä työllisyystavoite ei ole saanut riittävän keskeistä asemaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoja koskevassa päätöksenteossa. Tämän vuoksi olisi uutta työllisyyslakia valmisteltaessa tutkittava mahdollisuudet sisällyttää työllisyystavoitteita myös muiden hallinnonalojen toimintaa ohjaaviin säännöksiin.”

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin säännökset korostavat, että niin talous- kuin muunkin yhteiskuntapolitiikan yhtenä tavoitteena tulee olla täystyöllisyyden edistäminen. Eri yhteiskuntapolitiikan sektorien lainsäädäntöä onkin ryhdyttävä arvioimaan ja kehittämään tämän tavoitesäännöksen edellyttämällä tavalla.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa työvoimapolitiikkaan luetaan ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena on edistää kansalaisten sijoittumista työelämään parantamalla ammattitaitoa ja auttamalla sopivan työpaikan saannissa. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on samalla helpottaa myös yritysten ja muiden yhteisöjen työvoiman saantia. Tällöin työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä samalla parannetaan taloudellisen kasvun mahdollisuuksia ja vaikutetaan uusien työpaikkojen perustamiseen.

Edistettäessä kansalaisten sijoittumista työelämään on työvoimapolitiikassa pyrittävä siihen, että jo ennakolta ehkäistään tasapainottomuuksien syntymistä työmarkkinoilla. Työvoimapolitiikkaan luetaan myös ne erityiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on järjestää työtilaisuuksia silloin, kun talouspolitiittisilla toimenpiteillä ei ole voitu luoda riittäviä edellytyksiä tai muutoin vaikuttaa riittävien työtilaisuuksien syntymiseen ja säilyttämiseen. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet nähdään tällöin valikoivampina ja ne kohdistuvat työllisyystilanteen edellyttämällä tavalla eri työntekijäryhmiin, yrityksiin ja alueisiin.

Työvoimaviranomaisten tulisi hoitaa työvoimapolitiikkaa siten, että kansalainen saisi ensisijaisesti ammatiaan vastaavaa työtä työssäkäyntialueeltaan, ja että työnantaja saisi tarvitsemaansa työvoimaa. Jos työllistyminen ei johda muuten tulokseen, on työvoimaviranomaisten 18 §:n mukaisesti osoitettava henkilö joko kotikunnan tai valtion viraston tai laitoksen työllistettäväksi. Työvoimapolitiikkaa on kuitenkin hoidettava niin, että kunnan ja valtion viraston tai laitoksen työllistämismahdollisuus tulee kysymykseen vain viimeisenä vaiheena työllistämisprosessissa.

Pykälän 3 momentin säännös on sanamuodoltaan aikaisempaa velvoittavampi ja edellyttää siten aktiivista vaikuttamista työmarkkinoiden toimintaan. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan ammatillisen ja alueellisen sopeutumisen edistämiseksi on pyrittävä vaikuttamaan vapaaehtoisuuden pohjalta sekä työnantajiin että työntekijöihin. Vaikuttamisella tarkoitetaan tällöin ensi sijassa työvoimapalvelujen järjestämistä, jotta työntekijät ja työnantajat ovat tietoisia työmarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista ja rajoituksista ja voivat toimenpiteissään ottaa ne huomioon.

Työvoiman tarjontaan kohdistuvista toimenpiteistä työvoiman ammattitaidon kehittäminen luetaan pääasiassa koulutuspolitiikkaan.

Koulutuspolitiikalla on siten keskeinen tehtävä työvoiman kysynnän ja tarjonnan ammatillisen sopeutumisen edistämiseksi. Työvoimapolitiikkaan luetaan työllisyyskoulutus, joka käsittää työttömille tai työttömyysuhan alaisille järjestettävän työnsaantiin johtavan, lähinnä uudelleen-, jatko- ja täydennyskoulutuksen.

Työvoiman kysynnän osalta edellytetään toimenpiteitä suhdanne- ja kausivaihtelujen tasoittamiseksi sekä työtilaisuuksien järjestämistä työllisyystilanteen niin edellyttäessä.

2 luku. Suunnittelu

3 §. *Tutkimukset, ennusteet ja tilastot.* Työllisyysongelmien luonne ja laajuus vaihtelevat voimakkaasti monista eri tekijöistä riippuen. Työvoimapolitiikassa on viime vuosina jouduttu tilanteisiin, joita ei ole voitu ennustaa. Tällöin ei ole voitu varautua riittävin toimenpitein tasapainon aikaansaamiseen. Tästä syystä halutaan tässä korostaa tutkimusten, tilastojen ja ennusteiden merkitystä työvoimapolitiikan hoitamisessa. Tällöin on yhteensovittava eri viranomaisten toiminta päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Työvoimapolitiikan hoitoa varten tarvitaan tietoja tuotannon määrästä ja rakenteesta, tuotantoteknologian kehityksestä, ammattien ja ammattirakenteiden muutoksesta, tuotannon alueellisesta jakautumisesta sekä näiden vaikutuksesta työvoimatarpeen kehitykseen. Samoin tarvitaan tietoa työvoimavarojen määrässä ja rakenteesta tapahtuvista muutoksista. Niin ikään on suoritettava erilaisten toimenpiteiden ja kokeilujen tutkimuksellista seuranta ja siihen perustuvaa toimenpidevaihtoehtojen arviointia. Tutkimustoiminnan

edellytysten parantamiseksi tulee erityistä huomiota kiinnittää tilastotuotannon kehittämiseen.

Tutkimustoiminnalla tarkoitetaan tässä ensisijaisesti päätöksentekoa palvelevaa tutkimusta. Lakiehdotuksen 3 §:ssä korostuuakin kehittämissuunnitelmien laatimisen merkitys. Pykälässä tuodaan esiin tuotantotoiminnan, työvoiman ja työmarkkinoiden muutoksia ja näiden työllisyyteen ja työttömyyteen aiheuttamia vaikutuksia koskevien selvitysten teko. Näiden ohella korostuu selvitysten teko myös eri toimenpiteiden, niin työvoimapolitiikan kuin muidenkin yhteiskuntapolitiikan lohkojen, vaikutuksista työllisyyteen ja työttömyyteen.

4 §. *Suunnitelmat.* Säännöksen tarkoituksena on saada työvoimaministeriölle ennakkoaineistoa työtilaisuuksien kehittymisestä lähivuosina sekä tiedot työohjelman laatimiseksi.

Ehdotuksen mukaan valtion työvirastojen olisi laadittava suunnitelma työmäärärahoihin toimeenpantavien töiden järjestämisestä kuten voimassa olevan työllisyyslainkin mukaan. Samoin kuntien ja kuntainliittojen olisi laadittava nykyisen kaltaisen suunnitelma työmäärärahoihin toimeenpantavien töiden järjestämisestä.

Työohjelmiin sisällytetään kunkin vuoden maa- ja vesirakennus- sekä talonrakennustöihin käytettävissä olevat työmäärärahat, korjaus- ja kunnossapitotöiden määrärahat mukaan luettuna.

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen olisi lisäksi vuosittain laadittava työllisyysmäärärahoilla kokonaan tai osaksi rahoitettavien töiden suunnitelma.

Ehdotettu 4 § edellyttää vastaavasti kuin voimassa oleva työllisyyslaki, että suunnitelmat työtilaisuuksien järjestämiseksi laaditaan ottaen huomioon lain tarkoituspykälä. Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen on pyrittävä suunnitelmaa laatiessaan siihen, että kansalaisten mahdollisuus tehdä työtä voitaisiin turvata.

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen olisi toimitettava edellä mainitut suunnitelmat työvoimaviranomaisille työvoimaministeriön antamien ohjeiden mukaan.

5 §. *Tavoiteohjelma.* Säännös korostaa työllisyyden hoidon tärkeyttä hallituksen toiminnassa ja tehostaa työllisyyden hoidon tavoitteiden suunnittelua. Samalla tavoiteohjelma olisi väline eduskunnan perustuslaki- ja sosiaalivaliokuntien edellyttämässä eri hallinnonalojen välisen yhteistyön tehostamisessa. Ohjelman laatisi työvoimaministeriö yhteistyössä muiden hallinnonalojen

kanssa työllisyyden hoidon tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi ajanjaksoksi. Ohjelmasta olisi pyydettävä lausunto työvoimaneuvostolta ennen sen viemistä valtioneuvoston käsiteltäväksi.

Työllisyyden hoidon tavoiteohjelman tulisi sisältää muun muassa talouden ja työllisyyden kehitysarviot. Siinä tulisi myös selvittää esimerkiksi nuoriin, pitkäaikaistyöttömiin, työrajoitteisiin ja maan eri alueiden eri tyyppiisiin työllistämisongelmiin sekä työvoimapalvelujen kehittämiseen kohdistuvat erityistoimet. Ohjelman valmistelussa olisi lisäksi pyrittävä koordinoimaan eri hallinnonalojen toimenpiteitä. Ohjelmassa olisi erikseen selvitettävä, miten nuoriin, pitkäaikaistyöttömiin, työrajoitteisiin ja alueellisten työttömyyserojen supistamiseen kohdistettavien toimien edellyttämä viranomaisyhteistyö järjestetään. Ohjelma tulisi laatia sillä tavoin yksityiskohtaiseksi, että se voi toimia työllisyyspolitiikan valmistelun ja päätöksenteon perustana.

6 §. *Työllisyyskertomus.* Lakiehdotuksen 6 §:ssä edellytetään, että valtioneuvosto selostaa vuosittain annettavassa hallituksen kertomuksessa toimenpiteensä työllisyyslain tavoitteiden toteuttamisessa. Tarkoituksena on koota keskeiset työllisyyden hoitoon vaikuttavat valtion toimenpiteet ja saattaa ne eduskunnan käsiteltäväksi. Hallituksen kertomus on käsiteltävä ainakin perustuslakivaliokunnassa, jolloin eduskunta voi erinomaisesti valvoa, onko hallitus toiminut hallitusmuodon velvoitteiden, erityisesti 6 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Eduskunta on käsitellessään valtioneuvoston kertomusta eduskunnalle toimenpiteistä työllisyyslain soveltamisessa vuonna 1982 todennut, että työllisyyskertomuksesta ja työllisyyspoliittisesta tavoiteohjelmasta olisi muodostettava väline, jonka avulla valtioneuvosto ja erityisesti eduskunta voisi arvioida, miten työllisyyden edistäminen ja työttömyyden torjuminen on toteutunut ja miten niitä tulisi lähivuosina edistää. Työllisyyskertomuksessa olisi käsiteltävä riittävän yksityiskohtaisesti kaikkia työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjumiseen keskeisesti vaikuttavia yhteiskuntapolitiikan osa-alueita. Jotta tämä voitaisiin toteuttaa, työvoimahallinnon tulisi saada käyttöönsä riittävän yksityiskohtaiset tiedot myös muilta hallinnonaloilta. Työllisyyskertomuksen kehittäminen valtionhallinnon toimintaan vaikuttavaksi merkittäväksi asiakirjaksi edellyttäisi sen sitomista muuhun valtionhallinnon keskeiseen päätöksentekoon, erityisesti tulo- ja menoarvion laadintaan. Työllisyyskertomuksen

laadinta olisi ajoitettava siten, että asiakirja voitaisiin käsitellä eduskunnassa ennen kuin seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu on saatettu loppuun.

Kertomukseen voitaisiin sisällyttää myös lähinnä seuraavia vuosia koskevia suunnitteilla olevia työllisyyteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä koskeva osa, joka olisi valtioneuvoston 5 §:ssä tarkoitetun tavoiteohjelman perustana. Nykyinen kertomus käsittelee edellisen vuoden toimenpiteitä. Kertomuksen laajentamisella halutaan erityisesti korostaa eduskunnan asemaa työllisyyden hoidon tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittelyssä.

Hallituksen kertomus tulisi tältä osin valmistella työvoimaministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa. Työvoimaministeriön tulee hankkia kertomuksesta ennen valtioneuvoston käsitteilyä lausunto työvoimaneuvostolta.

3 luku. Työllisyyden hoito

7 §. *Työvoimapalvelut.* Valtion on lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesti järjestettävä työvoimapalveluja kansalaisten perusoikeuden toteuttamiseksi ja työntantajien työvoimansaannin edistämiseksi. Ehdotuksessa on otettu käyttöön käsite työvoimapalvelut, jota ei voimassa olevassa työllisyyslaissa ole käytetty. Työvoimapalveluille on luonteenomaista se, että ne ovat kaikille asiakkaille yleensä maksuttomia. Niiden järjestämiseltä edellytetään tasapuolisuutta ottaen huomioon eri asiakasryhmien tarpeet.

Työvoimapalveluja järjestetään kansalaisten työhön sijoittumisen turvaamiseksi. Vaadittaessa työhön sijoittumisen turvaamista halutaan aikaisempaa voimakkaammin korostaa työvoimapalveluihin sisällytettävien toimenpiteiden laadullisia tavoitteita. Työhönsijoittumisen turvaaminen edellyttää työvoimapalveluilta niiden taloudellisten ja sosiaalisten riskien vähentämistä, joita työhön hakeutumiseen saattaa liittyä.

Työvoimapalveluilla tulee pyrkiä saamaan aikaan pysyviä työpaikkoja, mutta myös niiden alojen palvelutarpeet on otettava huomioon, joille on luonteenomaista lyhytaikaiset ja satunnaisetkin palvelussuhteet.

Voimassa olevassa työllisyyslaissa tätä pykälää vastaavassa säännöksessä (3 §) mainitaan vain ammatinvalinnanohjaus, työnvälitystoiminta, työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistäminen sekä kansainvälinen harjoitteli-

jainvaihto. Lakiehdotuksen 7 §:ssä mainitaan tärkeimpinä työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työllisyyskoulutus, muuttoturvan järjestäminen, sijaintineuvonta, ohjaaminen omatoimiseen työllistymiseen, kansainvälinen harjoittelijainvaihto, tietopalvelu ja vajaakuntoisten erityispalvelut. Vajaakuntoisten erityispalvelut ovat kehittyneet voimassa olevan työllisyyslain antamisen jälkeen ja muodostavat nykyisin vakiintuneen kokonaisuuden. Tietopalveluun kuuluu tiedottaminen työnhakijoille ammateista ja koulutusmahdollisuuksista sekä työntantajiin suuntautuva työntantajaneuvonta.

Työvoimapalvelujen järjestämisen lähempi ja yksityiskohtaisempi määrittely tapahtuu erillisissä toimenpidesäädöksissä, mutta toimenpiteiden toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon tämän lain säännökset.

Ehdotuksen mukaan työvoimapalvelut on järjestettävä siten, että niillä varaudutaan työvoiman tarpeessa ja työvoimavarojen määrässä ja rakenteessa tapahtuviin muutoksiin. Tämä edellyttää jatkuvaa neuvotteluyhteyttä eri toimialoja edustavien työntantajien kanssa. Työvoimapalvelujen järjestämisessä olisi otettava myös huomioon työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden, muun muassa siirtolaisuuden ja projektiviennin henkilöstön tuomat tarpeet sekä toimet, joilla kansainväliseen liikkuvuuteen voidaan vaikuttaa. Säännöksellä halutaan korostaa suunnitelmallisuuden merkitystä työvoimapalvelujen toimeenpanossa. Työvoimapalveluilla on myös edistettävä sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla. Vähentämällä työmarkkinoiden sukupuolten mukaista eriytymistä voidaan edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan sopeutumista ja siten vähentää asenteiden jäykkyydestä johtuvaa työttömyyttä tai työvoiman puutetta.

8 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa paikallisten työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia sijoittaa työttömiä työnhakijoita myös muihin avoimiin työpaikkoihin kuin vartavasten työttömien työllistämiseksi järjestettäviin. Ajan tasalla oleva tieto työmarkkinoilla tapahtuvista tai suunnitteilla olevista muutoksista edistää työvoimapalvelujen kehittämistä ja varautumista myös työllisyshäiriöiden torjuntaan.

Voimassa olevassa työllisyyslaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Kuitenkin valtiovarainministeriö on antanut valtion virastoille ja laitoksille suosituksen ilmoittaa työtillaisuutensa eräin poikkeuksin työvoimatoimistoon. Samoin kuntien keskusjärjestöjen ja työvoimaviranomaisten laatiman

suosituksen mukaan kuntien ja kuntainliittojen olisi ilmoitettava avoimet työtilaisuutensa työvoimatoimistoihin. Niin sanotussa ILKO-kokeilussa on myös kokeiltu yksityisen työnantajan avoimiksi tulleiden työpaikkojen ilmoittamista työvoimatoimistoon. Kokeilun aikana työvoimapalvelujen todettiin parantuneen erityisesti työnantajien suuntaan. Ruotsissa avoimet työpaikat on lain mukaan ilmoitettava työvoimatoimistoon. Työvoimahallinto on erityisesti kehittämässä työnvälitystoimintaansa ja työnvälityspalvelun tehokkuuden parantamiseksi ollaan työvoimatoimistoissa siirtymässä automaattiseen tietojenkäsittelyyn pohjautuvaan työnvälitystoimintaan. Työpaikkojen ilmoittaminen työnvälityksenkin kautta tapahtuvaksi ei rajoita työnantajan ja työntekijän sopimisvapautta työsuhdetta solmittaessa mutta vähentää työnantajien ilmoituskuluja taaten samalla tiedon saannin avoimesta työpaikasta kaikille tai sopimuksen mukaan määrätyle ryhmälle työtä hakevista.

Työsopimuslain 30 a §:n mukaan on työnantajan annettava ennakkoilmoitus ja ilmoitus lomautuksesta mikäli mahdollista viimeistään kolme kuukautta ennen lomautuksen alkamista muun muassa työvoimaviranomaisille, jos lomautuksen perusteena ovat taloudelliset tai tuotannolliset syyt. Työnantajan on työsopimuslain 30 b §:n mukaan annettava työvoimaviranomaisille ilmoitus lomautuksesta, jos se kohdistuu vähintään kymmeneen työntekijään.

Työnantajan olisi edelleen annettava työsopimuslain edellyttämä ennakkoilmoitus lomautuksesta työvoimaviranomaisille. Näiden lisäksi työnantajan olisi ilmoitettava ennakolta merkittävistä irtisanomisista, jollainen voisi olla vähintään kymmeneen työntekijään kohdistuva, työvoimaviranomaisille, jotta nämä voisivat paremmin suunnitella tarvittavia toimia työttömyydestä aiheutuvien vaikeuksien välttämiseksi tai vaimentamiseksi. Työnantajan olisi ilmoitettava myös uusien toimipisteiden perustamisesta, jotta työvoimaviranomaiset voisivat tarvittaessa 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun sijaintineuvonnan keinoin vaikuttaa sijaintipaikan valintaan. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin erikseen annettavalla lailla. Tällöin avoimien työpaikkojen ilmoittamisvelvollisuutta ei tulisi ulottaa koskemaan alle kymmenen työntekijän yrityksiä. Koska kysymys on kuitenkin ensisijaisesti työnantajiin kohdistuvista velvoitteista niin ottaen huomioon työmarkkinoilla vallitsevan käytännön tämänlaisissa asioissa olisi toivottavaa, että valtioneuvosto ja työantajat edustavat yhdistykset voisivat sopia ilmoitusvel-

vollisuuden toteuttamisen yksityiskohdista. Sopimusta pidetään ensisijaisena tavoitteena.

9 §. *Suhdanne- ja kausivaihtelut.* Suhdannevaihtelut aiheuttavat maassamme voimakkaita vaihteluita työllisyysilanteessa. Suhdannevaihteluja tasataan pääasiallisesti talouspoliittisin toimenpitein. Näitä toimenpiteitä ei ole sisällytetty työllisyyslakiin, mutta lakiehdotuksen 2 § talouspolitiikan tehtävistä edellyttää muun muassa tehokasta valtion harjoittamaa suhdannepolitiikkaa. Tässä pykälässä säädetyillä toimenpiteillä on suhdanteiden tasaamisen kannalta koko maan osalta vain rajallista merkitystä, mutta niiden alueellinen tai paikallinen merkitys voi olla hyvin huomattava. Siksi investointien ajoituksessa on lisäksi otettava huomioon työllisyyskehityksen alueelliset erot. Julkisia investointeja ajoitettaessa on otettava huomioon, että ne aikaisempaa suuremmassa määrin vaikuttavat rakennusaikaisen työvoiman käytön ohella myös pysyvien työ- ja palvelutehtävien määrään.

Lain 9 § velvoittaa valtion sekä kunnat ja kuntainliitot ajoittamaan investoinnit suhdannevaihteluita tasoittavasti.

Rakennusalan työvoiman kysynnän kausi- ja suhdannevaihtelujen lieventämiseksi on tähän mennessä lähinnä kokeiluluonteisesti myönnetty kunnille ylimääräisiä investointiavustuksia ja aiennettu niiden valtionapuinvestointeja. Kyseisiä toimenpiteitä on käytetty tilapäisesti. Toistaiseksi ei ole kehitetty sellaista pysyvää kunnallisten investointien työllisyysperusteista suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmää, jolla olisi laajempaa merkitystä. Työllisyyslakiehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden ohella olisiikin edelleen valmistettava mainittua järjestelmää.

Vaikutettaessa suhdannepoliittisin perustein valtion ja kuntien investointien ajoitukseen ja työvoiman käyttöön tulisi tämän tapahtua siten, että näillä toimenpiteillä ei vaikeuteta tärkeiden ja kiireellisten hankkeiden asianmukaista suunnittelua ja toteutumista ja siten hidasteta julkisten peruspalvelujen kehittämistä.

Kuntien ja kuntainliittojen osalta on huomattava, että ehdotus saattaa jossakin tilanteessa edellyttää niiltä toimenpiteitä, joita ne eivät voi jättää tekemättä kunnalliseen itsehallintoon vedoten, koska nyt asetetaan kunnille velvoituksia laissa kuten kunnallislain (953/76) 5 §:n 2 momentti edellyttää. Tarkemmat säännökset annetaan tarvittaessa asetuksella.

Työvoiman kysyntä vaihtelee maassamme eri vuodenaikoina poikkeuksellisen paljon. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi säilyttää julkisella

sektorilla velvollisuus tasoittaa työvoiman kysynnän kausivaihteluja.

Voimassa olevassa laissa edellytetään, että kesäkauden keskimääräinen työvoimamäärä ei ylitä edellisen talvikauden keskimääräistä työvoimamäärää.

Kyseiset kausivaihtelun tasaamissäännökset on todettu hallinnollisesti työläiksi ja byrokraattisiksi. Säädösten vaikuttavuus on vähentynyt, koska poikkeuslupa-anomukset on yleensä hyväksytty. Monet kunnat ovat kuitenkin pitäneet kausivaihtelun nykymuotoista tasaamisvelvoitetta jopa enemmän työllisyyttä heikentävänä kuin sitä parantavana. On arveltu osan potentiaalista työvoiman kysynnästä jäävän velvoitteen johdosta toteutumatta, kun kesäkausi joudutaan investoimaan talvikauden mukaan.

Kausivaihtelusäännöksiä ehdotetaan väljennettäväksi siten, että kunnan rahoittamissa töissä työmäärärahoilla palkattujen työntekijöiden keskimäärä ei kesäkuun alun ja elokuun lopun välisenä aikana saa ylittää vuoden muiden kuukausien keskimäärää. Jos kunta on kesäkautena työllistänyt näissä töissä työntekijöitä enemmän kuin alkuvuodesta, se voisi välttää 4 momentissa säädetyn korvauksen maksamiselta työllistämällä loppuvuoden aikana työmäärärahoilla rahoituissa töissä työntekijöitä niin paljon, että muiden kuin kesäkuukausien keskimääräinen työvoimamäärä ylittää kesäkauden työntekijöiden kuukausittaisen keskimäärän.

Kausivaihtelun tasoitussäännöksistä työvoimaviranomainen voisi myöntää poikkeuksen, jos on suhdannepoliittisia tai muita erityisiä syitä. Poikkeukset myöntäisi työvoimapiirin toimisto siten kuin asetuksella säädetään.

Nyt voimassa olevan lainsäädännön mukainen käytäntö on saattanut vaikeuttaa opiskelijoiden ja koululaisten työn saantia. Tästä syystä 2 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan työntekijäin keskimäärää laskettaessa ei oteta huomioon työpaikkoja, jotka on järjestetty opiskelijoille tai harjoittelijoille.

10 §. Hankinnat. Täystyöllisyyden toteuttamiseksi on valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen kaikessa sellaisessa päätöksenteossa, joka voi vaikuttaa työllisyyden hoitoon, aina otettava huomioon myös työllisyyden hoitoa edistävät näkökohdat. Ehdotuksella halutaan laajentaa työllisyysnäkökohtien huomioon ottamista kuntien ja kuntainliittojen hankintoja koskevassa päätöksenteossa siitä, mitä se kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain 8 §:n 2 momentin (1104/74)

mukaan jo on. Kuntien ja kuntainliittojen olisi otettava siis muissakin kuin valtionosuutta tai -avustusta saavissa hankinnoissaan huomioon tämän lain muut säännökset. Kunta voi ehdotetun säännöksen perusteella kunnallislain estämättä ratkaista hankinnan siten, että tämän lain näkökohtien ollessa olemassa valitaan tarjous, joka ei välttämättä ole halvin. Lakiehdotus edellyttää kunnilta ja kuntainliitoilta aktiivisia toimenpiteitä hankintojen suunnittelemiseksi siten, että muun ohella myös työllisyyden vaihtelut, työllisyyttä kotimaassa tukeva vaikutus ja muut työllisyysnäkökohdat tulevat huomioon otetuiksi.

Valtion hankinnoista annetun asetuksen (1070/79) 2 §:n mukaan valtion hankinnat on suoritettava valtiontalouden kannalta edullisesti. Sen mukaan kuin maan kokonaisedun on kulloinkin katsottava vaativan, ja mikäli ulkomaankauppaa koskevista sopimuksista ei muuta johdu, on hankinnoissa otettava huomioon kotimaisen tuotannon edistäminen ja kotimaisen työvoiman käyttö. Kun sanotun asetuksen 1 §:ssä säädetään, että asetuksessa säädettyä menettelyä on noudatettava valtion hankinnoissa mikäli ei erikseen ole toisin säädetty, niin nyt ehdotettava säännös merkitsee sitä, että valtion hankinnoissa kotimaisen työvoiman käyttöä koskevat näkökohdat tulee ottaa monipuolisemmin huomioon kuin sanotussa hankinta-asetuksessa edellytetään. Valtion hankinnoissakin, kuten edellä on todettu kuntien osalta, on otettava muun ohella huomioon työllisyyden vaihtelut ja muut työllisyysnäkökohdat.

Työllisyysnäkökohtien huomioon ottaminen ehdotetulla tavalla saattaa joutua väistymään, jos ulkomaankauppaa koskevat sopimukset sitä vaativat.

11 §. Työhönotto työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettuihin töihin. Voimassa olevasta työllisyyslaista ehdotus poikkeaa siten, että velvollisuus ottaa työvoima paikallisten työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla koskee investointiluonteisten töiden lisäksi kaikkia muita valtion tai kunnan 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja töitä. Säännös koskee vain tapauksia, joissa otetaan uutta työvoimaa. Jos kysymys on rekrytoinnista viraston tai laitoksen tahi kunnan sisältä, voidaan se tehdä ilman työvoimaviranomaisia.

Ehdotuksen mukaan työvoimaviranomaiset voivat 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin töihin työvoimaa osoittaessaan suorittaa valikointia sen mukaan mikä on kunkin työnhakijan työnsäntin tarve. Harkintaperusteina tulevat kysymyseen muun muassa huollettavien määrä ja työttö-

mänäoloajan pituus. Työhönsoitusta ei kuitenkaan aina voida tehdä pelkästään työnsaannin tarpeen perusteella. Avoimet paikat saattavat olla sellaisia, että ne eivät esimerkiksi työsuojelusanonosten ja -määräysten nojalla sovi sijoitettavana olevalle nuorelle, tai työvoimatoimistossa voi olla työnhakijana sellaisia irtisanottuja henkilöitä, joilla työsopimuslain 42 a §:n nojalla on etusija työpaikkaan. Ellei tällaisia rajoituksia ole, työvoimaviranomaiset voivat tehokkaasti edistää niiden työntekijäryhmien työnsaantia, joilla muutoin on vaikeuksia sijoittua työelämään ottaen kuitenkin samalla huomioon työnantajan työvoimalle asettamia vaatimuksia.

12 §. *Työllisyys ja valtionavut.* Valtiovallan työllisyysvelvoitteen täyttäminen edellyttää, että työvoimapolitiittiset näkökohdat otetaan kaikissa niissä yhteyksissä huomioon, joissa se suinkin on mahdollista. Otettaessa huomioon työvoimapolitiittiset vaikutukset valtion varojen kaikkinaisessa käyttämisessä vähennetään erityisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarvetta.

Työvoimapolitiittisten näkökohtien huomioon ottaminen ehdotetaan järjestettäväksi siten, että kaikkien valtion varoista lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin myöntävien toimielinten on ennen päätöksentekoaan hankittava työvoimaministeriön lausunto, jollei kysymys ole tulo- ja menoarvion käyttösuunnitelmaan sisältyvästä hankkeesta. Jos lausunnosta halutaan poiketa, on ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia saatettava valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltäväksi. Järjestely vastaisi pääosin nykyistä tulo- ja menoarvion soveltamisohjeen mukaista menettelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan lainoihin, avustuksiin tai korkotukeen, jotka 1 momentin mukaan on myönnetty, on asetettava valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaan työvoiman käyttöä koskevat ehdot. Voimassa olevan valtioneuvoston työllisyyssehtopäätöksen mukaan on asetettava tietyin rajoituksin rakennusaikaista työvoiman käyttöä koskevia ehtoja, mutta on myös mitä ilmeisin tarve, että lainan, avustuksen tai korkotuen saannille asetetaan myös pitempiaikaisia työllistämismenotteita. Edelleen saattaa olla tarpeen asettaa yksityiskohtaisempia ehtoja hankkeen työllistämisen työvoiman rakenteesta ja sukupuolesta.

13 §. *Työllisyysmäärärahat.* Vuoden 1983 alusta tuli voimaan työllisyyslain muutos, jolla työllisyyslakiin lisättiin työllisyysmäärärahojen käyttömenettelyä säätelevä 2 a luku. Se oli voimassa vuoden 1985 loppuun. Vuoden 1986 alus-

ta tuli voimaan työllisyyslain muutos, jolla korvattiin 2 a luku. Laissa on nyt 6 a—6 c §, joissa säädetään työllisyysmäärärahojen käyttömenettelyä.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion tulo- ja menoarvion työllisyysmäärärahoista voidaan osoittaa tai myöntää tulo- ja menoarvion perustelujen mukaisesti määrärahoja valtion virastoille ja laitoksille, kunnille ja kuntainliitoille sekä yksityisille ja yhteisöille laissa lueteltuihin tarkoituksiin siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Koska kunnilla on rajoitettu työllistämisvelvollisuus, säädettäisiin palkkaamiseen tulevasta valtionosuudesta 21 §:ssä. Käyttökohteet laajenisivat nykyisistä siten, että myös muut kuin pelkästään itse rakennuksiin kohdistuvat investoinnit tulisivat valtionavun piiriin. Investointiluontoisten valtionapujen lisäksi työllisyysmäärärahoja voitaisiin osoittaa tai myöntää myös henkilöstön palkkaamiseen palvelussuhteeseen ja suoraan työttömälle maksettaviin korvauksiin. Määrärahoja voivat saada samat tahot kuin voimassa olevan lain nojallakin.

Lain 13 §:n 2 momentissa ehdotetaan määriteltäväksi työllisyysmäärärahojen käsite. Ne olisivat ensinnäkin pelkästään työvoimaministeriön hallinnonalan pääluokkaan osoitettuja määrärahoja. Muiden ministeriöiden hallinnonalojen määrärahat, vaikka niitä olisikin perusteltu työllisyysnäkökohdilla, eivät olisi tässä tarkoitettuja työllisyysmäärärahoja. Työvirastojen työmäärärahat eivät myöskään olisi työllisyysmäärärahoja, vaikka niistä edelleenkin olisi tarkoitus laatia työohjelma nykykäytännön mukaisesti. Työmäärärahojen tavoin laaditaan ohjelma (työllisyystyöohjelma) työllisyysmäärärahoilla (sijoitusmenot työllisyyden turvaamiseksi) valtion työvirastojen toimesta järjestetyistä töistä. Nämä määrärahat olisivat tässä tarkoitettuja työllisyysmäärärahoja, koska ne on osoitettu työvoimaministeriön hallinnonalan pääluokkaan ja ne on tarkoitettu ensisijaisesti työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan kuten esityksen mukaan työllisyysmäärärahalta edellytettäisiin. Taloudellisen laatunsa puolesta työllisyysmäärärahat voisivat olla — kuten voimassa olevan lain mukaan — sijoitusmenoja, kulutusmenoja tai siirtomenoja. Siirtomenot taas voisivat olla siirron saajan kanalta sijoitusmenoja tai kulutusmenoja.

14 §. *Valtionavun määrä.* Lain 14 §:n 1 momentissa säädettäisiin työllisyysrahoituksen ja erityissäännösten tai -määräysten nojalla myönnettävän rahoituksen yhteensovituksesta. Työllisyysmäärärahoista myönnettävä valtionapu yhdessä

samaan hankkeeseen suoritettavan muun valtionavun kanssa ei saisi ylittää erikseen säädettyä tai määrättyä valtionavun enimmäismäärää. Missään näissä tapauksissa valtionapu ei saisi ylittää 90 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Tämän enimmäismäärän säätämistä pidetään tarpeellisenä, koska nytkin on voimassa sama enimmäismäärä niissäkin tapauksissa, joissa voidaan myöntää ylimääräistä valtionapua säännönmukaisen valtionavun lisäksi. Säännöksessä selvennetaisiin myös se, että työllisyysmäärärahoista myönnetty valtionapu otetaan huomioon erityissäännösten perusteella myönnettävän valtionavun vähennyksenä, ei kuitenkaan silloin kun kysymys on ylimääräisestä valtionavusta (14 §:n 2 momentti). Näin on myös käytännössä menetelty.

Kuten voimassa olevan lain 6 b §:n 2 momentin mukaan ylimääräistä valtionapua voitaisiin myöntää vaikeimmilla työttömyysalueilla toteutettaviin hankkeisiin.

Sellaisiin hankkeisiin, joihin myönnettävän valtionavun enimmäismäärästä ei ole olemassa erityissäännöksiä tai -määräyksiä voitaisiin myöntää työllisyysmäärärahoista valtionapua enintään 75 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Jos hankkeeseen olisi myönnetty jotain muuta harkinnanvaraista valtionapua työllisyysmäärärahoista ei voitaisi myöntää kuin sen verran ettei valtionapu yhteensä ylitä 75 prosenttia edellä sanotuista kustannuksista. Näihin hankkeisiin ei ylimääräistä valtionapua voitaisi myöntää lainkaan (14 §:n 2 momentti).

15 §. Työllisyysmäärärahojen käytön edellytykset. Valtionapuhankkeen suunnitteluun, toteuttamiseen ja itse valtionaputoimintaan nähden on noudatettava, mitä erikseen on säädetty tai määrätty. Tämä säännös turvaa sen, että työllisyysrahoituksella toteutettavat hankkeet käsitellään kaikilta osin yhtä perusteellisesti kuin säännönmukaisella rahoituksella rahoitettavat hankkeet. Jos jotakin hanketta koskevia edellä tarkoitettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole, niin säännöstä ei luonnollisesti voida soveltaa. Tällaisia hankkeita voi olla lähinnä 14 §:n 3 momentissa tarkoitettujen hankkeiden joukossa.

4 luku. Työ- ja koulutustilaisuuksien järjestäminen

16 §. Työntekomahdollisuuden järjestäminen. Valtiovallan työntekomahdollisuuden järjestämistavoite määritellään siis lakiehdotuksessa koskemaan 17—64-vuotiaita työmarkkinoilla käytettä-

vissä olevia henkilöitä, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimatoimistoon työttömiksi työnhakijoiksi. Työkykyisinä on pidettävä kaikkia niitä henkilöitä, joita ei ole sosiaalivakuutuslaitoksen lainvoimaisella päätöksellä todettu työkyvyttömiksi tai jotka eivät saa sairausvakuutuksen päivärahaa. Työtä ovat siten oikeutettuja vaatimaan myös osatyökykyiset, joiden määrä on viime vuosina selvästi kasvanut. Heidän työllistämisenä edistämiseksi työvoimaviranomaisilla onkin käytettävissään erilaisia tukimuotoja, joilla kompensoidaan työnantajille mahdollisesti aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Työmarkkinoiden käytettävissä olo määriteltäisiin samoin kuin työttömyysturvalaissa.

Lakiehdotuksen mukaan omatoiminen tai työvoimapalvelujen avulla tapahtuva työhönsijoittuminen ensisijaisesti työssäkäyntialueella niin sanotuille vapaille työmarkkinoille tai työnsaantia edistävään koulutukseen on lähtökohtana työntekomahdollisuuden järjestämisessä. Työnsaantia edistävällä koulutuksella tarkoitetaan ensisijassa säännönmukaista ammattikoulutusta, mutta sillä tarkoitetaan myös oppisopimuskoulutusta ja työllisyyskoulutusta. Näiden koulutusmuotojen lisäksi kysymykseen voi tulla muukin koulutuksen järjestäminen, joka edistää työn saantia.

Jos toimenpiteet eivät tuota tulosta, on työntekomahdollisuus pyrittävä järjestämään 13 §:ssä tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen avulla. Nuorelle alle 20-vuotiaalle (17 §) ja pitkäaikaisytyöttömälle (18 §:n 3 momentti) kunta tai valtio ovat velvolliset järjestämään työntekomahdollisuuden. Valtion, kuntien ja yritysten yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehditaan alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä (19 §). Muiden 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden työntekomahdollisuuden järjestämisestä työllisyysmäärärahojen avulla säädettäisiin erikseen annettavilla asetuksilla.

17 §. Nuoren työ- tai harjoittelupaikka. Säännöksenä tarkoituksena on helpottaa alle 20-vuotiaiden pysyvää työllistymistä. Opetushallinnon tarjoamat koulutusmahdollisuudet pitäisi ensisijaisesti käyttää työttömyyden estämiseksi. Varsinkin 16—17-vuotiaat olisi ohjattava koulutukseen. Kunnan velvollisuus työ- tai harjoittelupaikan järjestämiseen kuudeksi kuukaudeksi työssäkäyntialueella on viimeisin keino. Nuoren tulisi pysyä työvoimapalvelujen piirissä myös työ- tai harjoittelujakson aikana pysyvän työllistymisen edistämiseksi tai jatkokoulutuksen järjestämiseksi.

Valtio myöntäisi kunnalle valtionosuutta

21 §:n mukaisesti työllistämistä aiheutuviin kustannuksiin.

Kunnalle säädettävä velvollisuus vastaisi kuntien keskusjärjestöjen ja työvoimaviranomaisten antamaa suositusta kaikkien nuorten työllistämiseksi viimekädessä kunnan toissä.

Nuorta, joka lähiaikoina aloittaa opiskelun tai menee suorittamaan asevelvollisuuttaan, ei tarvitse osoittaa työ- tai harjoittelupaikkaan ellei hän vaadi osoitusta.

Säännöksen vaikutuksia nuorten koulutushalukkuuteen samoin kuin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille on seurattava tarkoin.

18 §. *Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen.* Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen on yksi työllisyyden hoidon keskeisiä ongelmia. Pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseen velvoittaa jo hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännökset työntekomahdollisuuden järjestämisestä.

Kevään 1986 tulopoliittisten ratkaisujen yhteydessä valtioneuvosto teki periaatepäätöksen, jonka mukaan muun muassa asianomaiset viranomaiset velvoitetaan tekemään työttömistä työnhakijoista erityinen työllistämisselvitys. Selvityksen tarkoituksena on löytää työttömän kannalta soveltuvin ratkaisu työttömyysongelmaan.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan työvoimatoimiston on yhteistyössä opetus- sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa tehtävä selvitys pitkään työttömänä olleen työllistymis- ja koulutusedellytyksistä. Tämä tulisi tehdä viimeistään noin yhdeksän kuukautta kestäneen työttömyyden jälkeen. Selvityksen perusteella on tarvittaessa laadittava toimenpideohjelma edellytysten parantamiseksi. Selvitys laadittaisiin paikallistasolla. Tällöin viimeistään selvitetäisiin perusteellisesti jokaisen edellytykset koulutukseen tai työhön taikka mahdollisesti kysymyksen tuleva sosiaali- ja terveyshallinnon ratkaisu.

Työtön tulee sijoittaa aina ensisijaisesti työhön tai koulutukseen tavanomaisten työvoimapalvelujen avulla. Pitkään työttömänä olleella tulisi olla etusija työllisyyskoulutukseen, jos hänellä on koulutustarvetta. Jos tämä ei ole mahdollista, on etsittävä työnhakijan työllistämisen kannalta soveltuvin ratkaisu, joka voi olla työllistämistuen käyttö tai ohjaaminen suojatyöhön. Työllistämistuella voitaisiin työllistää valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Siten työllistäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi eri yhtiömuodoissa toimivissa yrityksissä tai yleishyödyllisissä yhdistyksissä asetuksella tarkemmin

säädettävällä tavalla. Tapauksessa, jossa työmahdollisuutta ei muuten löydy, tulee viimekätisenä toimenpiteenä kysymykseen työllistäminen valtion viraston tai laitoksen tahi kotikunnan järjestämissä toissä. Työllistämiskäsi olisi vähintään kuusi kuukautta. Kunnan valtionosuudesta säädetään 21 §:ssä. Työllistämisen toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

19 §. *Alueelliset näkökohdat.* Säännös korostaa julkisen ja yksityisen sektorin toimenpiteitä työllisyyden alueellisen tasapainon toteuttamisessa. Lähtökohtana tulee yleensäkin olla alueellisen tasapainon toteuttaminen pitkävaikutteisien toimenpitein, jotka tasapainottavat alueellista työllisyyskehitystä pysyväisluonteisesti erityisesti elinkeinoelämää kehittäen muun muassa tuemalla investointeja. Tämä edellyttää toimenpiteitä useilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla muun muassa talous-, työvoima- ja asuntopolitiikassa.

Käsitellessään vuoden 1983 alusta voimaan tulleen työllisyyslain muutoksen, jolla lakiin lisättiin työllisyysmäärärahojen käyttömenettelyä koskeva 2 a luku, eduskunta katsoi, että työllisyysmäärärahoja jaettaessa alueellisia työllisyyseroja on supistettava ja että palkkaukseen osoitettavia määrärahoja myönnettäessä on syytä ottaa suhteellisen työttömyyden ohella huomioon myös työttömien lukumäärä ja odotettavissa olevat muutokset sekä arvioitujen avoimien työpaikkojen ja koulutuspaikkojen määrä samoin kuin arvioitu alueellinen muuttotappio. Nämä näkökohdat olisi otettava huomioon myös lakia toimenpantaessa.

Säännöksen mukaan tulee valtion, kuntien ja yritysten toimenpiteiden tarkastelun tapahtua työssäkäyntialueittain siten, että millään työssäkäyntialueella ei työttömyys nouse olennaisesti yli maan keskiarvon. Olennaisena poikkeamaa voidaan pitää yleensä silloin, kun se on vuositasolla puolitoistakertainen maan keskiarvoon verrattuna. Alueellisesti tasapainoisen työllisyyskehityksen vaatimat toimet riippuvat siten yleisestä työllisyyskehityksestä. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan tässä laissa yhden tai useamman kunnan muodostamaa aluetta, jolla kuntalaiset yleisesti käyvät työssä.

Alueellisesti tasapainoisen työllisyyden toteuttamiseksi säädettäisiin asetuksessa, että alueellisten työttömyyserojen supistaminen otetaan huomioon tulo- ja menoarvion valmistelussa ja siltä osin kuin tavoitteeseen ei voida päästä muiden hallinnonalojen toimenpiteillä, tarvittavat määrärahat osoitetaan työvoimaministeriön pääluokkaan. Toimenpiteiden valmistelu edellyttää

muun muassa asianomaisten kuntien, työvoimapiirien toimistojen ja lääninhallitusten yhteistyötä samoin kuin valtiovarainministeriöltä ja työvoimaministeriöltä koordinoivaa otetta tulo- ja menoarvion valmistelussa.

20 §. *Kunnan työllistämismahdollisuuden rajoitus.* Kuntien velvollisuus järjestää 17—19 §:n nojalla työntekomahdollisuuksia vaihtelee kunnan työllisyystilanteesta riippuen erittäin voimakkaasti, mikä samalla merkitsee sitä, että velvoite joissakin kunnissa saattaa rasittaa veroäyriä kohtuuttoman paljon. Ehdotuksessa on katsottu, että kohtuullinen rasitus olisi enintään 0,5 penniä veroäyriä kohti. Tämä perustuu tietoihin kuntien vapaaehtoisesta työllistamisestä kunnallisen työllistämistuen avulla. Rajoitusta on käytännössä vaikea kytkeä suoraan veroäyriin, minkä vuoksi ehdotetaan, että kunta olisi täyttänyt velvoite-työllistämisen vaatimukset työllistäessään 17—19 §:n nojalla kaksi prosenttia vuositasolla kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä. Kahden prosentin raja vastaa keskimäärin 0,5 pennin veroäyrirasitusta.

Lakiehdotuksen 17 ja 18 §:n velvoitteesta ei aiheudu niin paljon kustannuksia, että kunnan velvollisuus rajoittuisi 20 §:n nojalla. Rajoituksella olisi merkitystä 19 §:n toimeenpanossa sellaisilla työssäkäyntialueilla, joilla työttömyysaste ylittää maan keskimäärän alueellisesti. Tosin näilläkin alueilla useat kunnat työllistävät jo nyt yli kaksi prosenttia ammatissa toimivasta väestöstä.

21 §. *Valtionosuus.* Kunnalla olisi lakiehdotuksen mukaan rajoitettu työllistämismahdollisuus. Tästä aiheutuviin kustannuksiin sillä olisi oikeus saada valtionosuutta. Ehdotuksen lähtökohtana on nykyinen kunnallinen työllistämiskäytäntö, josta on säädetty kunnallisesta työllistämistuesta annetulla asetuksella (1092/81).

Kunta saisi työllistäessään 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön valtionosuutta työttömyysturvalain mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaavan määrän henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa. Säännös vastaa voimassa olevan asetuksen säännöstä. Kun kunta työllistää 17 §:ssä säädetyn velvollisuuden perusteella alle 20-vuotiaan nuoren tai kun kunta työllistää 18 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden perusteella pitkäaikaistyöttömän, sillä olisi oikeus saada normaali valtionosuus korotettuna 70 prosentilla. Voimassa olevassa asetuksessa tämä korotus on 50 prosenttia. Korotuksen nostaminen 70 prosenttiin on tarpeen, koska nuorien ja pitkäai-

kaistyöttömien työllistamisestä aiheutuu kunnalle suuremmat kustannukset.

Kunnat olisi saatava työllistämään työttömiä vapaaehtoisesti mahdollisimman paljon. Tähän kannustettaisiin maksamalla kunnalle lisätukea sen mukaan, mikä on kunnan työllistämien työttömien osuus kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä. Lisätuki olisi kolmessa ensimmäisessä ryhmässä sama kuin voimassa olevassa asetuksessa. Tämän lisäksi mahdolliset tarvittavat lisätuet, jos kunta työllistää työttömiä enemmän kuin 2 prosenttia ammatissa toimivasta väestöstä, säädettäisiin asetuksella.

Työllisyysmäärärahoista ei olisi oikeutta saada valtionosuutta silloin kun kunta saa erityissäänösten perusteella samoihin kustannuksiin valtionapua tai -osuutta. Asetuksella annettaisiin nykyisen työllisyysasetuksen mukaiset säännökset viranomaisten yhteistyöstä päällekkäisrahoituksen estämiseksi.

22 §. *Valtionosuuden myöntäminen ja maksatus.* Valtionosuuden myöntäisi työvoimatoimisto. Työvoimapiirin toimisto maksaa valtionosuuden.

5 luku. Erinäiset säännökset

23 §. *Työttömyysturva.* Lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetun työttömänä olevan henkilön toimeentuloturva ehdotetaan turvattavaksi siten kuin laissa erikseen säädetään.

24 §. *Tiedonsaanti.* Työvoimaviranomaisten toimenpiteiden suunnittelu ja toteutus vaatii usein sellaisten tietojen käsittämistä, jotka ovat muilla valtion viranomaisilla tai kunnilla ja kuntaliitoilla.

Ehdotetun säännöksen mukaan työvoimaviranomaisilla olisi oikeus korvauksetta saada tällaiset työllisyysasiain hoidossa tarvitsemansa tiedot haltuunsa. Työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeus ulottuisi myös sanottujen viranomaisten hallussa oleviin tietoihin, jotka eivät ole julkisia, ja salaisiin tietoihin. Muilta viranomaisilta työvoimaviranomaiset eivät kuitenkaan voi vaatia tietoja muussa kuin siinä muodossa, jossa ne näillä viranomaisilla ovat.

25 §. *Viranomaisten tehtävät.* Eduskunta toteisi vuoden 1982 työllisyyskertomusta koskevassa kirjelmässään, että uutta työllisyyslakia valmisteltaessa olisi tutkittava mahdollisuudet sisällyttää työllisyystavoitteita myös muiden hallinnonalojen toimintaa ohjaaviin säännöksiin. Samalla se toteisi, että lainsäädännöllä olisi pyrittävä lisäämään työvoimahallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa

työllisyystavoitteen toteutumiseen myös muilla hallinnonaloilla.

Työllisyyden edistämisen tulisi sisältyä kunkin yhteiskuntapolitiikan sektorin toimintaan ja täten yhtenä osatavoitteena kunkin hallinnonalan toimintaa ohjaavaan normistoon. Työllisyyslain säätämisen jälkeen onkin tarpeen ryhtyä arvioimaan ja kehittämään eri yhteiskuntapolitiikan sektoreita koskevaa lainsäädäntöä erityisesti työllisyyden edistämisen näkökulmasta. On kuitenkin perusteltua, että jonkin viranomaisen nimenomaisena tehtävänä on huolehtia siitä, että työllisyys saa sille kuuluvan keskeisen aseman eri yhteiskuntapolitiikan sektoreiden toiminnassa. Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain mukaan työvoimaministeriö käsittelee ne valtioneuvostolle kuuluvat asiat, jotka koskevat paitsi työvoimapolitiikan suunnittelua ja ohjausta myös työllisyyden edistämistä ja työttömyyden torjuntaa. Säännöksessä ehdotettu yhteensovittamistehtävä kuuluu siten luontevasti työvoimaministeriölle ja muille työvoimaviranomaisille, joille lakiehdotuksessa säädetään tehtäviksi esitysten teko muiden valtion viranomaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta täystyöllisyystavoitteen saavuttamiseksi.

Työvoimaviranomaisten on toimittava tiiviissä yhteistyössä työntekijöitä ja työnantajia edustavien järjestöjen kanssa jo kansainvälisten sopimustenkin perusteella, mutta ehdotetun työllisyyslain tavoitteiden toteuttaminen edellyttää yhteistyön syventämistä edelleen; työllisyyden edistämisen tulisi sisältyä myös työmarkkinajärjestöjen toimintaan entistä painavammin. Yhteistyötä kuntien kanssa on kehitettävä voimakkaasti kaikilla hallinnon tasoilla paikallishallinnosta keskushallintoon. Kunnan työllistämisvelvollisuuden toteuttaminen vaatii varsinkin lain voimaantullessa saumatonta yhteistyötä.

26 §. *Lain soveltaminen Suomen kansalaisuutta vailla olevaan henkilöön.* Työllisyyslakiehdotuksen lähtökohtana on, että ehdotetut toimenpiteet turvaavat kaikkien kansalaisten mahdollisuuden tehdä työtä. Lakiehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden tarkoituksena on myös turvata Suomessa asuvien muiden kuin Suomen kansalaisten mahdollisuus tehdä työtä, kuitenkin ottaen huomioon ulkomaalaisten työntekoa koske-

vat erityissäännökset. Siten pohjoismaiden kansalaiset, joilta ei vaadita työlupaa yhteispohjoismaisia työmarkkinoita koskevan sopimuksen perusteella, ovat samassa asemassa kuin Suomen kansalaiset työnsaannin turvaamisen suhteen asuesaan Suomessa.

27 §. *Työvoimatoimikunta.* Työvoimatoimistojen yhteydessä toimivissa työvoimatoimikunnissa on käsiteltävä tämän lain toimeenpanoon liittyviä työvoimaviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja kuntien välisiä yhteistyökysymyksiä. Työvoimatoimikunnassa on hyvä tilaisuus suunnitella työllistettäville järjestettävää töitä. Työvoimatoimikunnasta säädetään erikseen asetuksella.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain nojalla annettavassa asetuksessa olisi säädettävä työohjelmien laatimisesta, valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin perusteella laatimien suunnitelmien sisällöstä sekä muista tarvittavista tarkemmista säännöksistä lain täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto antaisi yleismääräykset siitä, missä tapauksissa lainoille, avustuksille ja korkotuelle on asetettava työllisyys ehdot sekä millaiset ne olisivat.

Lakiehdotuksen mukaan erityisistä työllistämistoimenpiteistä annettaisiin erilliset toimenpidesäännökset, jotka tarvitaan lain toimeenpanemiseksi.

3. Voimaantulo

Tarpeellisten asetuksella annettavien tarkempien säännösten ja määräysten valmistelua varten tulisi varata riittävä aika. Tämän vuoksi ehdotetaan, että työllisyyslaki tulisi voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Työllisyyslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä.

2 §

Työllisyystavoite ja sen vaatimat toimenpiteet

Kansalaisten toimeentulon turvaavan, työpäikan vapaaseen valintaan ja tuottavan työn tekemiseen perustuvan täystyöllisyyden saavuttamiseksi valtion tulee edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä.

Täystyöllisyyden toteuttamiseksi valtion tulee edistää korkeaa ja tasaista työvoiman kysyntää yleisin talouspoliittisin sekä muin työllisyyteen vaikuttavin toimenpitein.

Työttömyyden torjumiseksi ja työvoiman puutteen ehkäisemiseksi valtion tulee työvoima- ja koulutuspoliittisin sekä muin kehittävin ja ohjauvin toimenpitein edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan ammatillista ja alueellista sopeutumista.

2 luku

Suunnittelu

3 §

Tutkimukset, ennusteet ja tilastot

Työvoimapolitiikkaa varten tulee laatia suunnitelmia sekä selvittää tuotantotoiminnan, työvoiman ja työmarkkinoiden muutoksia sekä näiden ja eri toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen ja työttömyyteen. Tässä tarkoituksessa on tehtävä tutkimuksia, tilastoja ja ennusteita.

4 §

Suunnitelmat

Valtion työvirastojen sekä kuntien ja kuntainliittojen on ennakolta laadittava seuraavaa vuotta

varten suunnitelmat työmäärärahoihin toimeenpantavien töittensä järjestämisestä ottaen huomioon tämän lain säännökset.

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen on vuosittain laadittava 1 momentissa säädettyjen suunnitelmien lisäksi työllisyismäärärahoilla kokonaan tai osaksi rahoitettavien töiden suunnitelma.

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen on toimitettava 1 ja 2 momentissa tarkoitetut suunnitelmat työvoimaviranomaisille työvoimaministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto hyväksyy vuosittain työvirastojen työmäärärahojen ja työvoiman käyttösuunnitelman sekä työllisyismäärärahoilla kokonaan tai osaksi rahoitettavien töiden suunnitelman.

5 §

Tavoiteohjelma

Valtioneuvosto laatii vuosittain kevätkaudella työllisyyden hoidon lähiajan tavoiteohjelman. Tavoiteohjelman tulee sisältää katsaus talous- ja työllisyysnäkyymiin. Ohjelmassa tulee selvittää muun muassa toimenpiteet työvoimapalvelujen kehittämiseksi, nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseksi ja alueellisten työttömyyserojen supistamiseksi sekä niiden edellyttämän eri hallinnonalojen välisen yhteistyön järjestämiseksi.

6 §

Työllisyyskertomus

Valtiopäiväjärjestyksen 29 §:ssä tarkoitettussa hallituksen kertomuksessa on vuosittain selostettava hallituksen toimenpiteet tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi.

3 luku

Työllisyyden hoito

7 §

Työvoimapalvelut

Kansalaisten työhönsijoittumisen turvaamiseksi ja työnantajien työvoiman saannin edistämiseksi valtion tulee järjestää työvoimapalveluja niin kuin niistä tässä laissa ja erikseen säädetään.

Työvoimapalveluja ovat erityisesti työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työllisyyskoulutus, muuttoturvan järjestäminen, sijaintineuvonta, ohjaaminen omatoimiseen työllistymiseen, kansainvälinen harjoittelijanvaihto, tietopalvelu ja vajaakuntoisten erityispalvelut.

Työvoimapalvelut tulee järjestää siten, että niillä varaudutaan työvoiman tarpeen sekä työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin ja että ne edistävät sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla. Työvoimapalvelujen järjestämisessä tulee lisäksi ottaa huomioon työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttamat tarpeet.

8 §

Ilmoitusvelvollisuus

Työnantajan on ilmoitettava merkittävistä työvoiman käyttöä koskevista muutoksista ja uusien toimipisteiden perustamisesta sekä avoimiksi tulevista työpaikoista työvoimaviranomaiselle niin kuin siitä lailla erikseen säädetään tai valtioneuvoston ja työnantajia edustavien yhdistysten välillä sovitaan.

9 §

Suhdanne- ja kausivaihtelut

Valtion, kuntien ja kuntainliittojen on huolehdittava siitä, että niiden rahoittamat investoinnit sekä niiden edellyttämä työvoiman käyttö ajoitetaan suhdanne- ja kausivaihteluita tasoitavasti.

Kunnan rahoittamissa töissä ei työmäärärahoilla palkattujen työntekijöiden keskimäärä saa kesäkuun alun ja elokuun lopun välisenä aikana ylittää vuoden muiden kuukausien vastaavaa keskimäärää. Keskimäärää laskettaessa ei oteta huomioon työpaikkoja, jotka on järjestetty opiskelijoille tai harjoittelijoille.

Milloin siihen on suhdannepoliittisia tai muita erityisiä syitä, työvoimaviranomaisella on oikeus kalenterivuoden aikana myöntää valtion työvirastolle ja kunnalle poikkeus edellä säädetystä vel-

vollisuudesta siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Jos kunnan työntekijäin määrä on kesäkautena suurempi kuin 2 momentissa on säädetty, on kunnan suoritettava valtiolle korvaus jokaiselta työpäivältä siten, että päiväkorvaus vastaa valtion investointiluntoisten töiden keskimääräisiä työvoimakustannuksia päivää kohti laskettuina. Korvauksen suuruuden määrää työvoimaministeriö.

10 §

Hankinnat

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen on, mikäli ulkomaankauppaa koskevista Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista ei muuta johdu, hankinnoissa otettava huomioon tämän lain säännökset.

11 §

Työhönotto työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettuihin töihin

Valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntainliittojen on ottaessaan uutta työvoimaa 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin töihin tehtävä se paikallisten työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla. Työvoimaviranomaisten on osoittaessaan työvoimaa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin töihin annettava etusija niille, joiden työnsaannin tarve on suurin.

12 §

Työllisyys ja valtionavut

Ennen kuin valtion tulo- ja menoarviossa olevasta määrärahasta myönnetään lainoja, avustuksia tai korkotukea investointeihin, on asiasta hankittava työvoimaministeriön lausunto, jollei kysymys ole tulo- ja menoarvion käyttösuunnitelmaan sisältyvästä hankkeesta. Jos lausunnosta halutaan poiketa, on ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia saatettava valtioneuvoston rahasiانvaliokunnan käsiteltäväksi.

Myönnettäessä 1 momentissa tarkoitettuja lainoja, avustuksia tai korkotukea on niiden käytölle asetettava työvoiman käyttöä koskevat ehdot, joiden perusteet valtioneuvosto vahvistaa.

13 §

Työllisyysmäärärahat

Valtion tulo- ja menoarvion työllisyysmäärärahoista voidaan osoittaa tai myöntää tulo- ja

menoarvion perustelujen mukaisesti määrärahoja valtion virastoille ja laitoksille, kunnille ja kuntainliitoille sekä yksityisille ja yhteisöille rakentamista, kunnossapitoa, perusparannusta, laajentamista ja rakenteellisesti uudelleen järjestämistä koskeviin hankkeisiin tai muihin investointeihin siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään sekä henkilöstön palkkaamiseen tai työttömälle maksettaviin korvauksiin siten kuin siitä on erikseen laissa tai asetuksessa säädetty taikka valtioneuvosto tai työvoimaministeriö päättänyt.

Työllisyysmäärärahoja ovat tulo- ja menoarviossa työvoimaministeriön hallinnonalan pääluokkaan osoitetut määrärahat, jotka on tarkoitettu työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan.

14 §

Valtionavun määrä

Työllisyysmäärärahoista myönnettävä valtionapu rakentamista, kunnossapitoa, perusparannusta, laajentamista, rakenteellisesti uudelleen järjestämistä tai muuta investointia koskevaan hankkeeseen ei saa yhdessä samaan kohteeseen suoritettavan muun valtionavun kanssa ylittää asianomaista valtionapuhanketta koskeissa erityissäännöksissä tai -määräyksissä säädettyä tai määrättyä taikka muutoin vahvistettua tällaisen hankkeen valtionavun enimmäismäärää. Valtionapu ei kuitenkaan saa ylittää 90 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Työllisyysmäärärahoista myönnetty valtionapu otetaan huomioon erityissännösten perusteella myönnettävän valtionavun vähennyksenä.

Hankkeisiin, jotka toteutetaan vaikeimmilla työttömyysalueilla, voidaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty, osoittaa ylimääräistä valtionapua enintään 20 prosenttia valtionavun perusteeksi hyväksyttävistä kustannuksista. Hankkeeseen tulevan valtion rahoituksen yhteismäärä ei kuitenkaan saa ylittää 90 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Ylimääräistä valtionapua ei oteta huomioon mahdollisesti myönnettävän muun valtionavun vähennyksenä.

Jos valtionavun enimmäismäärästä ei ole annettu 1 momentissa tarkoitettuja erityissännöksiä tai -määräyksiä, työllisyysmäärärahoista myönnettävä valtionapu yhdessä muun valtionavun kanssa ei saa ylittää 75 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

15 §

Työllisyysmäärärahojen käytön edellytykset

Työllisyysmäärärahojen käyttämisen edellytyksenä 14 §:ssä tarkoitettuihin hankkeisiin on, että valtionapuhankkeen suunnittelussa, toteuttamisessa ja valtionaputoiminnassa noudatetaan, mitä kunkin hankkeen osalta mahdollisesti on erikseen säädetty ja määrätty.

4 luku

Työ- ja koulutustilaisuuksien järjestäminen

16 §

Työntekomahdollisuuden järjestäminen

Työkykyinen 17—64-vuotias työmarkkinoilla käytettävissä oleva työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimiksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen.

Jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei ole työllistynyt omatoimisesti eikä 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, on valtion tai sen kunnan, jossa henkilöllä on väestökirjalain (141/69) 9 §:n mukainen kotipaikka, pyrittävä järjestämään 13 §:ssä tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen avulla siten kuin asetuksella erikseen säädetään mahdollisuus hänen työkykyään vastaavan toimeentulon turvaavan työn tekemiseen työssäkäyntialueella omassa tai toisen yrityksessä, yhdistyksessä, kunnassa, kuntainliitossa taikka valtion virastossa tai laitoksessa ottaen huomioon, mitä muualla tässä laissa säädetään työ- ja koulutustilaisuuksien järjestämisestä.

Henkilön ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän itse asettaa sellaisia rajoituksia, jotka estävät tarjotun työn vastaanottamisen työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin tai tarjottuun hänelle soveltuvaan koulutukseen osallistumisen.

17 §

Nuoren työ- tai harjoittelupaikka

Alle 20-vuotiaalle nuorelle, jolle työvoimaviranomaiset eivät ole kolmen kuukauden kuluessa hänen ilmoittautumisestaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi voineet osoittaa työtä tai työnsaantia edistävää koulutusta, on sen kunnan, jossa nuorella on kotipaikka, järjestettävä

vä työssäkäyntialueella työ- tai harjoittelupaikka kuuden kuukauden ajaksi.

18 §

Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen

Työvoimatoimiston tulee yhteistyössä opetus- sekä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa tehdä selvitys pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymis- ja koulutusedellytyksistä sekä laatia tarvittaessa toimenpideohjelma näiden edellytysten parantamiseksi.

Jos 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettujen henkilöiden työllistämiseen sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Jos työnhakijaa ei voida työllistää 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, on valtion tai kunnan työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

19 §

Alueelliset näkökohdat

Valtion, kuntien ja yritysten yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehditaan alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minikään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääristä tasoa.

20 §

Kunnan työllistämismahdollisuuden rajoitus

Kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää 17—19 §:ien nojalla työntekomahdollisuutta vuositasolla useammalle henkilölle kuin kahdelle prosentille kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä. Valtio on velvollinen järjestämään työntekomahdollisuuden niille 17—19 §:ssä tarkoitetuille henkilöille, joita kunta ei ole työllistänyt.

21 §

Valtionosuus

Jos kunta on työllistänyt 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua työvoimatoimiston osoittaman työttömän henkilön, sillä on oikeus saada työllisyysmäärärahoista työllistämistä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain (602/84) mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaava määrä henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa (*normaali valtionosuus*).

Jos työvoimatoimisto osoittaa kunnan työllistettäväksi 17 §:n nojalla alle 20-vuotiaan nuoren henkilön, kunnalla on oikeus saada normaali valtionosuus korotettuna 70 prosentilla. Jos työvoimatoimisto osoittaa kunnan työllistettäväksi 18 §:n 3 momentin nojalla pitkäaikaistyöttömän työnhakijan, kunnalla on oikeus saada normaali valtionosuus korotettuna 70 prosentilla. Jos kunta työllistää työvoimatoimiston osoittaman 20—24-vuotiaan 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilön, sillä on oikeus saada normaali valtionosuus korotettuna 50 prosentilla (*korotettu valtionosuus*).

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty kunnan oikeudesta valtionosuuteen sovelletaan myös kuntainliittoon sen työllistäessä 1 ja 2 momentissa tarkoitettua henkilöä.

Kunnalle maksetaan sen perusteella, kuinka suuren osuuden alueensa ammatissa toimivasta väestöstä kunta on keskimäärin vuosineljänneksen aikana työllistänyt 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, *lisätukea* seuraavasti:

	Työllistettyjen osuus kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä		Lisätuen osuus normaalin ja korotetun tuen yhteismäärästä
vähintään	1	%	10 %
„	1,5	%	20 %
„	2	%	30 %

Kunnan työllistäessä työttömiä enemmän kuin 2 prosenttia kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä maksetaan kunnalle lisätukea, jonka määrästä säädetään asetuksella.

Kunnalla ja kuntainliitolla on oikeus saada 1 ja 2 momentin mukaista valtionosuutta enintään kuusi kuukautta kerrallaan kutakin työllistettyä kohti.

22 §

Valtionosuuden myöntäminen ja maksatus

Valtionosuuden myöntämisestä päättää työvoimatoimisto. Valtionosuuden maksaa työvoimapiirin toimisto.

5 luku

Erinäiset säännökset

23 §

Työttömyysturva

Edellä 16 §:ssä tarkoitetun työttömänä olevan henkilön toimeentulo turvataan siten kuin laissa erikseen säädetään.

24 §

Tiedonsaanti

Työvoimaviranomaisilla on oikeus korvauksetta saada muilta valtion viranomaisilta sekä kunnilta ja kuntainliitoilta työllisyysasiain hoidossa tarvitsemiaan tietoja.

25 §

Viranomaisten tehtävät

Työvoimaviranomaisten tehtävänä on huolehtia esitysten tekemisestä muiden valtion viranomaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn täystyöllisyystavoitteen saavuttamiseksi.

Lain täytäntöönpanossa työvoimaviranomaisten tulee toimia yhteistyössä myös työnantajia ja työntekijöitä sekä kuntia edustavien samoin kuin muiden asianomaisten järjestöjen kanssa.

26 §

Lain soveltaminen Suomen kansalaisuutta vailla olevaan henkilöön

Myös sellaiselle Suomessa asuvalle henkilölle, joka ei ole Suomen kansalainen, on järjestettävä

mahdollisuus tehdä työtä siten kuin tässä laissa säädetään, ottaen kuitenkin huomioon hänen työntekoaan koskevat erikseen annetut säännökset.

27 §

Työvoimatoimikunta

Työvoimatoimiston yhteydessä toimivassa työvoimatoimikunnassa, josta on säädetty erikseen työvoimatoimikunnasta annetulla asetuksella (698/84), käsitellään tämän lain toimeenpanoon liittyviä asioita.

28 §

Asetuksenantovaltuus

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

6 luku

Voimaantulo

29 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

Tällä lailla kumotaan 23 päivänä joulukuuta 1971 annettu työllisyyslaki (946/71) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Naantalissa 8 päivänä elokuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Työvoimaministeri *Urpo Leppänen*