

EDUSKUNNAN  
LAKI- JA TALOUSVALIOKUNTA

Helsingissä

20 päivänä tammikuuta 1987

Lausunto n:o 4

## Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti kirjeellään 26 päivältä syyskuuta 1986 pyytänyt laki- ja talousvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 94 työllisyyslaiksi. Lisäksi sosiaalivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti kirjeellään 24 päivältä lokakuuta 1986 pyytänyt laki- ja talousvaliokunnan lausunnon ed. Alpin ym. lakialoitteesta n:o 14 työllisyyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä samoin eduskunnan päätöksen mukaisesti kirjeellään 14 päivältä lokakuuta 1986 pyytänyt laki- ja talousvaliokunnan lausunnon ed. Tennilän ym. lakialoitteesta n:o 92 työllisyyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuulavana osastopäällikkö Hannu Ettala, hallitusneuvos Matti Ilonen ja tutkija Niilo Sääski työvoimaministeriöstä, budjettineuvos Risto Ranki valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kunnallistalouden neuvottelukunnan pääsihteeri Raimo Lindberg sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Sakari Tenhunen valtion työmarkkinalaitoksesta, toimistopäällikkö Esko Himanen ammattikasvatushallituksesta, varatoimitusjohtaja Pekka Alanen ja apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari Suomen Kaupunkiliitosta, varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski ja osastopäällikkö Arto Laitinen Suomen Kunnallislitosta, johtaja K.-J. Brunström Finlands svenska kommunförbundista, tutkimuspäällikkö Pekka Hemmilä kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta, osastopäällikkö Gunnel Liljestränd Kunnallisesta eläkelaitoksesta, tutkimussihteeri Pertti Parmanne Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castren Suomen Työnantajain Keskusliitosta, osastonjohtaja Iikka B. Voipio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen

Keskusliitosta, koulutuspoliittinen sihteeri Heikki Liede Akavasta, tutkimuspäällikkö Matti Koivisto Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, lakimies Päivi Ahonen Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Erkki Hellstén Teollisuuden Keskusliitosta, osastopäällikkö Keijo Hyvönen Maataloustuottajain Keskusliitosta, toimitusjohtaja Harri Späre Kaupan Keskusvaliokunnasta, työsuhtesihhteeri Risto Höglund Jyväskylän kaupungista, henkilöstöpäällikkö Marja Salmi-Tuominen Turun kaupungista, kaupunginjohtaja Veikko Tikkanen Kuhmon kaupungista, henkilöstösihteeri Arto Lepistö Heinolan kaupungista, apulaiskaupunginjohtaja Jouko Juntunen ja henkilöstöpäällikkö Seppo Jokinen Savonlinnan kaupungista, kunnanjohtaja Asko Liimatainen ja kunnaninsinööri Mauno Nurmenniemi Viitasaaren kunnasta, kunnanjohtaja Pentti Asunmaa Kuoreveden kunnasta, kunnanjohtaja Alvar Saukko Suomussalmen kunnasta, kunnanjohtaja Jukka Alkio Vesilahden kunnasta, kunnanjohtaja Veikko Tapaninen Pielaveden kunnasta, kunnanjohtaja Kari Maunula Nurmmon kunnasta, projektipäällikkö Helena Luusua-Korhonen Lapin maakuntaliitosta, piiripäällikkö Tapani Halonen Helsingin työvoimapiiristä, piiripäällikkö Antti Kaartinen Jyväskylän työvoimapiiristä, tutkija Jorma Vilhunen Mikkelin työvoimapiiristä, tohtori Tuire Santamäki Työväen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, koulutustarkastaja Jouko Toivonen Helsingin kaupungin oppisopimustoimimistosta, työllisyystutkimustoimikunnan puheenjohtaja Gösta Mickwitz sekä työttömien valtuuskunnan puheenjohtaja Reino Leinonen.

## Hallituksen esitys

Hallituksen esitys uudeksi työllisyyslaiksi sisältää säännökset, jotka koskevat yhteiskuntapolitiikan täystyöllisyyspäämäärää, talouspolitiikan ja erityisesti työvoimapolitiikan tehtävää lain päämäärien toteuttamiseksi, työvoimapolitiikan suunnittelun ja tutkimuksen tehtäviä, työvoimapalvelujen sekä työntekomahdollisuuden järjestämistä. Esitystä laadittaessa on katsottu, että työllisyyslain tulee olla luonteeltaan yleislaki, johon erilliset toimenpidelait tulevat nojautumaan. Ottaen huomioon vuonna 1972 hallitusmuodon 6 §:ään tehty lisäys, työttömyyden lisääntyminen 1970-luvulta lähtien sekä arviot työllisyyden tulevasta kehityksestä on päädytty siihen, että työllisyyslain uudistamisen perusteena tulee olla kansalaisen työnsaannin turvaaminen.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoimapalvelujen kehittäminen on katsottu tarpeelliseksi sekä kansalaisten työnsaannin edistämiseksi että yritysten työvoiman saannin helpottamiseksi. Vaikka lakiehdotus asettaa talouspoliittiset toimenpiteet ensisijaisiksi pyrittäessä työnsaannin turvaamiseen, tarvitaan myös erityisiä toimenpiteitä työtilaisuuksien järjestämiseksi työttömiksi joutuneille. Näiden työllisyysperustein toimeenpantavien työtilaisuuksien järjestäminen on ensisijaisesti julkisen vallan tehtävänä. Julkiselta vallalta 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 toisissa.

Hallituksen 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 terveystyö- sekä työvoimaviranomaisille asetettaisiin velvollisuus yhteistyössä selvittää toimenpide, jolla estetään työnhakijan työttömyyden muodostuminen pitkäaikaiseksi. Jos muuta ratkaisua ei löydetä, olisi valtion tai kunnan järjestettävä työntekomahdollisuus kuudeksi kuukaudeksi pitkäaikaistyöttömälle. Esityksen mukaan olisi valtion, kunnan ja yritysten yhdessä huolehdittava yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin myös työllisyyden alueellisesti tasapainosta siten, että työttömyys ei mil-

lään 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.

## Lakialoitteet

Ed. Alpin ym. edellä mainitun lakialoitteen lähtökohtana on, että täystyöllisyyteen pyritään ensisijassa yleisin talouspoliittisin sekä työvoima- ja koulutuspoliittisin toimenpitein. Vaikka talouspoliittiset toimenpiteet olisivatkin ensisijaisia keinoja työnsaannin turvaamiseksi, tulisi yhteiskunnan varautua myös erityisiin toimenpiteisiin työtilaisuuksien järjestämiseksi. Päävastuu näistä erityistoimenpiteistä olisi valtiolla. Valtion työllisyysmäärärahoista voitaisiin myöntää määrärahoja myös kunnille ja kuntainliitoille sekä yksityisille ja yhteisöille työtilaisuuksien järjestämiseen.

Julkiselle vallalle ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus järjestää mahdollisuus työntekoon vähintään kolme kuukautta työttömänä työnhakijana olleelle. Tämä velvollisuus olisi valtion ja kunnan yhteinen siten, että työtöntä ei voitaisi osoittaa kunnan työllistettäväksi ilman kunnan suostumusta, jos kunta jo työllistäisi vähintään puolet työhönosoitukseen oikeutetuista henkilöistä tai vähintään 5 % ammatissa toimivasta väestöstään. Valtio vastaisi pääosin myös kunnan työllistämiskustannuksista. Työn tulisi olla koko-aikaista ja vastata työnhakijan työkykyä. Työstä maksettaisiin työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Työsuhteen kesto olisi 12 kuukautta kerrallaan, jonka jälkeen työnhakijalla olisi kolmen kuukauden kuluttua oikeus uuteen työhönosoitukseen.

Ed. Tennilän ym. edellä mainitun lakialoitteen mukaan työttömyyden vähentäminen ja poistaminen edellyttää valtion oman yritystoiminnan suunnitelmallista ja määrätietoista kehittämistä ja sen laajentamista myös uusille aloille. Valtion ja kuntien palvelutehtäviä olisi kehitettävä palkkaamalla niihin lisää väkeä. Valtiolla ja kunnilla tulee määrätä työllistämisvelvoite. Kuukauden työttömänä olleelle olisi osoitettava työtä valtion tai työnhakijan kotikunnan toimesta. Työn tulisi kestää kerrallaan 12 kuukautta, jonka jälkeen työnhakijalla olisi kuukauden jälkeen

jälleen oikeus uuteen työhönoisotukseen. Työn tulee olla kokopäiväistä ja kunnolla palkattua. Valtion tulisi kantaa taloudellinen vastuu myös kuntien työllistävästä toimista. Lakiehdotus on esitetty tulevaksi voimaan 1.1.1987 lukien, mikä edellyttäisi tarvittavien muutosten tekemistä vuoden 1987 valtion tulo- ja menoarvioon.

### Valiokunnan kannanotot

Laki- ja talousvaliokunta on lausuntoa valmistellessaan tarkastellut hallituksen esitystä toimialansa perusteella lähinnä kunnallishallinnon kannalta. Valiokunta esittää lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutoksina.

Työllisyyslakiehdotuksen myönteisenä piirteenä valiokunta pitää sitä, että esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aseman parantamiseen työllisyyden hoidossa. Myös yhteistyön lisäämistä työvoima- ja sosiaaliviranomaisten välillä on pidettävä parannuksena nykytilanteeseen. Niin ikään kausivaihteluita koskevien säännösten tarkistaminen on perusteltua, koska voimassa olevat kausivaihtelun tasaamissäännökset on käytännössä todettu kuntien kannalta työläiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi.

Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että esityksessä korostetaan julkisen ja yksityisen sektorin toimenpiteitä työllisyyden alueellisen tasapainon toteuttamisessa. Säännösehdoituksen mukaan valtion, kuntien ja yritysten toimenpiteiden tarkastelun tulee tapahtua työssäkäyntialueittain siten, että millään työssäkäyntialueella työttömyys ei nouse olennaisesti yli maan keskiarvon. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan käsitteellä "työssäkäyntialue" tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan muodostamaa aluetta, jolla kuntalaiset yleisesti käyvät työssä. Valiokunnan mielestä käsite "työssäkäyntialue" ei ole yksiselitteinen, minkä vuoksi työllisyyslain soveltamisessa "työssäkäyntialueen" osalta saatetaan aiheutua ongelmia muun muassa tarkasteltaessa edellä mainittua alueellisesti tasapainoista työllisyyttä ja kunnan järjestäessä nuorelle työ- tai harjoittelupaikkaa työssäkäyntialueella.

Valiokunta on eri yhteyksissä korostanut kunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Hallituksen esitys kuntien ja kuntainliittojen työllistämismääräyksen osalta ei vastaa niitä periaatteita, jollaisiin valiokunta kannanotoissaan on kiinnittänyt huomiota. Valiokunnan mielestä lakiehdotus to-

teutuessaan nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismääräyksen osalta loukkaa kuntien ja kuntainliittojen oikeuksia itsenäisinä työnantajina.

Hallitusmuodon mukaan päävastuu työllistamisestä kuuluu valtiolle. Kunnilla ei ole käytettävissään riittäviä talous-, vero- ja koulutuspoliittisia mahdollisuuksia, joilla se voisi tehokkaasti vaikuttaa työttömyyden olennaiseen vähentämiseen.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan muun muassa eläkekustannukset jäävät työllistettyjen osalta kuntien kannettaviksi. Lisäkustannuksia kunnille tulevat aiheuttamaan myös työllisyyden hoidosta johtuvat hallinto-, väline- ja materiaalikustannukset.

### Yksityiskohtaiset huomautukset

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei ole työllistynyt omatoimisesti eikä 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, on valtion tai sen kunnan, jossa henkilöllä on väestökirjain (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. Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 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. Lakiehdotuksen 21 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan työllistäessä työttömiä enemmän kuin 2 % kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä maksetaan kunnalle lisätukea, jonka määrästä säädetään asetuksella.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Kunnallislain 5 §:n 2 momentin mukaan kunnille ei saa asettaa uusia tehtäviä taikka taloudellisia tai muita velvoituksia eikä niiltä ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muutoin kuin säättämällä siitä laeilla. Valiokunta toteaa, että edellä mainittujen 16 §:n 2 momentin ja 18 §:n 3 momentin mukaan työntekomahdollisuuden järjestäminen kuuluisi valtiolle tai kunnalle siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Velvolli-

suuksien tarkka jakautuminen valtion ja kunnan kesken jäisi siis asetuksen varaan. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että velvollisuuksien täsmällinen jakautuminen jäisi asetuksella säädettäväksi. Kuntien itsehallinnon kannalta katsottuna valiokunta edellyttää, että asiasta säädetään lailla. Myös edellä mainitun 21 §:n 5 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa maksettavasta lisätuesta tulee säätää lailla samoin kuin on tehty 21 §:ssä tarkoitettujen valtionosuuksien ja saman pykälän 4 momentissa tarkoitettujen lisätuen osalta.

Lailla tulee säätää myöskin siitä, että työvoimaviranomaisten on ilmoitettava kunnalle kustakin työllistettävästä kuukaudesta ennen työttömyysajan täyttymistä. Samoin tulee säätää siitä, että kunnalla on yhden kuukauden aika käytettävissään kunkin työllistettävän työllistämiseen.

Lakiehdotuksen mukaan kunnan ja kuntainliiton tulisi ottaa työvoimansa työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettaviin töihin työvoimatoimiston osoittamalla tavalla. Menettely poikkeaa nykyisestä käytännöstä. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen säätäminen esitetysssä muodossa loukkaa kuntien ja kuntainliittojen oikeuksia työnantajina valita omat työntekijänsä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että ehdotettua järjestelmää muutetaan siten, että kunnilla ja kuntainliitoilla tulee edelleen olla myös edellä mainituissa tapauksissa mahdollisuus itse valita työvoimansa, jotta kulloiseenkin työhön tulee valituksi siihen soveltuva henkilö. Työntekijän kannalta katsottuna työn on oltava mielekästä, jolloin myöskään työmotivaatio ei kärsi.

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan 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 työssäkäyntialueella työ- tai harjoittelupaikka kuuden kuukauden ajaksi. Yhtyen hallituksen esityksen perusteluihin valiokunta pitää tärkeänä, että nuorten työttömyyden estämiseksi pitäisi ensisijaisesti käyttää opetushallinnon tarjoamat koulutusmahdollisuudet. Vaikka valiokunta pitää tärkeänä perus- ja ammattikoulutuksen kautta tapahtuvan työn saamisedellytysten parantamista, tällä ei saa korvata työn tarjoamista silloin kun asianomainen hakee työtä.

Lakiehdotuksen 18 §:n säännös koskee pitkäaikaistyöttömiä. Pitkäaikaistyöttöminä on pidettävä myös kansaneläkelain ja eri työntekijäin eläkelakien mukaista työttömyyseläkettä saavia hen-

kilöitä. Myös nämä henkilöt tulisivat työllisyyslaissa säädetyn pakollisen työllistämisvelvollisuuden piiriin. Koska työttömyyseläkkeen yhtenä tarkoituksena on huolehtia pitkäaikaistyöttömien toimeentuloturvasta, ei ole tarkoituksenmukaista, että heihin kohdistettaisiin työllisyyslakiehdotuksessa säädetyt työllistämistoimenpiteet. Työttömyyseläkkeellä olevien työllistäminen tulisi merkitsemään työvoimahallinnolle huomattavia ylimääräisiä toimenpiteitä sekä vaarantaisi nuorten ja muiden pitkäaikaistyöttömien aseman, mihin työllisyyslain toimenpiteet on tarkoitettu. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 18 §:ään tehtäisiin muutos, jonka mukaan työttömyyseläkkeellä olevat henkilöt eivät kuuluisi työllisyyslain piiriin.

Hallituksen esityksen 10 §:n mukaan kuntien ja kuntainliittojen olisi hankinnoissaan otettava huomioon työllisyyslain säännökset. Kunta voisi ehdotetun säännöksen perusteella kunnallislain estämättä ratkaista hankinnan siten, että työllisyyslain näkökohtien ollessa olemassa voitaisiin valita tarjous, joka ei välttämättä olisi halvin. Valiokunta toteaa, että esitys laajentaisi merkittävästi työllisyysnäkökohtien huomioon ottamista kuntien ja kuntainliittojen hankintoja koskevassa päätöksenteossa verrattuna siihen, mitä nykyisin kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetussa laissa on säädetty. Vaikka ehdotetulla säännöksellä on osaltaan merkitystä työllisyyden toteuttamisessa, valiokunta pitää tärkeänä, ettei säännöksen soveltamisesta saa aiheutua kunnille ja kuntainliitoille kohtuuttomia kustannuksia hankintoja suorittaessaan.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan valtiovallan työntekomahdollisuuden järjestämistavoite määritellään koskemaan 17—64 -vuotiaita työmarkkinoilla käytettävissä olevia henkilöitä, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimatoimistoon työttömiksi työnhakijoiksi. Saman pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, milloin henkilön ei katsota olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kiireellisesti selvitetään työvoima- ja sosiaaliviranomaisten tehtävien jako niiden henkilöiden työllistämiseen, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä.

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan kunnan on pykälässä lähemmin mainituissa tapauksissa järjestettävä nuorelle työssäkäyntialueella työ- tai harjoittelupaikka kuuden kuukauden ajaksi. Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan on valtion tai kunnan työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä pitkäaikaistyöttömälle työntekomahdollisuus

kuuden kuukauden ajaksi siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Valiokunnan mielestä olisi erikseen selvitettävä puheena olevan kuuden kuukauden työssäoloajan tarkoituksenmukaisuus, kun otetaan huomioon yhtäältä työsuhteen pitkäaikaisuuden tärkeys sekä työttömän että kunnan kannalta katsottuna ja toisaalta mahdollisimman monen työttömän työhönsijoitus.

### Lakialoitteet

Valiokunnan mielestä käsittelyn pohjaksi tulisi ottaa hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus,

jonka hyväksymisen kannalle valiokunta on edellä selostetuin muutoksin asettunut. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että ed. Alpin ym. lakialoite n:o 14 työllisyyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä ed. Tennilän ym. lakialoite n:o 92 työllisyyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi hylättäisiin.

Edellä esitetyn perusteella laki- ja talousvaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että sosiaalivaliokunta laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Vesterinen, varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva, jäsenet Aranz, Hilpelä, Hurskainen-Leppänen, Kietäväi-

nen, Kokko, Laaksonen, Löyttyjärvi, Myllyniemi (osittain), Paakkinen, Ranta (osittain), Turunen (osittain), Valli ja Varpasuo (osittain).

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Hallituksen esitys työllisyyslaiksi ei turvaa eikä vastaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaista työllistämismääräysvelvoitetta. Käsittelyssä olevat ed. Alpin ym. ja ed. Tennilän ym. lakialoitteet toteuttavat huomattavasti paremmin perustuslain tarkoitusta, ja valiokunnan olisikin tullut ehdottaa lain valmistelua niiden pohjalta.

Valiokunta on lausunnossaan tarkastellut lakiehdotusta yksipuolisesti kuntatyönantajan näkökulmasta, unohtaen lain tarkoituksen ja työttömän aseman. Mielestämme on täysin asiatonta puhua kuntien ja kuntainliittojen oikeuksien loukkaamisesta työnantajina ja vedota kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen tämän lain yhteydessä valiokunnan enemmistön tavoin.

Katsomme, että täystyöllisyyden tavoitteen toteuttamisessa, mistä osavastuu kuuluu kunnille, yhtyvät kuntien, hallinnollisina ja toiminnallisina yksikköinä, ja kuntalaisten edut.

Työttömyyden tuntuva vähentäminen ja poistaminen voi toteutua kuitenkin vain muuttamalla talouspolitiikkaa täystyöllisyystavoitteen poh-

jalta. Työllisyyslain tulee tästä syystä puitelakina sisältää yleiset velvoitteet työllisyystavoitteen toteuttamisesta kaikissa talous- ja yhteiskuntapolitisissa ratkaisuissa. Työllistämismääräysvelvoitteen tulee koskea niin valtiota, kuntia, valtionjohtoisia yrityksiä kuin yksityisiäkin yrityksiä. Valtion ja kuntien erityinen työllistämismääräysvelvoite, joka perustuu työllisyyslain mukaiseen työhönsijoitukseen ja jonka aiheuttamat kustannukset kunnille tulee pääosin korvata valtion varoin, tulee kysymykseen vasta, kun muilla toimenpiteillä ei asianomaisen oikeutta työhön voida turvata.

Työllistämismääräysvelvoitteen rajaaminen vain nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin ei toteuta perustuslain työnoikeutta eikä muutoinkaan ole perusteltua. Työllistämismääräysvelvoitteen tulee koskea kaikkia työttömiä. Vaikka valiokunnan kannanotolle työttömyyseläkkeellä olevien rajaamisesta pois työllistämismääräysvelvoitteen piiristä onkin perustelua, olisi valiokunnan tullut edellyttää sosiaalivaliokunnan selvittävän työnoikeuden ja eläkeoikeuden yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset.

Katsomme, että niin työttömän kuin työnantajankin, esimerkiksi kunnan kannalta on tarkoituksenmukaista pidentää työllistämisyksikön 12 kuukauteen. Myös työllistämismääräyksen voimaantumista edeltävää työttömyysjaksoa tulee lyhentää hallituksen esittämästä kolmesta kuukaudesta. Tarjottavan työn tulee olla kokopäiväistä sekä työllistettävän työkykyä ja ammattitaitoa vastaavaa.

Perustuslain työllistämismääräyksen toteuttamisen kannalta tulisi kausivaihteluiden tasaamiseen kunnan töissä liittyviä säädöksiä lieventää tai rajoitukset kokonaan poistaa.

Kuntien taloudellisten rasitusten kohtuuttoman kasvun estämiseksi työllistämismääräyksen johdosta tulee, kuten valiokuntakin edellyttää, lailla riittävän yksityiskohtaisesti säätää kunnan

velvoitteiden ja kustannusvastuun rajat. Hallituksen esityksen mukainen työllistämismääräyksen raja, 2 % ammatissa toimivasta väestöstä, on kuitenkin liian alhainen työnoikeuden toteuttamisen kannalta. Liian alhaisena ja jo nyt korkean työttömyyden kunnissa ylitettynä rajana se myös aiheuttaisi kunnissa suoranaisia ongelmia. Velvoite tulisi em. aloitteiden mukaisesti rajata puoleen työhönsoitukseen oikeutetuista tai 5 %:iin ammatissa toimivasta väestöstä.

Kunnille tulee turvata riittävä, em. aloitteiden mukainen valtionosuus kaikkiin työllistämismääräyksiin. Taloudellisen rasituksen rajaamiseksi tulee lisäksi kunnan vastuu työhönsoitettujen aiheuttamista kustannuksista ulottaa tiettyyn pennimäärään äyriä kohti, laki-aloitteen n:o 92 mukaan 0,5 penniin äyriä.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1987

Marja-Liisa Löyttyjärvi

Timo Laaksonen

## II

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaan valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Hallituksen esitys työllisyyslaiksi on siirtämässä tämän työllistämismääräyksen hallitusmuodon hengen vastaisesti kunnille.

Hallituksen työllisyyslakiehdotus ei tarjoa pysyviä ratkaisuja työttömyyden poistamiseksi. Sillä kyetään vain hetkellisesti järjestämään kausiluontoista työtä. Pysyvä ratkaisu työttömyysongelman hoitamiseksi on löydettävissä vain talouden kasvusta, yritysten toimintaedellytysten kohentamisesta sekä perus- ja jatkokoulutuksen pikaisesta kehittämisestä. Työllisyyttä ei voida kestävästi parantaa säätämällä kunnille työllisyyslakiehdotuksessa tarkoitettu työllistämismääräyksiä. Se saat-  
taa myös sitoa nuoria työttömiä entistä lujemmin kotikuntansa keinotekoisin työpaikkoihin ja estää heitä hakeutumasta ammattikoulutukseen edes naapuripaikkakunnalle. Kuitenkin vain hyvä koulutus luo pysyvän ratkaisun nuorten työllistämiseen.

Maamme työllinen työvoima oli vuonna 1985 2,4 miljoonaa henkilöä. Kunnat työllistävät tästä joukosta noin 440 000 henkilöä. Tälläkin hetkellä kunnat olisivat valmiit työllistämään useita tuhansia, ja erityisesti nuoria henkilöitä, erilaisiin

palvelutehtäviin sosiaalitoimen ja terveydenhuollon aloilla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vanhustenhuollon, lasten päivähoiton ja muun sosiaalitoimen palvelutehtävissä on 2 000 ammattihenkilön vaje. Yhtä suuri vaje on lähinnä terveydenhoitajista on terveydenhuollon puolella, lääkäreitä puuttuu lähes 1 000. Maatalouslomittajia tarvittaisiin kuntiin useita tuhansia. Nämä kaikki tehtävät ovat sellaisia, joihin vuosien varrella on esitetty virkalisäyksiä ja odotettu valtiovallan myönteisiä valtionosuuspäätöksiä. Ne eivät ole kuitenkaan mahtuneet valtiovallan hyväksymiin viisivuotissuunnitelmiin ja vaje jatkuu edelleen.

Kuntien keskusjärjestöjen ja valtiovallan kesken on vuodesta 1975 alkaen ollut voimassa ns. järjestelyasiakirjamenettely, jolla on mm. pyritty edesauttamaan suunnitelmallista henkilöstökehitystä. Uusi laki vääristää voimaantullessaan nykyisestä henkilökunnan rakennetta ja heikentää palvelutasoa.

Asiantuntijaselvitysten mukaan lakiehdotuksen perusteella työllistettäviä on huomattavasti enemmän kuin mitä hallitus on esittänyt. Kunnat eivät lakiehdotuksen perustelujen mukaan saisi teettää näillä henkilöillä kuitenkaan pysyväisluonteisia kuntien normaaliin palvelutuotant-

toon kuuluvia tehtäviä, vaan heille olisi löydettävä lyhytaikaisia kausiluonteisia tehtäviä.

Lakiehdotuksen mukaan kunnat menettävät myös niille työnantajina kuuluvan oikeuden valita työntekijänsä, kun lakiehdotuksen mukaan kuntien tulee ottaa työvoimansa työ- ja työllisyysmäärärahoilla rahoitettaviin töihin työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla. Tällainen menettely on Suomen ratifioimien ILO:n sopimusten vastaista. Tämän työnantajalle kuuluvan vapaan sopimusoikeuden rajoittamisen takia laki olisi tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kuntien pakollinen työllistämismääräasetus rajoittaa lisäksi kuntien perinteistä itsehallintoa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei työllisyyslain taloudellisia seuraamuksia nimenomaan kuntien kannalta ole riittävästi selvitetty. Kuntien keskusjärjestöt eivät ole myöskään päässeet mukaan lain valmisteluihin. Lain valmistelu onkin osin ollut riittämätöntä ja liian suppeaa.

Lakiehdotuksen mukaan on myös kuntia velvoittavia keskeisiä asioita jätetty tarkemmin määrittelemättä ja siirretty ne myöhemmin annettavalla asetuksella säädettäväksi. Korostamme, että kunnille voidaan antaa sitovia velvoitteita vain lailla. Niin on työllisyyslainkin yhteydessä ehdottomasti meneteltävä.

Kunnille tulevista valtionavuista ja valtion-

osuuksien maksatuksista olisi mielestämme ollut noudatettava kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain 5 ja 8 luvun säädöksiä. Kuntien kannalta on pidettävä tärkeänä sen periaatteen noudattamista, että myös kunnille tulevista valtionosuuksista annetaan säännökset lain tasoisina eikä jätetä niitä asetusten varaan.

Kunnat ovat jo nyt ottaneet suuren vastuun työttömien työllistämiseksi. Kuntien itsehallinnon kunnioittaminen ja kuntien itsenäisen työnantajaroolin muistaminen olisivat edellyttäneet sitä, että kunnille olisi annettu mahdollisuus joustavasti ja vapaaehtoisesti osallistua uusiin työllistämistoimenpiteisiin. Kunnat kykenevät itse löytämään tarkoituksenmukaisimmat ja mielekkäimmät ratkaisut työttömyysongelman helppottamiseksi omalla alueellaan.

Mielestämme on arveluttavaa lähteä säätämään näin pitkävaikutteista lakia niin heikoilla selvityksillä kuin tämän lain kohdalla on tapahtunut.

Jos laki kaikesta huolimatta säädetään, olisi se ehdottomasti säädettävä määräaikaiseksi vuoden 1990 loppuun voimassa olevaksi, jolloin saatujen kokemusten ja kustannusvaikutustietojen mukaan on mahdollisuus ottaa uudelleen kantaa kyseiseen lakiin.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1987

Liisa Hilpelä  
Sakari Valli

Eeva Turunen  
Päivi Varpasuo

