Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 12/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ovat asiasta antaneet lausuntonsa perustuslakivaliokunta, työasiainvaliokunta sekä sivistysvaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1996 vp, työasiainvaliokunnan lausunto 6/1996 vp sekä sivistysvaliokunnan lausunto 6/1996 vp ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola ja ylitarkastaja Oili Rousio sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, valtiosihteeri Raimo Sailas valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lindqvist opetusministeriöstä, tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen tasa-arvovaltuutetun toimistosta, toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Jaakko Meller Suomen Kuntaliitosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Palvelutyönantajista, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, työttömyyskassan johtaja Esko Salo Kunta-alan ammattiliitto KTV:stä, johtaja Kimmo Kemppainen Suomen Yrittäjistä, toiminnanjohtaja Juhani Talonen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä, lakimies Oili Leppälammi Terveydenhoitoalan Ammattijärjestö Tehystä, puheenjohtaja Matti Viljanen Ylempien toimihenkilöiden neuvottelujärjestö YTN ry:stä, toiminnanjohtaja Simo Leivo ja työttömyyskassan johtaja Liisa Komsi Pankkitoimihenkilöliitosta, kassanjohtaja Seppo Niininen Rakennusalan työttömyyskassasta, toimistopäällikkö Marja-Leena Meriläinen Metallityöväen työttömyyskassasta, taloudenhoitaja Viljo Saarinen Paperityöväen työttömyyskassasta, toimitsija Jyrki Yrttiaho Turun metallityöväen ammattiosastosta 49, toimistonhoitaja Ritva Mikkonen Rakennustyöläisten Kainuun aluetoimistosta, työttömyyskassan johtaja Laura Palokangas Hotelli- ja Ravintolahenkilökunnan Liitosta, toimistonhoitaja Eija Kiviniemi Teknisten Liiton Lahden toimistosta, pääsihteeri Mauri Waenerberg Suomen Myyntimiesten Keskusliitosta, yksikönjohtaja Antero Mikonranta Jyväskylän kaupungin edustajana, henkilöstöpäällikkö Markku Sauri Helsingin yliopistollisesta keskussairaalasta, hallintojohtaja Ritva Niemi Kuntoutusyhtymä Rehab Group avoimesta yhtiöstä, lakimies Juhani Tallavaara Lapin läänin työvoimapiiristä, johtaja Markus Mustajärvi Sallan työvoimatoimistosta, johtaja Tero Hyttinen Ylitornion työvoimatoimistosta sekä hallituksen jäsen Tapio Salomaa ja hallituksen jäsen Ismo Suojanen Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Esityksen mukaan 20—24-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt osallistumasta tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta.

Työmarkkinatukilain omavastuuaikaa koskevaan pykälään ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan työttömyysturvalain omavastuuaikaa koskevat säännökset soveltuvilta osin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää hallituksen esitystä pääosin tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Kysymys on säästölaista ja valtion menojen leikkaamisesta, ja tätä taustaa vasten esitys on toteutettavissa. Hallituksen esityksen tarkoituksena on kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuviin henkilöihin sekä kannustaa heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan. Lakiin ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on erityisesti poistaa ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvaa nuorisotyöttömyyttä. Ehdotettu muutos tarkoittaa noin 11 000 nuoren, 20—24-vuotiaan, siirtymistä passiivisesta toimeentuloturvasta aktiivisuuteen eli koulutukseen, työharjoitteluun tai muiden työllistymistä edistävien toimenpiteiden piiriin. Ehdotukseen sisältyvä työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen puolison tulojen osalta parantaa työnteon kannattavuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että esityksen tavoitteet ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja lisäksi että oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan nykyisin vallitseva nuorisotyöttömyystilanne muodostaa hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18—24-vuotiaiden erilliskohtelulle esityksen mukaisesti.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä tavoitetta, että jokaiselle nuorelle tarjotaan mahdollisuus työhön, koulutukseen tai työharjoitteluun eri muodoissaan. Työttömyyden vähentäminen ammatillisen koulutuksen avulla edellyttää kuitenkin, että tarjottava koulutus ja muut toimet todella edistävät työnhakijoiden sijoittumista työmarkkinoille. Työvoima-, koulutus- ja sosiaalipoliittisena ongelmana on koulutuksen tarjonnan riittävyys ja sen oikea kohdentaminen aloittain, alueellisesti ja oikean tasoisena. Sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta pitää välttämättömänä tulkita soveltuvan koulutus- ja työharjoittelupaikan kriteeriä yksilön lähtökohdista sekä ponnistella myös sen hyväksi, että nuoret löytävät sellaisen koulutuspaikan, jossa heillä on riittävä motivaatio opiskeluun.

Valiokunta edellyttää, että työvoimatoimistoille taataan mahdollisuudet antaa nuorille tavanomaista enemmän yksilökohtaista neuvontaa ja ohjausta koulutusvalinnoissaan työtehtäviä uudelleen suuntaamalla, koulutuksella ja tarvittaessa lisäresursseja varaamalla.

Työmarkkinatukea rajoitettiin tämän vuoden alussa voimaan tulleella lailla 18—20-vuotiaiden osalta. Hallituksen esityksessä on arvioitu aikaisemman työmarkkinatuen rajoituksen osoittautuneen työvoimapoliittisesti onnistuneeksi. Alle 20-vuotiaiden työnhakijoiden osuus on laskenut ja osallistuminen työharjoitteluun lisääntynyt.

Työasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta toteaa, että edellisestä työmarkkinatuen ehtojen tiukentamisesta saadut myönteiset kokemukset eivät välttämättä toteudu vanhempien tuensaajien kohdalla, vaan heillä on suuri vaara syrjäytyä. Ammattitaidottomien 20—24-vuotiaiden joukossa on henkilöitä, jotka suhtautuvat kielteisesti tai välinpitämättömästi koulutukseen ja joita on vaikea saada hankkimaan itselleen ammattitaito tai työpaikka. Osa on työmarkkinoilta syrjäytyneitä, jotka tarvitsevat voimakkaita tukitoimia, ennen kuin heitä voidaan kouluttaa tai työllistää. Syrjäytymistä työelämästä tulee torjua tehokkaasti ennalta ehkäisevin toimin. Jo peruskouluvaiheessa on tärkeää kohdentaa voimavaroja oppimisvaikeuksista kärsiviin lapsiin, jotta koulunkäynnin keskeyttämisiä ehkäistäisiin.

Valiokunta korostaa, että erityinen huomio tulee kohdistaa työkeskeiseen koulutukseen, kuten esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen, työpajatoimintaan ja vaihtoehtoiseen ammattikoulutukseen, joissa oppimisen keskeinen elementti on käytännöllinen työ. Oppisopimuspaikkoja olisi lisättävä erityisesti julkiselle sektorille. Työpajatyyppisten ja muiden nuorten syrjäytymistä ehkäisevää ja korjaavaa työtä tekevien toimintaedellytykset tulee taata riittävin resurssein. Työpajatoiminnan sisältöä tulee kehittää ja suunnata toimintaa määrätietoisesti kaikkein vaikeimmin työllistettäviin nuoriin. Työvoimapoliittiseen koulutukseen on hyväksyttävä myös sellaista soveltuvaa koulutusta, jonka tarkoituksena on tukea lukionsa päättäviä nuoria hakeutumaan korkeakouluopintojen piiriin.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä sitä, että

koulutuspaikkojen perustamisessa pidetään huolta koulutuksen laadun säilymisestä korkeana. Koulutuksessa on otettava huomioon tuotteiden ja palveluiden uudenlaisetkin tehtävät sekä vienti ja muut kansainväliset haasteet.

Työasiainvaliokunnan lausuntoon yhtyen *valiokunta edellyttää*, että työ- ja opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön on yhteistoiminnassa järjestettävä seuranta lainmuutoksen vaikutuksista työllisyyskoulutuksen laatuun, nuorten toimeentuloon ja työmarkkinoille sijoittumiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös työmarkkinatuen ja opintotuen yhteensovituksen tärkeyteen siten, että järjestelmä tarkoituksenmukaisella tavalla ohjaa asianmukaiseen tukeen. Sivistysvaliokunnan lausuntoon yhtyen valiokunta toteaa, että keskeisin opintotuen ongelma on 20-vuotiaiden opintorahan alhainen taso.

Valiokunta edellyttää, että kiirehditään erityisesti alle 20-vuotiaiden opintososiaalisiin etuuksiin liittyvien epäkohtien korjaamista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa sivistysvaliokunnan ja työasiainvaliokunnan lausuntoihin myös siinä tarkoituksessa, että ne otetaan asian toimeenpanossa ja jatkovalmistelussa huomioon.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, varapuheenjohtaja Maija Perho /kok ja jäsenet Anne Huotari /vas, Jorma Huuhtanen /kesk, Liisa Hyssälä /kesk, Timo Ihamäki /kok, Kari Kantalainen /kok, Paula Kokkonen /kok, Mikko Kuoppa /va-r, Eero Lämsä /kesk, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /r, Maija Rask /sd, Osmo Soininvaara /vihr, Marjatta Vehkaoja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd.

Vastalauseita

I

Hallituksen tavoitteena näyttää olevan työttömyyden puolittamisen sijasta puolittaa työttömyysturvamenot. Tämä tapahtuu osittain sillä, että pakotetaan nuoret aikuiset ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Lievä lasku, joka on työttömien määrässä tapahtunut viime kuukausina, johtuu miltei pelkästään työvoimakoulutuksen ja työmarkkinatuella toteutettavan työharjoittelun lisääntymisestä. Uusia pysyviä työpaikkoja yksityiselle sektorille ei juurikaan ole tullut. Tämän vuoksi valtion ja kuntien pitäisi lisätä pysyvän luonteista työllistämistä.

Vuoden 1996 alusta voimaan tullutta lakia työmarkkinatuesta, jolla hallitus leikkasi työmarkkinatuen pois alle 20-vuotiailta, joilla ei ole ammatillista koulutusta, ollaan nyt muuttamassa siten, että ikäraja nostetaan 24 vuoteen. Laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Toimi kohdistuu noin 11 000 nuoreen. Koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikkoja hallitus on lisäämässä vain 8 200.

Hallitus on käytännössä nostamassa oppivelvollisuusikärajaa Suomessa 25 ikävuoteen. Tämä tapahtuu koulutukseen kannustamisen nimissä, vaikka käytännössä kyse on koulutukseen pakottamisesta. Jo vuoden 1996 alusta voimaan tulleen lain toteutuksessa ilmeni epäkohta. Kaikki kevään ylioppilaat joutuivat osallistumaan yhteishakuun, vaikka suuri osa suuntautui yliopisto-opiskeluun. Kouluttautu-

mispakolla ohjataan nuoria aikuisia kouluttautumaan aloille, joihin heille ei ole kiinnostusta eikä motivaatiota. Tämä johtuu siitä, että viranomaisilla ei ole osoittaa koulutuspaikkoja ammatteihin, joilla olisi työllistäytymismahdollisuuksia. Hyvin usein koulutus tapahtuu aloille, joilla on jo muutenkin työvoiman ylitarjontaa.

Ei ole ihme, että lain yleisperusteluissa hallituskin joutuu tunnustamaan: "...kieltäytymisten seurauksena annettavat karenssit ja kahdeksan viikon työssäoloehto eivät ole osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi ohjata nuoria hakeutumaan ammatilliseen peruskoulutukseen. Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti muilla tavoilla kuin työttömyysturva- ja työmarkkinatukilain perusteella annettavilla karensseilla."

Siis hallitus tietää tilanteen, mutta toimii täysin päinvastoin. Nuoret tietävät koulutuksen tärkeyden. Yhteiskunnan pitäisi tarjota mielekästä koulutusta ja työpaikkoja. Yhteiskunnan pitäisi kantaa vastuunsa työpaikkojen luomisesta, sillä ennen kaikkea työpaikkojen puutteesta työttömyydessä on kyse. Jos haluttaisiin työllistää nuoria, voitaisiin esimerkiksi päästää yli 55-vuotiaat varhaiseläkkeelle, jolloin nuorille vapautuisi töitä.

Työnteon kannattavuuden parantamisen varjolla hallituksen lakiesitys kajoaa myös työttömän puolison tulojen tarveharkintaan. Tarveharkintaa ehdotetaan lievennettäväksi siten, että prosenttiosuus, jolla tulot vähentävät työmarkkinatukea, alennettaisiin 75 prosentista 50 prosenttiin. Samalla tarveharkinnan tulorajaa alennettaisiin 5 540 markasta 5 040 markkaan. Tässä hallitus taas kerran käy pienituloisimpien kukkarolla, sillä se merkitsee, että jos puolison tulot ovat välillä 5 000—6 500 markkaa, tarveharkinta kiristyy eli tuloloukku pahenee. Sitä suuremmilla tuloilla tarveharkinta lievenee. Kun puolison tulot ovat yli 10 000 markkaa, muutoksella ei enää ole merkitystä, koska työtön jää silloin joka tapauksessa ilman päivärahaa. Yksinäisen henkilön tarveharkinta yksiselitteisesti tiukkenee.

Työmarkkinatuen säästöt syntyvät suurelta osin siitä, että opiskeluaikana työtön nuori ei saa työmarkkinatukea, vaan huomattavasti heikompaa opintotukea. Jos haluttaisiin motivoida ihmiset opiskelemaan, opiskelusta pitäisi tehdä myös taloudellisesti motivoivaa ja mahdollista. Koska hallitus ei ole pystynyt turvaamaan jokaiselle halukkaalle työtä, hallituksen esitys loukkaa työmarkkinatuella olevien nuorten ihmisten oikeutta kohtuulliseen perusturvaan, johon kuuluu myös taloudellinen toimeentuloturva.

On myös nähtävissä, että työmarkkinatuesta annettu lainmuutos lisää tuntuvasti kuntien toimeentulotukimenoja.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan kunnioittavasti,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 1996

Mikko Kuoppa /va-r

II

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

Kun työmarkkinatuki otettiin käyttöön, sen tarkoituksena oli sen piirissä olevien henkilöiden aktivoiminen osallistumaan erilaisiin työllistymistä edistäviin toimiin. Tämä lähtökohta on edelleen voimassa. Käytännössä ongelmana on ollut, että järjestelmä ei ole toiminut sitä luotaessa tarkoitetulla tavalla. Nyt olisikin korjattava näitä puutteita eikä lisättävä ja laajennettava pääasiassa nuoriin kohdistuvaa pakkoohjantaa.

Esityksen lähtökohtana näyttää olevan, että vuoden 1996 alusta voimaan tulleet muutokset olisivat yksiselitteisesti myönteisiä. Esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan mitään arvioita esimerkiksi siitä, miten työmarkkinatuen lapsiko-

rotusten leikkaaminen 60 prosentilla tai odotusajan pidentäminen kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen ovat vaikuttaneet työttömien toimeentuloon tai kuntien toimeentulotukimenoihin. Muutos- ja korjaustarpeita ajatellen nämä tiedot olisivat olleet ensiarvoisen tärkeitä. Näitä ei ole selvitetty eikä myöskään ole esitetty mitään korjausta ennakolta ongelmallisimmiksi arvioituihin aikaisemmin toteutettuihin lainmuutoksiin. Korjauksia ei ole esitetty niihin kohtiin, jotka ovat kaikkein tulkinnanvaraisimpia kansalaisten perusoikeuksien toteutumista ajatellen.

Kun hallitus ei ole tehnyt kunnollista kokonaisselvitystä, se on ylenkatsonut eduskunnan 29.11.1995 edelliseen samaa asiaa koskevaan muutokseen liittyneen ponnen, jossa eduskunta edellytti, "että hallitus huolehtii lain työvoima- ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta, voimavarojen riittävyydestä ja oikeasta ohjautumisesta sekä seuraa sen vaikutuksia kansantalouteen, valtiontalouteen ja yksilöiden taloudelliseen asemaan sekä yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia ennen kaikkea nuoriin".

Aikaisempien lainmuutosten 18—19-vuotiaita koskevilta osilta tarkastelu keskittyy pääasiassa työmarkkinatuella, koulutuksessa tai muiden toimenpiteiden piirissä olevien määrällisen tarkasteluun. Työvoimapoliittista onnistuneisuutta kuvataan mm. sillä, että alle 20-vuotiaiden työttömyys on alentunut 36 prosentilla. Pääasiassa muutos johtuu juuri siitä, että nuoria on suljettu aikaisempien tilastokriteerien ulkopuolelle. Hallitukselle ilmeisesti riittää tällainen tilastojen putsautuminen, koska harrastus tilastojen kaunistamiseksi on laajentumassa: tässä esityksessä 20—24-vuotiaisiin ja jatkossa julkisuudessa olleiden tietojen mukaan korkeakouluihin pyrkiviin nuoriin ja toisaalta ikääntyviin pitkäaikaistyöttömiin. Tärkeintä kuitenkin olisi, että pääasialliset toimet suunnattaisiin aitoon työllisyyden parantamiseen eikä kansalaisten siirtämiseen toimeentuloturvajärjestelmien välillä.

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

Tarveharkintaan liittyvän yhteensovitusprosentin lieventäminen 75:stä 50:een huoltovelvollisella on myönteinen muutos ja sisältää kannustavan elementin. Sen tehoa kuitenkin syö se, että yhteensovituksessa sovellettavaa tulorajaa alennetaan. Itse asiassa esimerkiksi perheessä, jossa on kaksi alaikäistä lasta ja työssä käyvän puolison tulot ovat 7 000 markkaa kuukaudessa, muutosten yhteisvaikutuksena työmarkkinatuki pienenee nykyisestä 200 markalla kuukaudessa. Ongelma voitaisiin poistaa joko tulorajan muutoksella, ottamalla paremmin huomioon alaikäisten huoltovelvollisuudesta johtuva tulorajan korotustarve tai palauttamalla lapsikorotukset samalle tasolle kuin ne ovat muussakin työttömyysturvassa. Lisäksi on todettava, että yksinäisellä hallituksen esityksen mukainen tulorajan alentaminen yksiselitteisesti johtaa tarveharkinnan kiristymiseen. Tarveharkinnan muutosten seurauksista olisikin tarvittu yksityiskohtaisemmat selvitykset eri tuloryhmien ja perhetyyppien osalta.

Kun hallituksen esitys ei korjaa aikaisemmassa vaiheessa tehtyjä virheitä eikä ota huomioon kaavaillusta muutoksesta aiheutuvia uusia ongelmia ja koska työttömyysturvan uudistamisessa ei ole päästy todelliseen kokonaisuudistukseen, emme voi hyväksyä työmarkkinatukeen nyt ehdotettuja muutoksia.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitys hylätään.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 1996

Jorma Huuhtanen /kesk **Liisa Hyssälä /kesk** **Eero Lämsä /kesk**

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA *Liite 1*

Lausunto 17/1996 vp
Hallituksen esitys 75/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on 4 päivään kesäkuuta 1996 mennessä annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, tutkija Maija Sakslin, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatuesta annettua lakia muutettavaksi siten, että 20—24-vuotias, ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jäänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan, sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, on oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan lain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Esityksessä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen 72/1996 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 17/1995 vp vedoten, että koska ehdotus vastaa 20—24-vuotiaiden osalta tuossa lausunnossa esillä ollutta, 18- ja 19-vuotiaita koskenutta muutosta, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Perustoimeentulon turva

Työmarkkinatuki on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin liittyvä sosiaaliturvan etuusjärjestelmä. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät muutokset koskevat 20—24 -vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden työmarkkinatukioikeuden rajoittamista ja työmarkkinatuen tarveharkintaa.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden aikana. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistukseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman mietinnön mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) tämä säännös asettaisi lainsäätäjälle velvoitteen "taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan". Valiokunta totesikin, että "turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista".

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 70/I) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukai-

nen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena (em. HE, s. 70/II) ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen (em. HE, s. 70/II) mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan varaan henkilöä, joka valtiosääntöisesti on oikeutettu edellä todetuin tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa.

Hallitusmuoto ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Lausunnossa 17/1995 vp valiokunta katsoi ehtojen voivan myös silloin esillä olleen sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Perustustoimeentulon turvan ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta pitikin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta mahdollisena, että työmarkkinatuen saaminen 18- ja 19-vuotiaiden nuorten osalta kytkettiin osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen. Tämän edellytyksenä kuitenkin oli taata näille nuorille oikeudellisella tasolla pääsy kyseisten toimenpiteiden piiriin. Siksi valiokunta katsoi, että heidän tulee ilman odotusaikaa päästä työmarkkinatuen piiriin, jos heille ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua näihin toimenpiteisiin. Lisäksi valiokunta tähdensi sitä, että silloisen lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle, ennen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti merkitsee aiemmin 18- ja 19-vuotiaita koskemaan säädettyjen rajoitusten ulottumista 20—24-vuotiaisiin. Ehdotus vastaa muutoin sanamuodoltaan perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa asetettuja ehtoja, ja se voidaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan tulojen tarveharkintaa lievennetään huoltovelvollisen osalta, joskin samalla tarveharkinnan tulorajaa laskettaisiin. Yksinäisen henkilön kannalta tulorajan laskeminen voi yksittäistapauksessa merkitä työmarkkinatuen alentumista. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseiset muutokset kuitenkin ovat vaikutuksiltaan sillä tavoin vähäisiä, etteivät ne vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Työllisyyden edistäminen

Hallituksen esityksen tarkoituksena (HE s. 4/II) on kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuviin henkilöihin sekä kannustaa heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tarkoituksena on erityisesti poistaa nuorisotyöttömyyttä, joka johtuu ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta. Esityksen tällaiset tavoitteet ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että "julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön" ja lisäksi että "oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla".

Eri asemaan asettamisen kielto

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti johtaa siihen, että 18—24-vuotiaat nuoret saatetaan eri asemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentti toisaalta kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa iän perusteella. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko aiemmin 18- ja 19-vuotiaisiin säädettyjen rajoitusten ulottamista myös 20—24-vuotiaisiin pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna.

Ikärajojen asettamista käytetään sosiaaliturvalainsäädännössä kahteen tarkoitukseen. Näin voidaan yhtäältä määritellä, ketkä kuuluvat tietyn järjestelmän piiriin, ja toisaalta asettaa ehtoja esimerkiksi jonkin etuuden myöntämiselle. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta yleensä oleellisempia ovat ensiksi mainitun kaltaiset ikärajasääntelyt. Lakiehdotus merkitsee, että myös ammatillista koulutusta vailla olevat 18—24-vuotiaat sinänsä kuuluvat työmarkkinatukijärjestelmään mutta heidän konkreettinen työmarkkinatukioikeutensa sidotaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan parantaviin toimiin osallistumiseen. Valtiosääntöistä merkitystä on siten sillä, onko työmarkkinatukioikeuden kytkeminen työllistymismahdollisuuksien kohentamiseen riittävä perustelu ikärajan asettamiselle.

Alle 25-vuotiaiden työttömien määrä nousi vuosina 1990—1993 viisinkertaiseksi ja ylitti 100 000 henkilön rajan kesällä 1993. Sittemmin nuorten työttömyys on kääntynyt laskuun. Kuluvan vuoden maaliskuussa alle 25-vuotiaita työttömiä oli 66 727 henkilöä. Nuorista työttömistä 20—24-vuotiaita oli 52 862. Kun tilastokeskuksen mukaan yleinen työttömyysaste Suomessa oli maaliskuussa 17,1 prosenttia, oli 15—24-vuotiaista nuorista työttöminä jopa 33,8 prosenttia. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että 20—24-vuotiaiden ikäluokkaan kuuluvista on ensi vuonna työmarkkinatuella noin 22 000 ja että heistä noin puolet on vailla ammatillista koulutusta.

Työllisyyslainsäädännössä nuorella tarkoitetaan juuri alle 25-vuotiasta työnhakijaa (työllisyysasetuksen 2,1 §:n 1 kohta). Tämän seikan ja ammatillista koulutusta vailla olevia kohtaavan työelämästä syrjäytymisuhan huomioon ottaen valiokunta katsoo, että nykyisin vallitseva nuorisotyöttömyystilanne muodostaa hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18—24-vuotiaiden erilliskohtelulle esityksen mukaisesti. Toisaalta on valiokunnan mielestä selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asettaa, sitä vaikeampi sille olisi löytää valtiosääntöisesti hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrjintää. Nyt kysymyksessä ei kuitenkaan ole mielivaltainen rajanveto, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen saattaisi muodostua.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Työmarkkinatuen tarveharkintaa koskevia säännöksiä (24 §) ehdotetaan tarkistettaviksi. Huoltovelvollisten osalta tarveharkintaa lievennettäisiin, joskin tarveharkinnan tulorajaa laskettaisiin samalla 500 markalla.

Valiokunta on arvioinut tarveharkintasäännöksiä perustoimeentuloturvan hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kannalta.

Nyt lausunnossaan valiokunta katsoo, että kyseiset muutokset ovat kuitenkin sillä tavoin vähäisiä, etteivät ne vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Aiemmin (PeVL 17/1995 vp) valiokunta on lausunut mm.: "Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei

niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta."

Työnteon kannattavuuden parantamiseksi puolison tulojen tarveharkinnan lieventäminen on perusteltua. Katson kuitenkin, että valiokunnan olisi tullut tarkastella puolison ja erityisesti avopuolison tulojen vähentävää vaikutusta hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan säännöksen sekä 5 §:n 2 momentin tasa-arvosäännöksen kannalta.

Se seikka, että ihminen elää avioliitossa tai avioliitonomaisessa suhteessa, ei saa asettaa häntä eri asemaan kuin yksin asuva tai, kuten käytännössä on tilanteita, muodollisesti vain eri osoitteessa elävä.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin tulkinnassa on mielestäni lähdettävä siitä, että yhteensovitus muun henkilön, kuten puolison, tulojen kanssa ei sovellu yhteen perusoikeuden henkilökohtaisuuden — yksilöllisen luonteen — kanssa. Ja erityisesti koska avopuolisoilla ei ole minkäänlaista yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta toisiaan kohtaan, ei tällainen yhteensovittaminen ole mielestäni sopusoinnussa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että tässä eriävässä mielipiteessä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1996

Marjut Kaarilahti /kok

SIVISTYSVALIOKUNTA *Liite 2*

Lausunto 6/1996 vp
Hallituksen esitys 75/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1996 lähettäessään hallituksen esityksen 75/1996 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lindqvist, kehittämispäällikkö Eija Alhojärvi, neuvotteleva virkamies Leena Koskinen ja neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara opetusministeriöstä, ylijohtaja Heli Kuusi opetushallituksesta, osastopäällikkö Marja-Terttu Hautanen-Jokela Vaasan lääninhallituksesta, toimeentuloturvapäällikkö Elise Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta, puheenjohtaja, pääsihteeri Reijo Viitanen nuorisoasiain neuvottelukunnasta, johtava rehtori Kalevi Eronen Johtavien rehtorien yhdistyksestä, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila ja erityisasiantuntija Jaakko Meller Suomen Kuntaliitosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Palvelutyönantajat LTK ry:stä, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, lakimies Markku Kojo Akavasta, erikoistyövoimaneuvoja Annika Sorvali Helsingin työvoimatoimistosta, työvoimatoimikunnan sihteeri Minna Äijälä ja johtava työvoimaneuvoja Pekka Paattinen Tampereen työvoimatoimistosta, toimistonjohtaja Matti Salmilahti Loimaan työvoimatoimistosta, tutkija Pirkko Oilinki-Nenonen Oulun työvoimapiiristä, toiminnanjohtaja Juhani Talonen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöstä, hallituksen jäsen Tapio Salomaa Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä, toiminnanjohtaja Juhani Tuomi ja hallituksen asiantuntijajäsen, sosiaalisihteeri Antero Paananen Kaarinan Nuoret Pajamestarit ry:stä, yhteyssihteeri Hannu Kareinen Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:stä, hallituksen jäsen Sanna Kurra Suomen ylioppilaskuntien liitosta, edunvalvontasihteeri Saana Siekkinen Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitosta sekä sosiaalipoliittinen sihteeri Terhi Koulumies Suomen Kauppaopiskelijoiden Liiton, Suomen Tekniikan Opiskelijoiden Liiton ja Suomen Terveydenhoitoalan Opiskelijoiden Liiton edustajana.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Helsingin kaupungin nuorisotoimenjohtajalta, dosentti Lasse Siuralalta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Esityksen mukaan 20—24-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta. Seurauksena edellä mainitusta menettelystä olisi siten työttömyysaikaisen työmarkkinatukioikeuden menettäminen siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta tai esittää selvityksen valmistumisestaan ammattiin. Samalla kun työmarkkinatukioikeutta rajoitetaan, turvataan opiskelu- ja työharjoittelupaikkojen saatavuus sekä tarvittaessa järjestetään oppisopimuskoulutusta, tuettua työllistämistä ja työpajatoimintaa. Jos soveltuvia koulutus- ja työharjoittelupaikkoja ei jostain

syystä voitaisi järjestää nuorelle, hän ei menettäisi työmarkkinatukea.

Esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukilain omavastuuaikaa koskevasta pykälästä poistettavaksi viittaus työttömyysturvalakiin. Pykälään ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, vaan omavastuuaikaa koskevat säännökset ehdotetaan kirjoitettavaksi soveltuvilta osin sellaisina kuin ne ovat voimassa olevassa työttömyysturvalaissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Työmarkkinatukioikeuden rajoittamista koskevien muutosten johdosta työmarkkinatukimenot alenisivat vuonna 1997 noin 250 miljoonalla markalla. Työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkinnan lieventämisestä aiheutuisi 50 miljoonan markan menolisäys. Esitetyistä muutoksista aiheutuisi siten noin 200 miljoonan markan säästö valtion menoissa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Esityksessä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksen tavoitteita oikeina ja sen vuoksi puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä, kuitenkin seuraavin huomautuksin.

Yleistä. Laki on säästölaki ja hallituksen esityksen perustelujen mukaan muutosesityksen vuosittaiseksi säästövaikutukseksi on arvioitu 200 milj. markkaa vuosina 1997—1999. Samanaikaisesti annettavan työttömyysturvalakia koskevan muutosesityksen nettosäästöt ovat 600 milj. markkaa vuonna 1997, 950 milj. markkaa vuonna 1998 ja 1 100 milj. markkaa vuonna 1999. Työmarkkinatukea koskevaan lakiin ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on erityisesti poistaa ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvaa nuorisotyöttömyyttä. Ehdotettu muutos tarkoittaa noin 11 000 nuoren (20—24-vuotiaan) siirtymistä passiivisesta toimeentuloturvasta aktiivisuuteen eli koulutukseen, työharjoitteluun tai muihin työllistymistä edistävien toimenpiteiden piiriin.

Muutosesityksen mukaan ilman ammatillista koulutusta olevat 20—24-vuotiaat eivät ole oikeutettuja työmarkkinatukeen, elleivät he ole työvoimapoliittisten toimenpiteiden tai työharjoittelun piirissä. Tuen menettäisi, jos on laiminlyönyt hakeutumisen tarjolla olevaan soveltuvaan koulutukseen tai työharjoitteluun. Muutos koskee noin kolmea prosenttia kaikista ikäluokkaan kuuluvista henkilöistä ja vajaata neljännestä siihen kuuluvista työttömistä. Muutoksen kohteena olevilta nuorilta puuttuu ammatin lisäksi myös työkokemus työmarkkinoilta. Heidän mahdollisuutensa sijoittua työmarkkinoille ovat nykyisessä työllisyystilanteessa ja vastakin erityisen heikot.

Nyt ehdotettavaa työmarkkinatuen muutosta vastaavat muutokset ovat jo tämän vuoden alusta olleet voimassa alle 20-vuotiaiden osalta. 18- ja 19-vuotiaiden osuus työttömistä työnhakijoista laski joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 lähes 9 000 (24 600 työttömästä 15 800 työttömään). Lasku jatkui edelleen helmikuussa, jolloin alle 20-vuotiaiden työttömien määrä oli 14 000. Samaan aikaan muutoksen voimaantuloajankohtana osallistuminen työharjoitteluun nousi joulukuusta 1995 tammikuuhun 1996 yli 1 200 henkilöllä eli noin 17 prosenttia.

Vuoden 1996 alusta käyttöön otetuista ensi sijassa alle 20-vuotiaille tarkoitetuista 5 000 koulutuspaikasta on täyttynyt noin 40 prosenttia. Tulosta on pidettävä hyvänä, koska lainmuutoksen toimeenpano jouduttiin käynnistämään varsin tiukassa aikataulussa.

Koulutuspaikat. Ammatillista koulutusta vailla oleville 20—24-vuotiaille nuorille, jotka jäisivät työmarkkinatuen ulkopuolelle, järjestetään koulutus-, työharjoittelu- ja muita aktiivisia toimenpiteitä.

Työllisyysohjelman mukaisesti päätettiin jo syksyllä 1995, että varaudutaan lisäämään aikuiskoulutuksen koulutuspaikkoja 10 000—20 000 vuodesta 1997 lukien. Tällä varmistetaan, että työttömän oikeus saada työttömyysturvan tasoista toimeentuloturvaa koulutusaikana myös käytännössä toteutuu. Päätöksen johdosta opetusministeriö varautuu 15 000 koulutuspaikan tarjontaan. Tästä lisäyksestä 5 000 koulutuspaikkaa kohdistetaan 20—24-vuotiaisiin. Aloituspaikoista on 1 700 tarkoitus kohdentaa ammattikorkeakouluille sisältäen myös väliaikaiset ammattikorkeakoulut, 1 500 oppisopimuskoulutukseen ja loput 1 800 ohjaaville jaksoille, perustutkintoihin, opistoasteelle sekä ammatilliselle korkea-asteelle.

Työmarkkinatuella järjestettävien työhar-

joittelupaikkojen määrää on tarkoitus lisätä vuonna 1997 noin 2 000, jolloin harjoittelupaikkoja kaikkiaan järjestettäisiin alle 25-vuotiaille työmarkkinatuen saajille 11 000. Harjoittelupaikkojen lisäys kohdennettaisiin 20—24-vuotiaisiin nuoriin. Tällöin vähintään puolet kaikista työharjoittelupaikoista kohdistuisi 20—24-vuotiaisiin.

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä nuorten ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja lisättiin 9 000 paikkaa vuosille 1996—1998. Tästä lisäyksestä 4 000 kohdistuu erityisesti 20—24-vuotiaisiin nuoriin.

Nuorten työttömyyttä lievennetään lisäksi Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -ohjelman avulla sekä työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla työllistämistuilla. Sosiaalirahaston hankkeissa järjestetään ammattitaidottomille nuorille työpajatoimintaa, jonka tarkoituksena on motivoida ja ohjata nuoria mm. yrittäjyyteen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Vuositasolla noin 1 200:lla 20—24-vuotiaalla nuorella on mahdollisuus osallistua työpajatoimintaan.

Työllisyysasetuksessa tarkoitetuilla työllistämistuilla työtä saa vuosittain keskimäärin 14 000 alle 25-vuotiasta nuorta. Työllistetyistä on 96 prosenttia 20—24-vuotiaita. Arviolta puolet työllistetyistä on ammattikoulutusta vailla. Tarkoituksena on, että työvoimapoliittisten toimenpiteiden taso pidetään koko hallituskauden ajan korkeana. Näin ollen myös tulevina vuosina nuorten tuettu työllistäminen pidetään em. tasolla.

Lisäksi nuorten oppisopimuskoulutuksen osuutta tutkintoon johtavassa koulutuksessa pyritään lisäämään siten, että se kattaa 20 prosenttia koulutuksen aloittavista vuoteen 2 000 mennessä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että laajalla koulutus- ja harjoitteluvalikoimalla nuorille turvataan passiivisen toimeentuloturvan sijasta erilaisia työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Laajan valikoiman avulla voidaan myös estää nuorten syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Oppilasvalinnat. Lakiehdotus takaisi edelleen, ettei nuori, jolle jostain syystä ei voitaisi järjestää soveltuvia koulutus- ja työharjoittelupaikkoja tai muita toimenpiteitä, menettäisi työmarkkinatukeaan. Valiokunta pitää välttämättömänä tulkita soveltuvan koulutus- tai työharjoittelupaikan kriteeriä yksilön lähtökohdista sekä ponnistella myös sen hyväksi, että nuoret löytävät sellaisen koulutuspaikan, jossa heillä on riittävä motivaatio opiskeluun. Työvoimatoimistoille tulee varata riittävästi resursseja, jotta nuorille voidaan antaa tavanomaista enemmän yksilökohtaista neuvoa ja ohjausta koulutusvalinnoissaan.

Ammatilliseen identiteettiin tukeminen. On myös pyrittävä nuorten urasuunnittelun tukemiseen, jotta tarjottu koulutus todella hyödyttäisi nuoria omalla työllistämispolulla etenemisessä. Monille nuorille, joilla toistaiseksi ei ole ammattikoulutusta, onkin olennaista sellaisen toiminnan tai mahdollisuuden järjestäminen, esim. työpajatoiminta, joka tukee ammatillisen identiteetin etsintää. Yhteiskuntapoliittisin toimenpitein voidaan vaikuttaa myös sellaisiin yhteiskunnallisiin tekijöihin ja prosesseihin, jotka saattavat johtaa sosiaaliseen huono-osaisuuteen ja esimerkiksi syrjäytymiseen sekä työmarkkinapoliittisten tukien väärinkäyttöön.

Opintotuki. Opintotukiuudistusta tulee korjata siten, että tukijärjestelmä kannustaisi yksilöä valitsemaan koulutuksen. Tähän liittyen opetusministeriö pyrkii yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa kehittämään nuorten opintotukea, työmarkkinatukea ja toimeentulotukea siten, että vähimmäisturva muodostuisi nykyistä johdonmukaisemmaksi.

Valiokunta toteaa, että keskeisin opintotuen ongelma on alle 20-vuotiaiden opintorahan alhainen taso. Valiokunta viittaa hallituksen esityksestä 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa SiVL 5/1995 vp esittämiinsä kannanottoihin

Asumistuen ja opintotuen asumislisän ehtojen koordinointityö tulee tehdä pikaisesti. Tavoitteena tulee olla opiskelija-asumistukityöryhmän ehdottamalla tavalla asumisen tukijärjestelmien yhtenäistäminen muuttamalla opintotukilakia siten, että asumislisää voitaisiin maksaa myös lomakuukausilta ja myös kaikki alle 18-vuotiaat olisivat opintotuen asumislisän piirissä.

Lisäksi tulisi opintotukea myönnettäessä soveltaa opiskelijan omien tulojen perusteella tapahtuvaa tarveharkintaa siten, että järjestelmä olisi sekä opiskelijan että opintotuen hallinnon kannalta nykyistä selkeämpi. Samalla on selvitettävä, miten korkeakouluopintoihin myönnettävän opintotuen enimmäiskestoa koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa sen turvaamiseksi, että tutkinnon suorittaminen enimmäisaikana olisi kaikkien tutkintojen osalta mahdollista myös silloin, kun tutkinnon suorittaminen on sairauden tai jonkin muun erityisen syyn johdos-

ta viivästynyt. Tavoitteena tulee olla, että uudistuksen toteuttamisen edellyttämä opintotukilain muutos tulisi voimaan vuoden 1997 alusta lukien. Uudistukset pyritään toteuttamaan siten, että ne eivät lisää valtion menoja.

Valiokunta edellyttää, että kiirehditään opintososiaalisiin etuuksiin liittyvien epäkohtien korjaamista erityisesti ottaen huomioon alle 20-vuotiaat.

Seuranta. Valiokunta korostaa, että perusteellinen seuranta on välttämätön, jotta saadaan selville lainmuutoksen vaikutukset nuorten työllistymiseen ja ammattiin kouluttautumiseen sekä koulutusjärjestelmäämme yleensä. Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitetään, mille viranomaiselle työmarkkinatukeen liittyvä kokonaisvastuu kuuluu, samoin kuin viranomaisten välinen työnjako ja tiedonkulku.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kirsti Ala-Harja /kok, varapuheenjohtaja Jukka Gustafsson /sd ja jäsenet Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /kesk, Irina Krohn /vihr (osittain), Ulla-Maj Kukkonen /r, Jaakko Laakso /vas, Annika Lapintie /vas, Arja Ojala /sd, Päivi Räsänen /skl ja Anu Vehviläinen /kesk sekä varajäsenet Liisa Hyssälä /kesk, Riitta Korhonen /kok (osittain) sekä Suvi Lindén /kok.

Eriävä mielipide

Emme hyväksy sitä, että hallitus jatkaa työttömyysturvan leikkauksien kohdentamista pääasiassa nuoriin rajaamalla alle 25-vuotiaiden työmarkkinaoikeutta. Aiemminhan on jo leikattu kaikkein pienimmistä työttömyysturvaetuuksista yksi miljardi.

Nuoret ovat muuhun väestöön verrattuna pienituloisia, varattomia ja velkaisia. Työurat ovat katkonaisia, ansiotaso alhainen ja velkaa on otettava opiskeluun ja jopa kulutukseen. Tällaisessa tilanteessa oman itsenäisen elämän alussa oleviin nuoriin kohdistuvat leikkaukset vaikeuttavat entisestään oman elämän suunnittelua ja heikentävät uskoa tulevaisuuteen.

Kuluvan vuoden alusta tuli voimaan työmarkkinatukilain muutos, jossa ammattikouluttamattomat alle 20-vuotiaat nuoret rajattiin passiivisina tuen saajina järjestelmän ulkopuolelle. Vaikka lakimuutosta kompensoitiin perustamalla 5 000 uutta aloituspaikkaa ammatilliseen koulutukseen ja antamalla valinnassa etusija alle 20-vuotiaille, on lakimuutoksesta aiheutunut ongelmia.

Opetushallituksen selvityksen mukaan uudet aloituspaikat toteutuivat vain noin 40-prosenttisesti eli käytännössä paikkoja syntyi vain noin 2 000. Alhaiseen täyttöasteeseen on osaltaan vaikuttanut koulutuspaikkavalikoiman suppeus. Tarjolla on käytännössä ollut pääasiassa ylijäämäpaikkoja tai paikkoja koulutuslinjoilla, joihin niiden perustaminen on ollut taloudellisesti edullisinta. Uusia koulutuspaikkoja ei ole kyetty suuntaamaan aloille, joilla työvoiman kysyntä olisi muita aloja korkeampaa. Lisäksi joillakin alueilla työvoimaviranomaisten suhtautuminen opiskelijahankintaan ei ole ollut riittävän aktiivista usein johtuen puutteellisista resursseista. Kaiken kaikkiaan muutos toteutettiin aivan liian lyhyellä suunnittelu- ja valmisteluajalla.

Nuorten näkökulmasta tehty muutos on aiheuttanut pakkokouluttautumisen tunnun. Lakiehdotuksen mukaan nuoren on otettava vas-

taan hänelle soveltuva koulutus. Nuorella tulisi olla oikeus itse valita hänelle soveltuva koulutus.

Oman koulutusalan ja ammatin löytyminen on aikaavievä prosessi. Työmarkkinatukiehtojen kiristäminen on asettanut nuoren tilanteeseen, jossa miettimisaikaa ei juuri ole. Kun samalla oppilaan- ja ammatinvalinnanohjauksen resurssit ovat puutteellisia, on nuori joutunut tekemään ratkaisunsa varsin vähäisten tukitoimintojen varassa. Koulutusmotivaation synnyttäminen pakolla tai hätäratkaisuilla ei ole onnistunut. Tällainen pakkokoulutus aiheuttaa väistämättä opintojen keskeyttämistä.

Työmarkkinatukea koskevan lakimuutoksen perusteluosassa todetaan, että oikeuden rajoittaminen työmarkkinatukeen on osoittanut työvoimapoliittisen toimivuutensa, kun alle 20-vuotiaiden työttömyys on alentunut lähes 36 prosenttia. On kai itsestään selvää, että työttömyys tilastollisesti laskee, kun nuoret pakolla pudotetaan työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle.

Nuorten hakeutumista koulutukseen tulisi nykyisen sanktioilla uhkaamisen sijasta edistää parantamalla nuorten urasuunnittelun tukemista sekä opintotukea. Järkevä ratkaisu opintotuen ja työttömyysturvan sovittamiseksi on poistaa opintotuessa alle 20-vuotiaiden epäoikeudenmukainen asema. Opiskelun on aina oltava kannustavampaa kuin passiivisena työttömyysturvalla eläminen.

Nyt esitetyillä muutoksilla rajataan 20—24-vuotiaiden työttömien oikeutta työmarkkinatukeen. Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotetun muutoksen arvioidaan koskevan noin 11 000 työtöntä 20—24-vuotiasta nuorta. Jos heidät kaikki ohjattaisiin normaalin ammatillisen koulutuksen paikoille, siitä aiheutuisi kunnille merkittävät lisäkustannukset. Jokaisesta ammatillisen koulutuksen aloituspaikasta aiheutuu oppilaan kotikunnalle keskimäärin 16 320 markan vuotuinen kustannus. Sen mukaan lisäkustannus kunnille olisi 180 miljoonaa markkaa. Kuitenkin työvoimapoliittisen koulutuksen ja muiden työvoimapoliittisten toimenpiteiden kustannusvastuun tulisi olla valtiolla. Työmarkkinatuen poistaminen ammattikouluttamattomilta alle 24-vuotiailta nuorilta tuo väistämättä kunnille lisäkustannuksia sekä ammatillisen koulutuksen järjestämisen myötä että kasvavina toimeentulotukimenoina.

Mielestämme työvoimapoliittisen ja muun ammatillisen koulutuksen välinen rajanveto ja kustannusvastuu on pikaisesti selkiytettävä. Se on vinouttanut kunta-valtio-suhdetta ja sen kompensaatiosta on sovittava.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

että työmarkkinatuesta annetun lain muutosehdotus nyt esitetyssä muodossa hylättäisiin.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1996

Ossi Korteniemi /kesk
Liisa Hyssälä /kesk
Anu Vehviläinen /kesk
Päivi Räsänen /skl

TYÖASIAINVALIOKUNTA *Liite 3*

Lausunto 6/1996 vp
Hallituksen esitys 75/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

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

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

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Esityksen mukaan 20—24-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt osallistumasta tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan sosiaaliset edut turvaavaan koulutukseen, olisi oikeutettu työmarkkinatukeen ainoastaan työmarkkinatukilain 15 §:n 2 momentissa mainittujen aktiivitoimenpiteiden ajalta.

Työmarkkinatukilain omavastuuaikaa koskevaan pykälään ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan työttömyysturvalain omavastuuaikaa koskevat säännökset soveltuvilta osin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työmarkkinatukeen vaikuttavien tulojen tarveharkintaa lievennettäväksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

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

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

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

Ammatillinen koulutus ja työharjoittelu

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

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

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

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

Työvoimatoimistojen voimavarat

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

Valiokunta esittää,

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

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

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Reijo Lindroos /sd, varapuheenjohtaja Armas Komi /kesk, jäsenet Anne Huotari /vas, Hannu Kemppainen /kesk (osittain), Anne Knaapi /kok (osittain), Paula Kokkonen /kok, Pirkko Peltomo /sd, Riitta Prusti /sd, Heikki Rinne /sd, Raimo Tiilikainen /r, Maija-Liisa Veteläinen /kesk, Marja-Leena Viljamaa /sd ja Jorma Vokkolainen /vas sekä varajäsenet Johannes Koskinen /sd (osittain), Esa Lahtela /sd ja Eila Rimmi /vas.

Eriävä mielipide

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

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

Aikaisempien lainmuutosten 18—19-vuotiaita koskevilta osilta tarkastelu keskittyy pääasiassa työmarkkinatuella, koulutuksessa tai muiden toimenpiteiden piirissä olevien määrälliseen tarkasteluun. Työvoimapoliittista onnistuneisuutta kuvataan mm. sillä, että alle 20-vuotiaiden työttömyys on alentunut 36 prosentilla. Pääasiassa muutos johtuu juuri siitä, että nuoria on suljettu aikaisempien tilastokriteerien ulkopuolelle. Tärkeintä kuitenkin olisi, että pääasialliset toimet suunnattaisiin aitoon työllisyyden parantamiseen.

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

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

Tarveharkintaan liittyvän yhteensovituspro-

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

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

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi mietinnössään huomioon esittämämme näkökohdat.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

Hannu Kemppainen /kesk **Armas Komi /kesk** **Maija-Liisa Veteläinen /kesk**