

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 24/1995 vp

Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 1995 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti asiasta ovat antaneet lausuntonsa perustuslaki-, sivistys- ja työasiainvaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1995 vp, sivistysvaliokunnan lausunto 5/1995 vp ja työasiainvaliokunnan lausunto 2/1995 vp ovat mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, hallitusneuvos Timo Lankinen opetusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Elise Kivimäki kansaneläkelaitoksesta, asiamies Mikko Nyssölä Teollisuuden ja Työntekijöiden Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Palvelutyöntekijästä, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisihhteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, sosiaalipäällikkö Risto Kajaste Lahden kaupungin terveys- ja sosiaalivirastosta, toimistonjohtaja Väinö Pässilä ja johtava työvoimaneuvoja Katriina Haapakangas Lahden työvoimatoimistosta, Hämeenlinnan työttömät ry:n varapuheenjohtaja Matti Lehtinen edustaen Työttömien Valtakunnallista Yhteistoimintajärjestöä, hallituksen jäsen Terhi Koulumies Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta, puheenjohtaja Eija Tanninen Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitosta sekä lehtori Kristiina Valkama ja toimitusjohtaja Mika Stepanov.

Hallituksen esitys

Työmarkkinatuesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeutta työmarkkinatukeen ei olisi ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalle alle 20-vuotiaalla henkilöllä, ellei hän

osallistu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Tällaisille henkilöille turvattaisiin koulutus- tai työharjoittelupaikka. Alle 20-vuotiaalle työmarkkinatukea maksettaisiin työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus.

Työmarkkinatukeen liittyviä lapsikorotuksia alennettaisiin.

Työmarkkinatuen saajalle, joka osallistuu työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, ammatinvalinnanohjaukseen tai kuntoutustoimenpiteisiin, maksettaisiin tuen lisäksi korvausta matka-, majoitus- ja ylläpitokustannuksista samoin perustein kuin työttömyysturvajärjestelmässä.

Ensi kertaa työmarkkinoille tulevan ammattikoulutusta vailla olevan henkilön kolmen kuukauden odotusaikaa pidennettäisiin viiteen kuukauteen ennen kuin työmarkkinatukea voitaisiin maksaa. Työmarkkinatukijärjestelmään ehdotetaan myös viiden ensimmäisen työttömyyspäivän mittainen omavastuu aika. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuvilla olisi oikeus tukeen ja muihin etuuksiin omavastuuaikana.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen. Työmarkkinatukimenot alenisivat vuonna 1996 esityksen johdosta noin 666 miljoonalla markalla. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta maksettavat ylläpitokustannusten korvaukset aiheuttaisivat noin 55 miljoonan markan menolisäyksen ja koulutuspaikkojen järjestäminen ja opintotuen arvioidaan aiheuttavan 108 miljoonan markan lisäykset. Näin ollen kokonaissästö valtion menoissa olisi noin 500 miljoonaa markkaa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996.

Valiokunnan kannanotot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää hallituksen esitystä pääosin tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Kysymys on säästölaista ja valtion menojen leikkaamisesta, ja tätä taustaa vasten esitys on toteutettavissa.

Työasiainvaliokunnan lausuntoon yhtyen va-

liokunta pitää erityisen tärkeänä tavoitetta, että jokaiselle nuorelle tarjotaan mahdollisuus työhön, koulutukseen tai työharjoitteluun eri muodoissaan. Työvoima-, koulutus- ja sosiaalipoliittisena ongelmana on koulutuksen tarjonnan riittävyys ja sen oikea kohdentaminen aloittain, alueellisesti ja oikeantasoisena. Tässä suhteessa on jatkuvasti kehitettävä seurantajärjestelmiä, jotta — kun koulutuksella ei käytännössä voida taata kaikissa tapauksissa työllistymistä, vaan vain parantaa työllistymismahdollisuuksia — koulutus kuitenkin ottaa huomioon muuttuvan elinkeinoelämän rakenteen. Oikein suuntautunut koulutusrakenne helpottaa ja nopeuttaa myös taloudellisen toiminnan elpymistä ja työllisyystilanteen parantumista.

Koulutuspaikkojen ja -järjestelmän kehittämisen osalta sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa sivistysvaliokunnan lausuntoon. Tärkeää on, että paitsi alle 20-vuotiailla myös vanhemmilla on todelliset mahdollisuudet päästä eri alojen koulutukseen ja hakeutua kiinnostuksensa ja taipumustensa mukaan eri ammatteihin valmistavaan koulutukseen.

Koulutuspaikkojen perustamisessa on pidettävä huolta koulutuksen laadun säilymisestä korkeana. Huomiota on kiinnitettävä myös koulutukseen kielteisesti tai välinpitämättömästi suhtautuvaan nuorisoon ja sen saamiseen ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen piiriin. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan mm. sellaisia toimintamalleja, joissa oppimiseen ja työnteokoon voidaan yhdistää työelämään ja ammatillisiin opintoihin valmentavia kursseja, työpajatoimintaa ja oppisopimuskoulutusta. Toisaalta soveltuvaa työvoimapolitiittista koulutusta ja tukea on kyettävä tarjoamaan myös sellaisille lukionsa päättäneille nuorille, joiden tarkoituksena on hakeutua korkeakouluopintojen piiriin.

Ehdotuksen toimeenpanon yhden todennäköisen ongelman muodostaa vaaditun aikataulun tiukkuus. Tästä syystä on varmistettava, että työvoima- ja opetusviranomaisilla on riittävät voimavarat.

Eri viranomaisten keskinäinen yhteistyö sekä yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on tärkeää, jotta kaikki mahdollisuudet opinto- ja työharjoittelupaikkojen saamiseksi tulevat tehokkaasti käytetyiksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös työmarkkinatuen ja opintotuen yhteensovituksen tärkeyteen siten, että järjestelmä tarkoituksenmukaisella tavalla ohjaa asianmukaiseen tukeen. Työmarkkinatuki on otettava huomioon myös

uudistettaessa työttömyysturvaa, jotta päästään tarkoituksenmukaiseen tukijärjestelmien kokonaisuuteen.

Lapsikorotusten leikkaaminen ei ole sosiaalipoliittisesti paras mahdollinen, mutta valtion säästötavoitteet huomioon ottaen välttämätön menettely. Työmarkkinatuki on periaatteessa väliaikaisesti toimeentuloa antava järjestelmä toisin kuin eräät muut toimeentulojärjestelmät. Eri toimeentulojärjestelmien perhetukien yhdenmukaiseen käsittelyyn ja koko lapsikorotusjärjestelmän selvittämiseen osana perhepoliittisten etuuksien kokonaisuutta on ryhdyttävä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää välttämättömänä, että lakiehdotusta muutetaan siten, että se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Keskeistä tässä suhteessa on muuttaa 18- ja 19-vuotiaitten osalta lainsäädäntöä siten, että heillä on oikeus työmarkkinatukeen, mikäli heille ei ole määrääjassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua koulutukseen tai muuhun laissa säädettyyn toimenpiteeseen. Menettely tulee ulottaa koskemaan myös lain voimaantulotilannetta.

Valiokunta esittää lakiehdotuksen 15 ja 34 §:n muuttamista. Tämä muutos takaa sen, että 18- ja 19-vuotiailla on oikeus työmarkkinatukeen, mikäli he eivät ole kieltäytyneet lain tarkoittamasta koulutuksesta tai muusta toimenpiteestä taikka jättäneet hakeutumatta koulutukseen. Tukea saa 18- ja 19-vuotias aina kun hän on aktiivitoimenpiteiden piirissä. Toimenpiteiden väliajoilta tällainen nuori saa tukea, kunhan ei ole missään vaiheessa menettänyt tukea kieltäytymisen tai passiivisuuden vuoksi. 20 vuotta täyttäneen asemaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia. Voimaantulosäännöksen 2 momentin kautta kieltäytymisen ja passiivisuuden vaikutuksia arvioidaan lain voimassaoloaikana. 17-vuotiaat ovat vanhempiensa huoltovelvollisuuden piirissä, joten heihin sovelletaan tiukempia etuuksien saantikriteerejä. Etuuksien saamisen edellytyksenä olevien määräaikojen laskennassa ei ole merkitystä sillä, mikä ikäisenä määräaika on kulunut, kunhan henkilö on työmarkkinatukilain soveltamisalan piirissä.

Valiokunta esittää lain johtolauseeseen tekniä korjausta.

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

Kun muutos kohdistuu ennen kaikkea nuorimpiin työmarkkinatuen saajiin, on tärkeää seurata sen työvoima- ja koulutuspoliittisia vaikutuksia. Periaatteelliselta kannalta tärkeää on myös, että koko ikäluokka hankkii ammatin.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta edellyttää, että hallitus huolehtii lain työvoima- ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta, voimavarojen riittävydestä ja oikeasta ohjautumisesta sekä seuraa sen

vaikutuksia kansantalouteen, valtiontalouteen ja yksilöiden taloudelliseen asemaan sekä yhteiskuntapolitiittisia vaikutuksia ennen kaikkea nuoriin.

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

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työmarkkinatuesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1542/93) 3 §:n 2 momentti, 6 §:n 3 momentti, 11 ja 15 §, 16 §:n 1 momentti, 17 §, 18 §:n 1 momentti, 21 §, 23 §:n 2 momentti, 27 § ja 34 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 15 § ja 34 §:n 1 momentti 22 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1320/94), sekä

lisätään 10 §:ään uusi 2 momentti ja 4 lukuun uusi 22 a § seuraavasti:

3, 6, 10 ja 11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §

Työmarkkinatuen rajoitukset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työmarkkinatukeen ei ole oikeutta 17-vuotiaalla henkilöllä, joka ei ole valmistunut ammatin oppilaitoksesta tai suorittanut ammattitutkintolaissa (306/94) tarkoitettua tutkintoa. Rajoitusta ei sovelleta sinä aikana, kun henkilö osallistuu 2 luvussa tarkoitettuun koulutukseen, työharjoitteluun, työkokeiluun tai työhallinnon järjestämään kuntoutukseen.

Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan 18- ja 19-vuotiaaseen henkilöön, joka on ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai 2 luvussa tarkoitettua koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvan sosiaaliset edut. (Uusi)

(4 mom. kuten hallituksen esityksen 3 mom.)

16—18 ja 21 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Työmarkkinatuen suuruus ja kesto

22 a, 23 ja 27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

34 §

Työvoimapolitiittinen lausunto

Työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle lausunnon 13—14 §:ssä, 15 §:n 2—4 momentissa, 16—22 §:ssä, 25 §:n 3 momentissa ja 26 §:n 2 momentissa säädettyjen työmarkkinatuen edellytysten täyttymisestä. Lausunto annetaan 15 §:n 4 momentissa säädetystä edellytyksistä ainoastaan siltä osin kuin työmarkkinatukeen sovelletaan, mikä työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 3 ja 10 kohdassa sekä 2 ja 6 momentissa ja 5 a §:ssä työttömyyspäivärahasta säädetään.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho ja jäsenet Huotari (osittain), Huuhtanen, Hyssälä, Ihämäki, Kaarilahti (osittain), Kuoppa, Lämsä (osittain), Manninen,

Peltomo, M. Pietikäinen, Vehkaoja ja Viljamaa sekä varajäsenet Alaranta (osittain), Löf (osittain), A. Ojala (osittain), Räsänen (osittain) ja Wahlström (osittain).

Vastalauseita

I

Suomessa työttömyys on muuttumassa rakenteelliseksi. Työttömiä putoaa 500 päivän ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta työmarkkinatuen piiriin kymmenentuhannen kuukausivauhtia. Lievä lasku, joka on työttömien määrässä tapahtunut viime kuukausina, johtuu miltei pelkästään työvoimakoulutuksen lisääntymisestä. Uusia työpaikkoja ei juurikaan ole tullut.

Lakiesityksessä hallitus leikkaa työmarkkinatuen pois alle 20-vuotiailta, joilla ei ole ammatillista koulutusta. Tämä tapahtuu koulutukseen kannustamisen nimissä ja alkaa 1. tammikuuta 1996. Toimi kohdistuu noin 9 000 nuoreen. Hallituksella ei kuitenkaan ole 1.1.1996 osoittaa koulutuspaikkaa kaikille näille nuorille. Ammatilliset koulut alkavat pääsääntöisesti elo—syyskuussa.

Hallitus on ottanut erityisesti lapsiperheet rankaisulistalleen. Tässä lakiesityksessä rankaisuvuorossa ovat ne lapset, joiden vanhemmat ovat työmarkkinatuen varassa eli sellaisia, jotka ovat pudonneet ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta 500 päivän tultua täyteen. Työmarkkinatuella olevia, jotka saavat lapsikorotusta, on yli 30 000. Työmarkkinatuen lapsikorotuksen

leikkaus merkitsee suoraan 60 miljoonan markan lisäystä kuntien toimeentulotukimenoihin. Kun hallitus leikkaa työllistämistuen lapsikorotuksia 60 prosentilla, se merkitsee, että yhdestä lapsesta korotusta saa 9,60 markkaa vuorokaudelta, kahdesta 14 markkaa ja kolmesta 18 markkaa. Ei voida olettaa, että kyseisillä summilla voidaan taata lapselle turvattu elämä.

Jo nykyinen kolmen kuukauden karenssi ensi kertaa työmarkkinoille tulevalle ammatillista koulutusta vailla olevalle nuorelle on nöyryyttävä ja liian pitkä. Odotusajan pidentäminen viiteen kuukauteen on kohtuuttomuutta. Odotusajan pidentämisen arvioidaan lisäävän kuntien toimeentulotukimenoja 50 miljoonalla markalla.

Koska hallitus ei ole pystynyt turvaamaan jokaiselle halukkaalle työtä, hallituksen esitys loukkaa työmarkkinatuella olevien ihmisten oikeutta kohtuulliseen perusturvaan, johon kuuluu myös taloudellinen toimeentuloturva.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan kunnioittavasti,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Mikko Kuoppa

II

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on käsitellyt hallituksen esitystä laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta saatuaan sitä koskevat lausunnot a.o. muilta valiokunnilta. Valiokuntien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota useaan tärkeään seikkaan. Tällainen on erityisesti sen korostaminen, että varsinkin nuoria tulee aktivoida koulutuksen hankkimiseen ja työelämään hakeutumiseen työttömyysturvan varaan

jättäytymisen sijasta. Tämä on ollut myös voimassa olevan työmarkkinatukilain tavoitteena, minkä vuoksi ei mielestämme olisi ollut tarvetta lähteä niihin perusteellisiin ja osin arveluttaviin muutoksiin, joita hallitus on esittänyt.

Lausunnoissa on aiheellisesti oltu huolissaan lapsikorotuksen leikkaamisen aiheuttamista ongelmista, koulutuspaikkojen varmistamisesta ja sopivuudesta, kuntien toimeentulotukimenojen

kasvusta työmarkkinatuen leikkausten vuoksi sekä tasa-arvon toteutumisesta. Yhdymme näihin huolenilmauksiin, ja ne olisi tullut ottaa riittävällä painoarvolla huomioon myös valiokunnan mietinnössä.

Mielestämme valiokunnan mietintö jäi kuitenkin puutteelliseksi, minkä vuoksi olisimme halunneet lisättäväksi siihen seuraavat näkökohdat.

Työmarkkinatuki on katsottava osaksi kansalaisten työttömyyden aikaista perusturvaa. Leikkaus vaarantaa tämän erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osalta. Yhdymme perustuslakivaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä esitettyyn arvioon siitä, että mm. muusta työttömyysturvasta poikkeava menettely työmarkkinatuen lapsikorotusten osalta loukkaa hallitusmuodon 5 §:ssä edellytettyä kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta.

Samoin tulisi huolehtia siitä, etteivät työmarkkinatuen muutokset johda perusoikeusuudistuksen hengen vastaisesti viimesijaisen turvan, kunnallisen toimeentulotuen, varaan. Tällaisen tilanteen aiheuttavat sekä lapsikorotusten leikkaukset että ns. odotusajan pidentäminen kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen.

Muutenkin kuin lapsikorotusten 60 prosentin suuruisen leikkauksen osalta on kiinnitettävä huomiota siihen selvään epäkohtaan, että työ-

markkinatukea koskevat leikkaukset tehdään irrallaan työttömyysturvan kokonaisuudistuksesta. Tämä on omiaan aiheuttamaan epätasa-arvoa myös työttömien kesken.

Mielestämme on kiinnitettävä voimakkaasti huomiota myös siihen uhkaan, mikä aiheutuu sukupuolten väliseen tasa-arvoon pitemmällä tähtäyksellä työmarkkinatuen ja eräistä muista samanaikaisesti tehtävistä leikkauksista.

Lausunnoissa on tullut esille ongelma, joka liittyy opintotuen alhaisuuteen sekä varsinaisen opintotuen ja eräiden muiden opintoja tukevien rahoitusjärjestelyjen välisiin suhteisiin. Mielestämme on todettava myös se, että varsinkin alle 20-vuotiaiden opintotukeen äskettäin tehty leikkaus on lisännyt näitä ongelmia. Emme pidä oikeana, että näin syntyntä ongelmaa pyritään poistamaan aiheuttamalla lisäongelmia toisaalla. Varsinkin 17-vuotiaiden asema vaikeutuu. Säännökset voivat johtaa myös siihen, että 18—19-vuotiaat pakotetaan epätarkoituksenmukaiseen koulutukseen, mikä voi loukata näiden nuorten ammatinvalinnan oikeutta ja ammatillisia pyrkimyksiä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittavasti,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työmarkkinatuesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1542/93) 3 §:n 2 momentti, 6 §:n 3 momentti, 11 (poist.), 15 ja 17 §, 18 §:n 1 momentti, 21 ja 27 § ja 34 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 15 § ja 34 §:n 1 momentti 22 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1320/94), sekä lisätään 10 §:ään uusi 2 momentti ja 4 lukuun uusi 22 a § seuraavasti:

3, 6, 10 ja 11 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

15 §

Työmarkkinatuen rajoitukset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Työmarkkinatukeen on oikeus 17—19-vuotiaalla henkilöllä (poist.):

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) siltä ajalta, kun hän osallistuu 2 luvussa tarkoitettuun koulutukseen tai siihen valmistavaan koulutukseen, työharjoitteluun, työkokei-

luun tai työhallinnon järjestämään kuntoutukseen,

3) jos hänelle ei ole voitu osoittaa mahdollisuutta 2 kohdassa tarkoitettuun koulutukseen tai muuhun toimintaan tai

4) jos hänen osallistumisensa 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaiseen koulutukseen tai toimintaan on jo suoritun ylioppilastutkinnon ja siihen liittyvien ammatinvalintapyrkimystensä vuoksi tai muista erityisen painavista sosiaalisista syistä epätarkoituksenmukaista.

(3 mom. poist.)

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnön 4 mom.)

16 §
(*Poist.*)

27 ja 34 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

17, 18, 21 ja 22 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

23 §
(*Poist.*)

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

Jorma Huuhtanen
Eero Lämsä

Hannes Manninen
Liisa Hyssälä

Päivi Räsänen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 17/1995 vp

Hallituksen esitys 172/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, hallitusneuvos Timo Lankinen opetusministeriöstä, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu, ylijohtaja K. J. Lång, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, professori Kaarlo Tuori ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia siten, että tukeen ei ole oikeutta ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalle alle 20-vuotiaalla, ellei hän osallistu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Samalla näille henkilöille turvattaisiin joko koulutus- tai työharjoittelupaikka. Alle 20-vuotiaalle maksettaisiin työmarkkinatukea työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus.

Työmarkkinatukeen liittyviä lapsikorotuksia alennettaisiin. Ensi kertaa työmarkkinoille tulevia, ammatillista koulutusta vailla olevia koskeva kolmen kuukauden odotusaika pidennettäisiin viiteen kuukauteen. Ehdotetun omavastuun mukaan tukea ei makseta viideltä ensimmäiseltä työttömyyspäivältä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1996.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa sääntämisyjärjestysperusteluissa mainitaan sääntämisyjärjestys kannalta olennaisiksi ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien ammattikouluttamattomien nuorten työmarkkinatukioikeuden muutokset. Lisäksi todetaan, että myös työmarkkinatuen odotusajan pidennys on merkityksellinen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta.

Perusteluissa katsotaan, että hallitusmuodon 15 §:n 2 momentista voidaan johtaa velvoite kehittää työttömyysturvaa ja sen edellytyksiä työllisyyttä ja työllistymistä edistäviksi. Ammattikoulutuksen hankkimista koskeva työttömyysturvan edellytys suuntaa voimavaroja passiivisesta toimeentuloturvasta aktiiviseen työllistymistä edistävään toimintaan ja on perustelujen mukaan siten hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen tavoitteiden mukainen. Esityksessä katsotaankin, että ammatillisen koulutuksen erityisedellytys voidaan, kun koulutuksen tarjontaa lisättäisiin olennaisesti ja kun otetaan huomioon hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin tavoitteet, säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa päädytään siihen, ettei lakiehdotus sisällä sellaista olennaista puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa suojattuun perustoimeentulon turvaan, että se olisi käsiteltävä vaikeutetussa sääntämisyjärjestyksessä. Perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta ja asian tulkinnanvaraisuuden takia hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot*Lakiehdotuksen 15 §***HM 15 §:n 2 momentti**

Esityksessä ehdotettujen työmarkkinatuen saamisedellytysten muutosten valtiosääntöoikeudellisesti oleellisin kohta on lakiehdotuksen

15 §:n 2 momentti. Se jättäisi työmarkkinatuen ulkopuolelle sellaiset ensi kertaa työmarkkinoille tulevat 17—19-vuotiaat henkilöt, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja jotka eivät osallistu lain tarkoittamiin työllistämistä edistäviin toimiin. Muutoksen tarkoituksena on pyrkiä kohdentamaan työmarkkinatuki henkilöihin, jotka osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, ja kannustamaan työn tai koulutuksen valintaa passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tällaisen kohdennuksen kautta tavoitellaan myös ammatitaidon ja koulutuksen puutteesta johtuvan nuorisotyöttömyyden vähentämistä.

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”.

HM 5 §:n 2 momentti

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentti johtaa samalla siihen, että 17—19-vuotiaat nuoret saataan eri asemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentti toisaalta kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan iän perusteella.

Ammattikoulutusta vailla olevien nuorten tällaista erilaista kohtelua pidetään esityksessä perusteltuna, koska heidän mahdollisuutensa väkiinnuttaa asemansa työmarkkinoilla ovat huonot, etenkin vallitsevassa tilanteessa. Ammattikoulutuksen hankkiminen parantaisi heidän tulevaisuuden työnäkymiään. Tiukennettaessa tämän ryhmän osalta työmarkkinatuen saamisedellytyksiä samalla siihen kohdistetaan esityksen mukaan koulutuksen saavutettavuutta lisääviä erityistoimia. Valiokunnan käsityksen mukaan nuorisotyöttömyyttä koskevat erityisongelmat muodostavat hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen tämän ryhmän erilliskohtelulle esityksen mukaisesti.

HM 15 a §:n 2 momentti

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 perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan”. Valiokunta totesikin, että ”turva olisi yhteydessä säännöksessä lueltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinasta sekä menettelymuodoista”.

Perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjojen perusteella (HE 309/1994 vp, s. 70/II) hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus. 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. Tämäntapaisiin 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.

Valiokunta katsoo edellä esitettyyn viitaten, ettei hallitusmuoto sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat nyt esillä olevan 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. Valiokunta pitääkin mahdollisena, että tuen saaminen lakiehdotuksen mukaisesti kytketään osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamisella on ilmeinen.

Ongelmaksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kuitenkin muodostuu se, että puheena

olevaan nuorten ryhmään kuuluvalla ei ehdotuksessa ole oikeudellisella tasolla taattu pääsyä 15 §:n 2 momentissa mainittujen toimenpiteiden piiriin. Vaikka tarkoituksena on samanaikaisesti lisätä olennaisesti koulutuksen tarjontaa ja työharjoittelupaikkoja, on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta ensi sijassa merkityksellistä, että nuori henkilö jäisi työmarkkinatuen ulkopuolelle, jos hän ei ole omasta halukkuudestaan huolimatta päässyt osallistumaan koulutukseen tai muihin vastaaviin toimiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen mahdollisuus ei vanhempien elatusvelvollisuuden tähden aiheuta 17-vuotiaiden kohdalla valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, mutta 18- ja 19-vuotiaiden aseman osalta se merkitsee perustuslain vastaisen väliinputoajaryhmän syntymistä.

Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos sitä muutetaan niin, ettei edellä mainitun laista tilannetta voi syntyä. Laissa voitaisiin säätää, että ammatillista koulutusta vailla olevat ensi kertaa työmarkkinoille tulevat, koulutukseen tai työharjoitteluun hakeutuvat 18- ja 19-vuotiaat pääsevät kuitenkin ilman lain 16 §:n mukaista odotusaikaa työmarkkinatuen piiriin, mikäli heille ei ole määrääjässä kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua 15 §:n 2 momentissa mainittuun koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Vastaavasti lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle, ennen kuin on selvitetty heidän halukkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Lakiehdotuksen 16 §

Työmarkkinatuen maksatusta koskeva nykyinen kolmen kuukauden odotusaika pitenee hallituksen esityksessä viideksi kuukaudeksi. Käytännössä odotusajan pidennys koskisi niitä henkilöitä, jotka tulevat työmarkkinoille ensi kertaa täytettyään 20 vuotta ja jotka ovat vailla ammatillista koulutusta.

Ehdotettua odotusaikaa on luonnehdittava varsin pitkäksi. Valiokunta pitää toisaalta tärkeänä, että nyt jo voimassa olevaan odotusajaan nähden ehdotettu ajan pidennys ei kuitenkaan merkitse täysin uudenlaista järjestelyä. Valitsevan järjestelmän perusteella säännöksen pii-

riin kuuluvilla, ammattikoulutuksen ulkopuolelle jääneillä on jo ennalta ollut tieto tämäntyyppisestä tuen saamisedellytyksestä. Tähän liittyen on syytä huomata, että uusi odotusaika tulisi sovellettavaksi pelkästään lain voimaantulon jälkeen työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneisiin. Valiokunta katsoo, että tällainen tosiasialliselta sovellettavuudeltaan rajallinen tuen saamisedellytysten tiukennus voidaan hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin estämättä toteuttaa tavallisella lailla.

Lakiehdotuksen 23 §

Työmarkkinatukeen kytkeytyvää lapsikorotusta pienennetään ehdotuksen mukaan niin, että korotus on 40 prosenttia työttömyysturvain mukaisesta vastaavasta korotuksesta. Nykyisin lapsikorotus on näissä työttömyysajan turvajärjestelmissä yhtä suuri. Myös työmarkkinatuen suuruus on sama kuin työttömyysturvain peruspäivärahan määrä.

Työmarkkinatuen määrän huomioon ottaen ehdotettu toimenpide suhteessa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttiin ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä lapsikorotuksen pienentämisen sosiaalipoliittiset perusteet on välttämätöntä arvioida (vrt. PeVL 12/1995 vp). Hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella sitä, mistä syystä periaatteessa samalaisessa taloudellisessa tilanteessa olevien, joko työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien lapsikorotukset säädettäisiin laissa oleellisesti erisuuruisiksi. Järjestelyn sosiaalipoliittista tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on syytä ottaa huomioon myös hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentin mukaisesti lasten huolenpidosta vastaaville järjestetyn turvan kokonaisuus.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan 15 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itä-

lä, Jansson, Kallio, Korkea-
oja, H. Koskinen, Kuro-
la, J. Leppänen, Prusti, Puhjo ja Rantanen sekä varajäsenet Juurola, Karjula ja Rehn.

Eriävä mielipide

Hallituksen esityksen tavoite kohdentaa työmarkkinatuki henkilöihin, jotka osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, on hyväksyttävä. Tällaisella kohdentamisella tavoitellaan ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta kärsivien nuorten työllistymistä. Tavoite on 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”.

Yhdymme valiokunnan lausuntoon muutoin paitsi lakiehdotuksen 16 ja 23 §:ää koskevilta osilta.

Ehdotettu odotusajan pidennys on varsin huomattava. Säännöksen soveltaminen johtaisi tilanteisiin, joissa 20 vuotta täyttäneet henkilöt olisivat työttöminä, mutta heillä ei olisi oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin viiden kuukauden työttömyyden jälkeen. Ongelma muodostuu niissä tapauksissa, joissa henkilö ei ole koulutus-, harjoittelu- tms. aktiivisen työvoimapolitiittisen toimenpiteen kohteena. Pitkä odotusaika johtaa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan piiriin (hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu tästä aiheutuvan 50 miljoonan markan lisäys toimeentulotukimenoihin) ja on siten ristiriidassa perusoikeusuudistuksessa hyväksytyn periaatteen kanssa, jonka mukaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 ja 2 momentin etuudet ovat itsenäisiä toisiinsa nähden. Näin ollen katsomme, että lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotettu odotusajan pidentäminen kolmesta kuukaudesta viiteen kuukauteen on ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kanssa.

Hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella sitä, mistä syystä periaatteessa samanlaisessa ti-

lanteessa olevien, joko työmarkkinatukea tai työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien lapsikorotukset määrättäisiin laissa olennaisesti erisuuruisiksi. Hallitusmuodon 5 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä syrjintäkiellosta. Ehdotettu työmarkkinatuella olevien lapsikorotusten leikkaaminen, samalla kun työttömyysturvan lapsikorotuksiin ei muutoin (työttömyysturvan peruspäivärahan tai ansiopäivärahan yhteydessä) kajota ja kun leikkaukselle ei ole esitetty asiaperustelua, merkitsisi mielivaltaista erottelua ja on siten hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin syrjintäkiellon vastainen. Ristiriita perustuslain kanssa voi poistua joko ehdotettua säännöstä muuttamalla tai osoittamalla lapsikorotusten leikkauksille hyväksyttävät asialliset perusteet.

Toisaalta hallituksen esityksessä mainittu 60 miljoonan markan lisäystarve kunnalliseen toimeentulotukeen merkitsee lapsiperheiden siirtämistä hallitusmuodon 15 a §:n 2 ja 3 momentin mukaisen suojan piiristä 1 momentin mukaisen turvan piiriin.

Leikkauksen suuruuden — 60 prosenttia lapsikorotusten nykyisestä määrästä — voidaan tulkita joissakin tapauksissa merkitsevän myös olennaista heikennystä.

Edellä esitetyn perusteella esitämme kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan 15 §:n 2 momentista sekä 16 ja 23 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Johannes Leppänen
Kyösti Karjula

**Juha Korkea-
oja**
Vuokko Rehn

Veijo Puhjo

SIVISTYSVALIOKUNTA

Liite 2

Lausunto 5/1995 vp

Hallituksen esitys 172/1995 vp

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 1995 lähettäessään hallituksen esityksen 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Skog työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakola sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Anneli Manninen opetusministeriöstä, ylijohtaja Heli Kuusi opetushallituksesta, pääsihteeri Reijo Viitanen nuorisosiain neuvottelukunnasta, erikoissuunnittelija Reino Myllymäki Hämeen lääninhallituksesta, vs. yksikön päällikkö, psykologi Sirpa Kannisto Hämeen työvoimapiiristä, erityisasiantuntija Antti Virtanen Suomen Kuntaliitosta, suunnittelujohtaja Veli Mäkinen Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymästä, rehtori Eero Viitanen Pirkanmaan ammattioppilaitoksesta, opetustyönjohtaja Timo Heinola Suomen Nuorisoyhteistyö-Allianssi ry:stä, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, asiamies Leila Kurki Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteeri Heikki Liede Akava ry:stä, hallituksen jäsen Terhi Koulumies Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:stä, puheenjohtaja Eija Tanninen Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI ry:stä, varapuheenjohtaja Henrik Söderman Suomen Lukiolaisten Liitto ry:stä, toiminnanjohtaja Hannu Ahti Sovinto ry:stä sekä filosofian maisteri, lehtori Kristiina Valkama ja toimitusjohtaja, yrittäjä Mika Stepanoff.

Käsiteltävään asiaan oman toimialansa osalta sivistysvaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Työmarkkinatu-

keen ei olisi oikeutta ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalla alle 20-vuotiaalla henkilöllä, ellei hän osallistu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Samanaikaisesti työmarkkinatuen ulkopuolelle jääville ammatillista koulutusta vailla oleville 17—19-vuotiaille henkilöille turvattaisiin joko koulutus- tai työharjoittelupaikka. Alle 20-vuotiaalle henkilölle työmarkkinatukea maksettaisiin työttömyysajalta vain, jos hänellä on ammatillinen koulutus.

Työmarkkinatuen saajalle, joka osallistuu työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tai ammatinvalinnanohjaus- tai kuntoutustoimenpiteisiin, maksettaisiin tuen lisäksi korvausta matka-, majoitus- ja ylläpitokustannuksista samoin perustein kuin työttömyysturvajärjestelmän piirissä oleville henkilöille.

Ensi kertaa työmarkkinoille tulevia, ammatillista koulutusta vailla olevia henkilöitä koskeva kolmen kuukauden odotusaika ennen työmarkkinatuen maksamista pidennettäisiin viiteen kuukauteen.

Esitys liittyy vuoden 1996 talousarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996.

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 seuraavien huomautuksin.

Laki on myös säästölaki, ja hallituksen esityksen perustelujen mukaan sen avulla säästetään yhteensä 500 milj. markkaa. Laki liittyy tulopoliittisessa sopimuksessa kolmikantaisesti sovituihin toimenpiteisiin, ja siihen ovat sitoutuneet myös työmarkkinajärjestöt.

Valiokunta paheksuu lainmuutoksen aikataulua. Erityisesti koulutuspolitiittisen arvioinnin ja

tarkoituksenmukaisuusharkinnan kannalta valmistelu on ollut puutteellista. Kiireisestä valmistelusta ilmeisesti johtuu se, että esitys on valmisteltu hallituksen ilmoituksen mukaan työministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteistyönä ilman opetusministeriötä.

Vuoden 1994 alusta otettiin Suomessa ensi kertaa työmarkkinoille tulevien ja työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneiden henkilöiden toimeentulon turvaamiseksi uusi etuus, työmarkkinatuki. Työmarkkinatuen käyttöönoton eräänä keskeisenä tavoitteena on ollut ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten koulutukseen hakeutumisen tehostaminen. Tässä järjestelmä on epäonnistunut. Työmarkkinatukeen oikeutetuista vain alle 10 prosenttia on osallistunut työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Osa nuorista ei ole kuitenkaan passiivisia, vaan he viettävät ns. välivuotta, koska he eivät ole päässeet ensisijaisesti haluamaansa opiskelupaikkaan tai heidän tulevaisuudensuunnitelmansa eivät ole vielä selkiytyneet. Työmarkkinatuki on käytännössä painottunut pelkästään toimeentuloturvaksi sen sijasta, että sen perustarkoituksena on työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaaminen. Ammattitaidottomien nuorten mahdollisuudet vakiinnuttaa asemansa työmarkkinoilla ovat yleensä ja erityisesti vallitsevassa työllisyystilanteessa huonot. Alle 20-vuotiaista työmarkkinatuen saajista 90 prosenttia on ilman ammatillista koulutusta. Vuonna 1994 ammatillisen koulutuksen keskeytti koko maassa 19 000 opiskelijaa, joka on 9,4 prosenttia oppilasmäärästä. Osa siirtyi muihin oppilaitoksiin. Oppilaitoksissa, joissa pohjakoulutusvaatimuksena on peruskoulun suorittaminen, keskeyttäneitä oli 11 800 ja näistä suurin osa alle 20-vuotiaita.

Hallituksen esityksen mukaan muutosten tarkoituksena on kohdentaa työmarkkinatukea työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuviin nuoriin sekä kannustaa heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan. Tarkoituksena on erityisesti poistaa nuorisotyöttömyyttä, joka johtuu ammattitaidon ja koulutuksen puutteesta. Esityksen mukaan alle 20-vuotiaalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen työttömyysajalta, ellei hän osallistu työmarkkinatukilaissa tarkoitettuun toimenpiteeseen. Ehdotettu muutos koskee keskimäärin 9 000 henkilöä. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jääville pyritään turvaamaan joko koulutus- tai työharjoittelupaikka.

Sivistysvaliokunta pitää lakiesitystä perustavoitteiltaan hyvänä, jos onnistutaan siinä, että se motivoi opiskelemaan ja työelämään passiivisen joutenolon sijasta työmarkkinatuella.

Sivistysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/1995 vp) esitettyyn siitä, että ammatillista koulutusta vailla olevat ensi kertaa työmarkkinoille tulevat, koulutukseen tai työharjoitteluun hakeutuvat 18- ja 19-vuotiaat pääsevät ilman lain 16 §:n mukaista odotusaikaa työmarkkinatuen piiriin, mikäli heille ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua 15 §:n 2 momentissa mainittuun koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Vastaavasti lain voimaan tullessa työmarkkinatukea saavia nuoria ei voi jättää tuen ulkopuolelle ennen kuin on selvitetty heidän hakkuutensa osallistua kyseisiin toimiin.

Koulutuspaikat. Ammatillisen koulutuksen lisäyksellä alle 20-vuotiaille ammatillista koulutusta vailla oleville luodaan 5 000 uutta koulutuspaikkaa ja tulopoliittisen sopimuksen perusteella vielä 4 000 uutta aloituspaikkaa — siis yhteensä 9 000. Nämä tulevat myös vuosina 1997 ja 1998. Työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa alle 20-vuotiaille järjestetään noin 3 000 aloituspaikkaa vuosittain. Oppisopimuskoulutukseen on arvioitu alle 20-vuotiaille noin 1 000 paikkaa. Työllistämistuella työllistetään alle 20-vuotiaita keskimäärin 2 600 ja työharjoittelun aloittavia keskimäärin 8 500. Työpajoissa arvioidaan olevan alle 25-vuotiaita vuosina 1995—1999 noin 10 600.

Lisäksi hallituksen työllisyysohjelmaan liitteen lisätään ensi vuodelle noin 1 000 aloituspaikkaa tuleviin vakinaisiin ja väliaikaisiin ammattikorkeakouluihin. Nämä aloituspaikat ja kautuvat elinkeinoelämän tarpeita vastaten mm. tekniikan ja tietoliikenteen alalle.

Lääninhallitukset ovat tiedustelleet oppilaitoksilta mahdollisuuksia lisätä koulutuspaikkoja lääneittäin, ja tältä pohjalta opetusministeriön päätöksellä lisäkoulutuspaikat jaetaan lääneittäin. Opetusministeriön selvityksen mukaan on lisäpaikkoja päätettäessä otettu huomioon työelämän tarve ja myös nuorten kiinnostus eri aloille.

Valiokunta korostaa sitä, että koulutuspaikkojen lisäyksen tulee olla todellisen tarpeen mukaista eikä keinotekoista. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että nuoret löytäisivät sellaisen koulutuspaikan, jossa heillä on riittävä motivaatio opiskeluun.

Valiokunta katsoo olevan myös tarpeellista suunnitella ja toteuttaa alueellisesti yhtäältä nuorten ja toisaalta elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti ns. räätälöityä koulutusta.

Työpajatoiminta on todettu hyväksi ammattikoulutukseen valmentavana ja opiskelumotivaation synnyttävänä toimintana. Asiantuntijoiden mukaan työpajatoiminta toimii hyvin edellyttäen, että työpajojen opettajille on pedagogista koulutusta ja että työpajatoiminta on aktivoivaa.

Valiokunta korostaa työharjoittelun merkitystä koulutukseen liittyen. Työharjoittelupaikat löytyvät normaaleilta työmarkkinoilta, esimerkiksi yrityksistä. Valiokunnan mielestä työharjoittelun mahdollisuuksiin liittyvät kiinteästi harjoittelun ajalta maksettavat ylläpitokorvaukset.

Myös oppisopimuskoulutus antaa mahdollisuuksia nuorille löytää koulutus- ja työpaikka. Oppisopimuskoulutuksen yksi pullonkaula on asiantuntijoiden mukaan koulutustarkastajien puute. Heidän määränsä riittävyys tulee kiinnittää huomiota. Valiokunta toteaa, että lisäksi EU:n sosiaalirahaston tukea saadaan oppisopimushaajien koulutukseen. Valiokunta korostaa sitä, että oppisopimuskoulutuksen lisäämiseksi olisi sekä yritysten että oppilaitosten ja työvoimahallinnon yhdessä lisättävä informaatiota koulutuksen sisällöstä ja mahdollisuuksista.

Oppilasvalinnat. Opetusministeriö on antanut ohjeet opiskelijoiden valintaperusteista, joissa valittaessa opiskelijoita perustutkintoon johtavaan koulutukseen asetetaan etusijalle alle 20-vuotiaat vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret ja toissijaisesti alle 25-vuotiaat vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret.

Tammikuussa 1996 alkavaan koulutukseen valitaan oppilaat erillishauulla, jossa työmarkkinatuen ulkopuolelle jääneet ammatillista koulutusta vailla olevat 17–19-vuotiaat nuoret ohjataan koulutukseen. Sen hoitavat oppilaitokset ja työvoimaviranomaiset yhdessä. Myöhemmin valinta tapahtuu pääsääntöisesti normaalin yhteishakumenettelyn avulla. Oppilaitoksissa opiskelevat saavat normaalin opintotuen.

On esitetty epäilyä, että alle 20-vuotiaat syrjäyttävät motivoituneet muut opiskelijat keskiasteen oppilaitoksissa. Saatujen tietojen mukaan hakeutuminen oppilaitoksiin on vapaaehtoista ja valinta on oppilaan itse suorittama. Valiokunnan saaman tiedon mukaan aloituspaikkojen lisäys kuitenkin vastaa koulutukseen lainmuutoksen myötä tulevien opiskelijoiden määrää.

Valiokunta pitää välttämättömänä ponnistella myös sen hyväksi, että nuoret löytävät sellaisen koulutuspaikan, jossa heillä on riittävä motivatio opiskeluun.

Muutosten toteutusajataulu. Sivistysvaliokunnan mielestä nopea voimaantulo aiheuttaa vaikeuksia toteutuksessa. Valiokunta kuitenkin katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 17/1995 vp) ehdottamat muutokset lieventävät pahimpia epäkohtia, joita erityisesti siirtävävaiheessa voi syntyä.

Nopea aikataulu ja kiireinen toteuttaminen merkitsevät opetus- ja työhallinnolle monia käytännön ongelmia, vaikka opetusministeriö ja opetushallitus ovatkin ryhtyneet jo ennen hallituksen esityksen hyväksymistä muutoksen edellyttämiin toimiin.

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota lainmuutoksen toimeenpanon onnistumisen kannalta merkittäviin toimintaresursseihin, jotta muutoksen päätavoitteen saavuttamisessa eli nuorison aktivoimisessa hankkia ammatillista koulutusta onnistuttaisiin. Valiokunnan mielestä tarvitaan selkeä suunnitelma siitä, miten koulutus, työharjoittelu ja oppisopimustyöpaikat hankitaan nuorille sekä mille koulutusaloille ja mihin oppilaitoksiin nuoret ohjataan. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan työvoimatoimistojen henkilökunta ja koulutustarkastajat eivät pysty menestyksellä suorittamaan tätä tehtävää nykyisillä voimavaroilla.

Lainmuutosta ollaan toteuttamassa myös käytännössä erittäin nopealla aikataululla oppilaitoksissa. Lisäpaikkakoulutuksen kohteena olevat nuoret eivät pääosin tiedä mitään siitä koulutuksesta, johon heidän oletetaan hakeutuvan. Tämä asettaa suuren haasteen erityisesti tiedottamiselle, jossa keskeisiä henkilöitä ovat opinto-ohjaajat ja rehtorit. Koulutukseen hakeutuvien mielenkiinto voidaan herättää vain tehokkaalla ja asianmukaisella ohjaustoiminnalla ja tiedottamisella.

Opiskelijoiden ohjaaminen koulutuspaikkoihin tapahtuu työvoimatoimistojen ja oppilaitosten yhteistyönä. Valiokunnan mielestä valinnat tulee suorittaa huolellisesti siten, että myös opiskelijoiden kiinnostus ja soveltuvuus koulutus-alalle tutkitaan mm. haastatteluin ja valintakokein. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikki voimavarat, esim. työhallinnon psykologien osalta, ovat jo käytössä pitkään jatkuneen suurtyöttömyyden johdosta. Myös oppilaitoksissa ohjauspalvelujen tarve tulee lisääntymään.

Keskeinen kysymys lain onnistuneen toimeenpanon kannalta on, pystytäänkö oppilaitoksissa ja työvoimahallinnossa kohdentamaan riittävästi lisävoimavaroja näihin tehtäviin. Tätä valiokunnan mielestä valtion ja oppilaitosten ylläpitäjien tulee kaikin keinoin tukea tässä tilanteessa.

Valiokunta edellyttää, että lainmuutoksen kiireisen toimeenpanon johdosta vaadittaviin, nuoriin kohdistuviin poikkeuksellisen vaativien ohjaus- ja tukitoimenpiteiden onnistumisen kannalta välttämättömiin avaintehtäviin työhallinnossa ja oppilaitoksissa turvataan riittävästi voimavaroja.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että erityisesti oppilaitosten oppilaanohjauksen ja työhallinnon ammatinvalinnan voimavarat turvataan käsittelyssä olevassa valtion vuoden 1996 talousarviossa.

Opintotuki. Erittäin suurena ongelmana valiokunta pitää sitä epäsuhtaa, joka on opiskelijoiden opintososiaalisissa eduissa riippuen siitä, minkä järjestelmän kautta opiskelija on opiskelupaikkansa saanut. Opiskelun keskeyttämisen yhtenä syynä on ilmeisesti ainakin osittain työmarkkinatuen ja opintojen aikaisten tukimuotojen epäsuhta. Työmarkkinatukea maksetaan 2 537 markkaa ja vanhempien taloudessa asuvalle 1 522 markkaa kuukaudessa. Opintotukilain mukaista opintorahaa alle 20-vuotiaalle nuorelle maksetaan yleensä 500 markkaa, vanhempain taloudessa asuvalle yleensä 130 markkaa kuukaudessa.

Hallituksen työllisyysohjelman perusteella on asetettu työryhmä selvittämään juuri tätä problematiikkaa, joka on ollut jo pitkään olemassa ja johon eduskunta on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota. Valiokunta kiirehtii opintososiaaliin etuuksiin liittyvien epäkohtien korjaamista.

Erityistoimenpiteitä vaativat ryhmät. Valiokunnan mielestä tarvitaan lisäksi erikoistoimenpiteitä ja yksilökohtaisia selvityksiä niitten nuorten kohdalla, joilla peruskoulun tietotaso on puutteellinen. Valiokunta kannattaa joustavia koulutusmalleja myös niille nuorille, jotka pystyvät sopeutumaan työelämään mutta eivät tutkinut tavoitteelliseen koulutukseen.

Yleissivistävä koulutus ja opiskelu ulkomailla. Juuri peruskoulun tai lukion suorittaneilla nuorilla on halukkuutta muuhunkin koulutukseen kuin vain ammatilliseen koulutukseen. Monelle nuorelle ns. yleissivistävien tai harrastusluonteisten aineiden opiskelu voi olla tärkeää elämänhallinnan oppimisen kannalta tai valmentavana koulutuksena tulevaan ammattiin tai jatkokoulutukseen. Valiokunnan mielestä tällaisia nuoria tulisi ohjata myös muihin opintoihin kuin pelkästään ammatilliseen koulutukseen.

Valiokunta edellyttää, että pikaisesti selvitetään, miten välivaiheessa olevien ns. yleissivistäviä ja harrastusluonteisia aineita opiskelevien toimeentulo turvataan.

Edelleen valiokunta edellyttää, että pikaisesti selvitetään mahdollisuudet opiskella ulkomailla ja saada työmarkkinatukea.

Seuranta. Valiokunta korostaa sitä, että tämä koulutus pyritään toteuttamaan yleisesti hyväksytyn koulutusjärjestelmän puitteissa. Valiokunta jälleen kerran korostaa myös sitä, että ilman perusteellista seurantaa ei ole mahdollista saada selville lainmuutoksen vaikutuksia nuorten työllistymiseen ja ammattiin kouluttautumiseen eikä vaikutuksia koulutusjärjestelmäämme yleensä.

Sen vuoksi valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että opetusministeriön johdolla yhteistyössä työministeriön kanssa järjestetään tarkka seuranta lainmuutoksen vaikutuksista

- lain tavoitteiden kannalta,
- koulutukseen käytettävien voimavarojen tarkoituksenmukaisen ohjautumisen kannalta,
- kokonaistaloudellisten vaikutusten kannalta, sekä
- nuorten opiskelumotivaation sekä keskinäisen koulutuksellisen ja taloudellisen tasa-arvon toteutumisen kannalta.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ala-Harja, varapuheenjohtaja Gustafsson ja jäsenet Karjalainen, Korteniemi, Krohn (osittain), U-M. Kuk-

konen, Laakso, Lapintie (osittain), M. Markkula, A. Ojala, Olin, Räsänen, Tahvanainen, Takula, Tulonen (osittain) ja Vehviläinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitystä on perusteltu kahdella siinänsä hyvällä ja kannatettavalla tavoitteella. Toisaalta on korostettu varsin huomattavaa 500 miljoonan markan säästöä valtion menoissa ja toisaalta esitetty pyrkimys aktivoida ammattitaidottomia nuoria kouluttautumiseen passiivisen tuen nostamisen sijaan.

Säästön painottaminen työttömyysturvan osalta juuri nuorten työmarkkinatukeen on kuitenkin ongelmallista. Leikkaus kohdistetaan heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisryhmiin, kun oikeudenmukaisempaa olisi etsiä säästöt ansiosidonnaisen työttömyysturvan alueelta. Näin heikennetään myös säästön mahdollisuutta toteutua. On suuri vaara, että juuri tämä säästö valuu suurelta osin kuntien toimeentulotuen lisääntymiseen.

Erityisen huolestuttavaa on, että työmarkkinatuen lapsikorotusten leikkaus kohdistuu jo ennuudestaan heikossa taloudellisessa asemassa oleviin lapsiperheisiin. Valiokunnan olisikin tul-

lut edellyttää, että hallituksen esityksen mukaisesta lapsikorotusten leikkauksesta olisi luovuttu.

Esityksen mukainen keinotekoinen 20 vuoden ikäraja on ongelmallinen, koska se synnyttää niin oppivelvollisuuden kuin taloudellisen itsenäisyyden suhteen uuden täysi-ikäisyyden käsitteen. Alle 20-vuotiaat nuoret tulevat entistä riippuvaisemmiksi vanhempiensa taloudellisesta tuesta.

Valmistelut koulutuspaikkojen suhteen ovat täysin riittämättömät nopean voimaantuloaikataulun vuoksi, joten lain mahdollista voimaantuloa olisi tullut lykätä vähintään vuodella eteenpäin. On huomattava, että työttömyys ei myöskään tällä uudistuksella tosiasiallisesti vähene, vaikka nuoret jäävätkin työmarkkinatuen ulkopuolelle. Heidän työttömyytensä vain lykkäättyä muutamalla vuodella eteenpäin. Koulutusmotivaatioon tämä tuskin vaikuttaa myönteisesti.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Päivi Räsänen

II

Hallituksen esitys laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta on säästölaki, jota ohjaavat yksipuolisesti työvoimapolitiikan tarpeet. Näin ollen hallituksen esitys ei huomioi riittävästi ammatillisen koulutuksen laatuvaatimuksia. Hallitus lupaa ohjata jokaisen ammattikouluttamattoman nuoren koulutukseen, työharjoitteluun tai muuhun työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Käytännössä tämä merkitsee

sitä, että nuoren toiveet haluamastaan koulutuspaikasta kaventuvat ja tilalle tulee lisää pakko-koulutusta. Hallituksen esityksen lähtiessä työvoimapolitiittisista tarpeista esitys huomioi ensisijaisesti koulutuspaikkojen määrän ja hinnan. Sen sijaan esitys jättää ammatillisen koulutuksen laadun ja sen järjestämisen toissijaiseen asemaan. Näin ollen ammatillisen koulutuksen ylläpitäjien mahdollisuus järjestää laadukasta koulutusta

heikkenee. Lisäksi nuoren mahdollisuutta saada motivoivaa ja mielekästä koulutusta ei pystytä takaamaan.

Hallituksen esitys merkitsee väistämättä vaikeuksia tuhansille nuorille, koulutuksen laadulle, koulutuksen järjestäjille ja kunnille. Esimerkiksi kuntien ammatillisen koulutuksen järjestämisen kustannukset kasvavat. Epätasa-arvoa ja vaikeuksia osalle nuorista aiheuttaa se, että työharjoittelun osalta ei korvata ylläpitokustannuksia.

Engelmana usein on, että nuorten elämäntilanne ja työelämän tarpeet eivät kohtaa. Hallituksen olisi pikaisesti järjestettävä puitteet, joilla rakennetaan ns. täsmäkoulutusta ottamaan huomioon tämän lisäksi myös eri maakuntien ja työelämän tarpeet. Työasiainvaliokunta onkin — mielestämme aivan oikein — esittänyt, että voimaantulo- taikka muussa säännöksessä (15 §) varmistetaan, että laki tulee voimaan tai sen säännöksiä sovelletaan nuoriin vasta kun riittävän korkeatasoiset koulutuspaikat on pystytty järjestämään.

Erityisesti hallituksen esitys poistaa työmarkkinatuki alle 20-vuotiailta nuorilta on huonosti harkittu ja keinotekoinen toimenpide, joka lisää nuorten välistä epätasa-arvoa. Mielestämme ei ole oikein, että opintotukileikkauksilla aiheutettuja ongelmia pyritään poistamaan aiheuttamalla lisäongelmia toisaalla. Ainoa järkevä ratkaisu opintotuen ja työttömyysturvan sovittamiseksi on poistaa opintotuessa asteittain alle 20-vuotiaiden epäoikeudenmukainen asema. Opiskelun on aina oltava kannustavampaa kuin passiivisena työttömyysturvalla eläminen.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Ossi Korteniemi

Hannu Takkula

Anu Vehviläinen

Työmarkkinatuki on osa kansalaisten työttömyyden aikaista perusturvaa. Nyt esitetyn suuriset leikkaukset — etenkin lapsikorotusten leikkaus ja odotusajan pidentäminen viiteen kuukauteen — vaikeuttavat huomattavasti kansalaisten toimeentuloa erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osalta. Säästöt työmarkkinatuessa ovat osittain jäämässä näennäissäästöiksi, kun ne toisaalla lisäävät viimesijaisen toimeentuloturvan, kunnallisen toimeentulotuen menoja. Säästöt ollaan lisäksi tekemässä irrallaan työttömyysturvan kokonaisuudistuksesta. Tällä tavoin aiheutetaan epätasa-arvoa työttömien kesken.

Kaiken kaikkiaan työmarkkinatukeen kaa-vaillut 500 milj. markan säästöt ovat ylimitoitettuja. Työmarkkinatuen oli alun perin tarkoitus edistää tuen saajan työmarkkinoille hakeutumista tai palaamista. Nyt esitettyjen suuruiset leikkaukset romuttavat koko aktivoivaksi tarkoitettua järjestelmää.

Mielestämme valiokunnan olisikin tullut lausunnossaan esittää työmarkkinatuen leikkauksen rajoittamista nettovaikutukseltaan 350 milj. markkaa pienemmäksi kuin mitä hallitus esittää ottaen huomioon sen, että leikkausten pienentäminen vähentäisi toimeentulotuen tarvetta 100 milj. markalla.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi mietinnössään huomioon valiokunnan lausunnon lisäksi tässä esittämämme näkökohdat.

TYÖASIAINVALIOKUNTA

Liite 3

Lausunto 2/1995 vp

Hallituksen esitys 172/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Skog ja ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Anneli Manninen opetusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalishteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestöstä, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Martti Huttunen Palvelutyönantajista, johtaja Rauno Vanhanen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, erityisasiantuntija Sirkka-Liisa Karhunen, erityisasiantuntija Antti Virtanen ja erityisasiantuntija Jaakko Meller Suomen Kuntaliitosta, ylijohtaja Heli Kuusi opetushallituksesta, työliisyyssyksikön johtaja Eila Ahlroth Helsingin kaupungin nuorisosiainkeskuksesta, toiminnanjohtaja Mauri Upanne Lastensuojelun Keskusliitosta, hallituksen puheenjohtaja Reijo Paananen Allianssista (Nuorten yhteistyöjärjestö) sekä valtiotieteen tohtori Kari Vähätalo Helsingin yliopistosta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työmarkkinatuesta annettua lakia. Työmarkkinatukeen ei olisi oikeutta ammatillista koulutusta vailla olevalla, työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tulevalla alle 20-vuotiaalla henkilöllä, ellei hän osallistu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen.

Esityksessä ehdotetaan myös, että työmarkkinatukeen liittyviä lapsikorotuksia alennettaisiin.

Ensi kertaa työmarkkinoille tulevia, ammatillista koulutusta vailla olevia henkilöitä koskeva kolmen kuukauden odotusaika ennen työmarkkinatuen maksamista pidennettäisiin viiteen kuukauteen.

Työmarkkinatukijärjestelmään ehdotetaan omavastuuaikaa. Tukea ei maksettaisi viideltä ensimmäiseltä työttömyyspäivältä.

Esitys liittyy vuoden 1996 talousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996.

Valiokunnan kannanotot

Saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä pääosin tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä. Erityisen arvokkaana valiokunta pitää tavoitetta, että jokaiselle nuorelle tarjotaan mahdollisuus joko työhön tai koulutukseen eri muodoissaan. Näin varmistetaan, että Suomessa on aktiivinen ja osaava nuoriso.

Valiokunta katsoo esityksen toteuttavan niitä päämääriä ja vaatimuksia, joita viime eduskunnan työasiainvaliokunta nuorisotyöttömyyden hoidolle asetti (TyVL 1/1993 vp, 27.4.1993). Valiokunta piti nuorten aseman turvaamista yhteiskunnassa vallitsevassa erittäin vaikeassa tilanteessa niin tärkeänä, että esitti valtiovallan, puolueiden, elinkeinoelämän, ammattiyhdistysliikkeen ja muiden tärkeiden yhteiskuntaryhmien valmisteltavaksi nuorten yhteisvastuusopimusta. Sen mukaan nuorille taataan vaikeissakin taloudellisissa oloissa työ-, koulutus- taikka harjoittelupaikka.

Valiokunnan mielestä työmarkkinatuesta annetun lain muutos ei saa johtaa siihen, että nuori työtön joutuu muihin väestöryhmiin nähden eriarvoiseen asemaan. Valiokunta korostaa, ettei nuori saa jäädä työmarkkinatuen ulkopuolelle siitä syystä, ettei hänelle ole tarjota koulutus-, työharjoittelu- tai työkoelupaikkaa taikka

mahdollisuutta osallistua työhallinnon järjestämään kuntoutukseen. Edelleen valiokunta katsoo, että koulutus- ja harjoittelupaikkojen taso ei saa nopean aikataulun tai muun syyn takia laskea niin, että koulutukseen ohjattujen nuorten työhön sijoittuminen on koulutuksen päätyttyä epärealistista. On ilmeistä, että vaikka riittävä määrä koulutuspaikkoja 1.1.1996 olisikin tarjolla, ne eivät kohtaa nuorten osaamista, tarpeita ja odotuksia. Koulutuspaikat ovat ainakin tällä hetkellä osittain väärintasoisia sekä sijaitsevat väärillä aloilla ja alueilla.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää hallituksen esitystä muutettavaksi niin, että voimaantulo- tai muussa säännöksessä (15 §) varmistetaan, että työmarkkinatukeen nyt oikeutetut nuoret työttömät menettävät tuen vasta, jos he jättävät käyttämättä todella tarjotun mahdollisuuden työhön, työharjoitteluun tai koulutukseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota kuntien kasvavaan rahoituspaineeseen. Tämä aiheutuu muun muassa lapsikorotusten vähentämisestä, odotusajan pidentämisestä ja koulutuksesta tai työharjoittelusta kieltäytymisestä, joka johtaa työmarkkinatuen menetykseen. Erityisryhmän muodostavat itsenäisesti asuvat nuoret. Jos heiltä poistetaan työmarkkinatuki eivätkä he muuta takaisin vanhempiensa luo asumaan, he joutuvat turvautumaan sosiaalitoimiston tukeen. Toimeentulotuki on tarkoitettu yhteiskunnan viimesijaiseksi tueksi, minkä hakijoiksi nämä nuoret eivät muutoin kuuluisi. Tämä ratkaisu on myös ristiriidassa lain nuoria aktivoivan yleistavoitteen kanssa.

Valiokunta korostaa valtion, kuntien, läänien ja maakuntien viranomaisten aktiivisuutta nuorille sopivien opinto- ja työharjoittelupaikkojen luonnissa. Erityisen tärkeää on koulutuksen ja työelämän yhteennivominen — oppisopimustyö, työelämään perehdyttämisjaksot, suuntautumis-koulutus ja uudet työmuodot kuten työpajat ja etätyö. Valiokunta pitää oppisopimuskoulutusjärjestelmän edelleen kehittämistä tärkeänä

nuorten työelämään sijoittumiseksi. Valiokunta korostaa työhallinnon ja oppisopimusjärjestelmää hoitavien viranomaisten yhteistyötä ja riittävien resurssien saantia. Yritykset tulevat olemaan ratkaisevassa asemassa myös nuorten työhön sijoittumisessa.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota lapsikorotusten alentamisen (60 prosentin tasoalennus) ongelmiin. Valiokunta katsoo, että yhteys muihin tulonsiirron tukijärjestelmiin jää epäselväksi, mutta katsoo asian kuuluvan sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan. Työasiainvaliokunnan näkökulmasta on kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallista, että lapsikorotusten vähennys kohdistuu vain työmarkkinatuen saajiin.

Työelämän tasa-arvon näkökulmasta lapsikorotusten alentamisen seuraukset voivat olla ennalta arvaamattomia ja haitat rakenteellisia. Esimerkiksi osa naispuolisista työmarkkinatukea saavista voi siirtyä kotihoidontuen piiriin. Ajateltu työmarkkinatuen säästö siirtyy tällöin ainakin osittain menonlisäykseksi kotihoidontukeen ja asumistukeen. Valtiontalouden kokonaissäästö jäänee tällöin huomattavasti odotettua vähäisemmäksi.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota työelämän näkökulmasta sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluvaan opintotukijärjestelmään. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteiskunnan erilaisissa opintoja tukevissa rahoitusjärjestelyissä toteutuu riittävä keskinäinen tasapaino. Opintoihin kannustavan perusperiaatteen tulee kaikissa tukimuodoissa olla voimakas. Valiokunnan mielestä opintotuen taso suhteessa työttömyysturvaan saattaa omalta osaltaan heikentää nuorten aktiivista, oma-aloitteista hakeutumista opiskelemaan.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittavasti,

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

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Komi, jäsenet Huotari, Ihmäki, Kantalainen, Kempainen (osittain), Knaapi,

Kokkonen, Peltomo, Prusti, Rinne (osittain), Veteläinen, Viljamaa, Virtanen (osittain) ja Vokkolainen sekä varajäsenet J. Koskinen (osittain) ja Lahtela.

Eriävä mielipide

Eduskunnan työasiainvaliokunta on osaltaan käsitellyt hallituksen esitystä laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta. Valiokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota useaan tärkeään seikkaan. Tällainen on erityisesti sen korostaminen, että varsinkin nuoria tulee aktivoida koulutuksen hankkimiseen ja työelämään hakeutumiseen työttömyysturvan varaan jättäytymisen sijasta.

Valiokunta on myös aiheellisesti huolissaan lapsikorotuksen leikkaamisen aiheuttamista ongelmista, koulutuspaikkojen varmistamisesta ja sopivuudesta, kuntien toimeentulotukimenojen kasvusta työmarkkinatuen leikkausten vuoksi sekä tasa-arvon toteutumisesta. Yhdymme näihin huolenilmauksiin.

Mielestämme valiokunnan lausunto jäi kuitenkin eräiltä osin puutteelliseksi, minkä vuoksi olisimme halunneet lisättäviksi siihen seuraavat näkökohdat.

Työmarkkinatuki on katsottava osaksi kansalaisten työttömyyden aikaista perusturvaa. Leikkaus vaarantaa tämän erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osalta.

Muutenkin kuin lapsikorotusten 60 prosentin suuruisen leikkauksen osalta valiokunnan olisi tullut kiinnittää huomiota siihen selvään epä-

kohtaan, että työmarkkinatukea koskevat leikkaukset tehdään irrallaan työttömyysturvan kokonaisuudistuksesta. Tämä on omiaan aiheuttamaan epätasa-arvoa myös työttömien kesken.

Valiokunnan olisi mielestämme tullut kiinnittää voimakkaammin huomiota siihen uhkaan, mikä aiheutuu sukupuolten väliseen tasa-arvoon pitemmällä tähtäyksellä työmarkkinatuen ja eräistä muista samanaikaisesti tehtävistä leikkauksista.

Valiokunta on ottanut esille ongelman, joka liittyy opintotuen alhaisuuteen sekä varsinaisen opintotuen ja eräiden muiden opintoja tukevien rahoitusjärjestelyjen välisiin suhteisiin. Mielestämme olisi ollut paikallaan todeta myös se, että varsinkin alle 20-vuotiaiden opintotukeen äskettäin tehty leikkaus on lisännyt näitä ongelmia. Emme pidä oikeana, että näin syntynyttä ongelmaa pyritään poistamaan aiheuttamalla lisäongelmia toisaalla.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioittavasti,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi mietinnössään huomioon valiokunnan lausunnon lisäksi tässä esittämämme näkökohdat.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1995

Armas Komi

Hannu Kempainen

Maija-Liisa Veteläinen

