



Työeläkelaitoksille

TYÖLLISYYSLAIN MUUTOKSIA

Tasavallan presidentti vahvisti 30.12.1991 lain työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta (1732/91) sekä lain työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1733/91).

Työllisyyslain 18 §:n muutos

Työllisyyslakia muutettiin siten, että laista poistettiin kahden vuoden aikana yhteensä 12 kuukautta työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä koskeva valtion ja kuntien työllistämismäärärahat. Hallituksen esityksen mukainen pitkäaikaistyöttömien työllistämismäärärahat olisivat koskenut vain niitä työttömiä, jotka ovat olleet työttöminä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta. Eduskunnan työasiainvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti lakiin lisättiin kuitenkin säännös, jonka mukaan valtion tai kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus myös niille henkilöille, jotka ovat olleet työttömänä viimeisten 13 kuukauden aikana 12 kuukautta.

Laki tuli voimaan 1.1.1992.

Työllisyyslain väliaikainen muutos

Työllisyyslakia muutettiin väliaikaisesti siten, että pitkäaikaistyötön voi luopua velvoitetyöstä työttömyyspäivärahaa menettämättä. Pitkäaikaistyötön voi luopua työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta. Lisäksi lakiin tehtiin eräitä vähäisiä tarkistuksia, jotka eivät ole väliaikaisia.

Laki tuli voimaan 1.1.1992. Työntekomahdollisuudesta luopumista (18 a §) ja koulutukseen suostumista (18 b §) koskevat säännökset ovat voimassa 30 päivään huhtikuuta 1994.

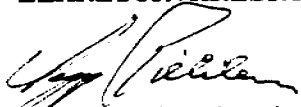
LA/Outi Lehmus

29.1.1992

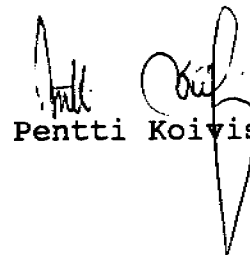
Työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaikaan ei muutoksia

Hallituksen eduskunnalle antamassa esityksessä 143/91 ehdotettiin mm, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika koskisi myös 55 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Laki vahvistettiin kuitenkin esityksestä poiketen ja enimmäisaikaa koskeva työttömyysturvalain 26 §:n 3 momentti jätettiin ennalleen.

ELÄKETURVAKESKUS



Seppo Pietiläinen



Pentti Koivistoinen

LIITTEET

Hallituksen esitykset 147/91 ja 148/91
Ote työasiainvaliokunnan mietintöstä n:o 9
Laki työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta 1732/91
Laki työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta
muuttamisesta 1733/91

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin 12 kuukautta kahden vuoden aikana työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä koskeva valtion ja kuntien työllistämismenot.

Esitys liittyy erikseen annettuun esitykseen työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Lisäksi esityksellä on yhtymä-

kohtia esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin muutosehdotus koskee työttömyysturvalaissa säädettyä ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskertoa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

1.1.1. Työllisyystilanteen muutoksen vaikutus työllistämismenoihin

Työllisyyslaki (275/87) tuli voimaan vuoden 1988 alusta. Lain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin ennen työllisyyslain voimaantuloa siten, että lain 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyöttömien työllistämismenot ja 19 §:ssä tarkoitettu alueellinen työllistämismenot porrastettiin ajallisesti ja alueellisesti.

Työllisyyslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Työllisyyslaki sisältää muun muassa säännökset, jotka koskevat yhteiskuntapolitiikan täystyöllisyyspäämäärää sekä talouspolitiikan ja erityisesti työvoimapolitiikan tehtävää lain päämäärien toteuttamiseksi. Lain lähökohtana on työllisyyslakia koskevan ehdotuksen mukaan (HE 94/1986 vp), että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoi-

mapolitiikka nähdään sekä talouspoliittisia toimenpiteitä tukevana ja työvoimavarojen kehittämistä ohjaavana että niitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana. Lain 2 §:n mukaan täystyöllisyyteen pyritään muun muassa edistämällä vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä.

Työttömien työllistämässä omatoiminen ja työvoimapaalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen on laissa asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi. Lain 17 §:ssä tarkoitettu nuorten työllistämismenot ja 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyöttömien työllistämismenot tulevat voimaan, jos työtöntä ei ole muilla keinoilla onnistuttu työllistämään.

Työllisyyslain voimaantulo ajoittui voimakkaaseen korkeasuhdanvaiheeseen. Taloudellinen tilanne Suomessa kehittyi koko 1980-luvun myönteisesti kokonaistuotannon kasvassa keskimäärin noin 3,5 prosenttia vuodessa. Vuosina 1988—89 tuotannon keskimääräinen kasvu oli poikkeuksellisen voimakasta, yli 5 prosenttia vuodessa. Lain voimassaoloaikana työttömyys aleni merkittävästi pääosin korkeasuhdanteesta johtuen. Taloudellinen tilanne on

osaltaan edistänyt ja helpottanut myös työllisyyslaissa säädettyjen valtion ja kuntien työllistämismisvelvoitteiden toimeenpanoa. Työllistämismisvelvoitteiden määrään on myös osaltaan vaikuttanut työllistämismisvelvoitteiden edellä mainittu voimaantumisen porrastaminen, minkä seurauksena työllistämismisvelvoitteet ovat olleet täysimääräisesti soveltamisen kohteena vasta vuoden 1991 aikana.

Vuonna 1990 suhdannekehitys taittui jyrkästi ja maan talous on joutunut syvään lamaan. Tuotannon arvioidaan supistuvan vuonna 1991 keskimäärin 5 prosenttia, eikä kasvun odoteta käynnistyvän vuonna 1992, jolloin tuotanto saattaa jäädä vuoden 1991 tasolle.

Työllisyystilanne alkoi heiketä nopeasti ja ennakoitua enemmän vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Työttömyysaste oli kuitenkin vielä vuonna 1990 keskimäärin 3,4 prosenttia. Vuonna 1991 työttömiä arvioidaan työministeriön työttömiä työnhakijoita koskevan tilaston mukaan olevan keskimäärin 225 000 ja työttömyysasteen vastaavasti 8,9 prosenttia. Valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä arvioidaan työttömiä työnhakijoita olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000, mikä merkitsee 10,7 prosentin työttömyysastetta. Työttömien määrän arvioidaan kohoavan pahimmillaan yli 300 000:een vuonna 1992.

Edellä todettu työllisyystilanteen nopea heikkeneminen vaikuttaa myös työllistämismisvelvoitteiden kasvuun. Työllisyyslain 17—19 §:ssä tarkoitettujen työllistämismisvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrä on vuosina 1989 ja 1990 ollut keskimäärin noin 25 000 työllistettyä. Työllistämismisvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuonna 1991 keskimäärin 32 000:een. Vuoden 1992 työttömyysennusteen perusteella velvoitteiden täyttämiseksi jouduttaisiin työllistämään vuoteen 1991 verrattuna yli kaksinkertainen määrä työttömiä, keskimäärin 70 000 henkilöä. Tällöin valtion työllisyyden hoitoon käyttämien määrärahojen tarve kasvaisi vastaavassa suhteessa.

Työllistämismisvelvoitteiden määrä tulee näin ollen huomattavasti lisääntymään aikaisempiin vuosiin nähden ja myös niihin arvioihin verrattuna, joita työllisyyslain valmisteluajankohtana lakiehdotuksen perusteluissa esitettiin. Lakiehdotuksen perusteluissa todettiin, että laista aiheutuvien kustannusten pohjana on ollut se, että työttömyyden rakenne on silloisen tilanteen mukainen. Arviossa on käytetty perusteenä vuodelle 1987 ennustettua keskimääräistä

165 000 työttömän työnhakijan määrää. Jos laki olisi tullut voimaan vuonna 1987, olisi lakiehdotuksen mukaan työllistämismisvelvoitteiden piiriin tullut keskimäärin yhteensä 25 000 työtöntä. Näistä lain 17 §:ssä tarkoitettuja nuoria arvioitiin olevan keskimäärin 3 500, lain 18 §:ssä tarkoitettuja pitkäaikaistyöttömiä keskimäärin 15 000 ja lain 19 §:ssä tarkoitettuja alueellisen työllistämismisvelvoitteen nojalla työllistettyjä keskimäärin 6 500 henkilöä.

Vuonna 1992 olisi työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismisvelvoitteiden nojalla järjestettävien kuuden kuukauden työntekomahdollisuus, kuten edellä on todettu, keskimäärin 70 000:lle työttömälle. Työllisyyslain valmistelutilanteeseen verrattuna näistä jo pelkästään pitkäaikaistyöttömiä olisi yli kaksinkertainen määrä, keskimäärin 53 000 työtöntä. Lisäksi työllistämismisvelvoitteen perusteella arvioidaan työllistettävän vuonna 1992 keskimäärin 12 000 alle 20-vuotiasta nuorta sekä 5 000 työtöntä alueellisen työllistämismisvelvoitteen nojalla. Näin ollen voidaan todeta, että työllisyyslakia valmisteltaessa ja lain tavoitteita asetettaessa sekä työllistämismisvelvoitteiden määriä arvioitaessa ei ole otettu huomioon nykyisen kaltaista poikkeuksellisen vaikeaa työllisyystilannetta.

1.1.2. Lainmuutoksen tarve

Yleisen taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen poikkeuksellisen voimakkaan heikkene-
misen seurauksena työllistämismisvelvoitteiden määrä tulisi edellä todetulla tavalla tuntuvasti lisääntymään. Valtiontalouden kannalta tämä merkitsisi huomattavaa työllisyyden hoidon määrärahojen lisäämistarvetta sellaisessa taloudellisessa tilanteessa, joka edellyttää myös valtiontaloudessa tiukkaa säästämistä. Erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että työhallinnon toimenpiteille asetetut lähivuosien meno-
kehukset huomioon ottaen työllistämismisvelvoitteiden lisääntymisen seurauksena määrärahoja ei olisi käytettävissä juurikaan muihin tarkoituksiin kuin työllistämismisvelvoitteiden toimeenpanoon. Toisaalta taloudellinen lama näyttää kääntäneen työvoiman tarjonnan ennakoitua nopeammin laskuun, jolloin työvoimakapeikkoihin voidaan joutua jo varsin aikaisin talouden elpyessä. Tästä syystä olisi nimenomaan tarvetta tuntuvasti laajentaa ammatillista aikuiskoulutusta, kuntoutusta ja muita ak-

tiivisen työvoimapolitiikan keinoja. Esityksen tarkoituksena on tämän varmistaminen.

Työllistämismahdollisten työnantajien, valtion ja kuntien, kannalta arvioiden mahdollisuudet järjestää aikaisempaa huomattavasti suurempi määrä työntekomahdollisuuksia vaikeutuvat, koska myös paremmassa työllisyystilanteessa työn järjestämisessä on esiintynyt ongelmia. Myös kunnissa ovat taloudelliset olosuhteet heikentyneet, millä on vaikutusta muun muassa kuntien palveluksessa olevan henkilöstön määrän kasvun mahdollisuuksiin. Toisaalta vaikeimmilla työttömyysalueilla kunnat ovat kuitenkin jatkuvasti ylittäneet työllisyyslain 20 §:ssä säädetyn enimmäisvelvoitteensa, joka on kaksi prosenttia kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä. Sen sijaan perinteisesti alhaisemman työttömyyden alueilla työllistämismahdollisuuksien hoidossa on ollut enemmän ongelmia. Nyt työttömyys on kasvanut voimakkaammin juuri näillä alhaisemman työttömyyden alueilla, mikä tulee entisestään vaikeuttamaan työntekomahdollisuuksien järjestämistä.

Työllistettävien kannalta töiden järjestämismahdollisuuksien heikentyminen merkitsee sitä, että heidän mahdollisuutensa saada soveltuvaa ja mielekästä työtä vaikeutuvat vastaavasti. Työntekomahdollisuuteen oikeutetuille olisi entistä vaikeampaa järjestää pysyväisluonteista työllistymistä edistävää työtä. Näin ollen mahdollisuudet järjestää riittävä määrä soveltuvia työntekomahdollisuuksia siihen oikeutetuille heikkenevät aikaisempaan tilanteeseen verrattuna niin, ettei voimassa olevan lain edellyttämää työllistämistä voida tällaisessa tilanteessa pitää työvoimapolitiittisesti eikä työllistettävien kannalta tarkoituksenmukaisena.

Työmarkkinaongelmat tulevat nykyisestä vaikeasta työllisyystilanteesta huolimatta painottumaan vuosikymmenen loppua kohden yhä enemmän työvoiman saatavuusongelmiin muun muassa työvoiman ikärakenteesta johtuen. Työllistämismahdollisuudet sitovat työvoimaa julkiselle sektorille tilanteessa, jossa pidemmällä aikavälillä pitäisi ratkaista yksityisen sektorin työvoiman saatavuusongelmia. Näiden ongelmien vähentäminen edellyttää muun muassa työhallinnolta työvoimapolitiikan keinovalikoiden jatkuvaa uudistamista työvoimaa kehittävien ja kuntouttavien palveluiden parantamiseksi. Myös vallitsevassa tilanteessa on ensisijaisesti pyrittävä parantamaan työttömän työvoiman valmiuksia työelämäänsä muun muassa

työvoimapolitiittisen ja muun aikuiskoulutuksen avulla työllistämismahdollisuuksien työllistämistä pysyvemmän työllistymisen tukemiseksi. Valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä onkin erityisesti kiinnitetty huomiota aikuiskoulutuksen käyttöön nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien ehkäisemiseksi. Tulo- ja menoarvioesityksen mukaan pitkäaikaistyöttömille ja pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamille työttömille tarjotaan mahdollisuus työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen koko maassa. Työllisyyslaissa tarkoitettua työllistämismahdollisuuksien ja toimenpideohjelman yhteydessä viimeistään yhdeksän kuukauden työttömyyden jälkeen tarjotaan kaikille mahdollisuus työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, mikäli koulutus on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista ja mikäli asianomaista ei ole todettu koulutukseen soveltumattomaksi. Koska myös nuorten työllistämismahdollisuuksien määrää on kasvamassa tuntuvasti, on tulo- ja menoarvioesityksessä kiinnitetty huomiota työn ja koulutuksen yhteensovittamisen kehittämiseen nuorten kohdalla.

Esityksessä ehdotetun lainmuutoksen tavoitteena ja lähtökohtana on, että työllistämismahdollisuuksien määrää vähennetään ja sopeutetaan nykyisen taloudellisen tilanteen ja työllisyystilanteen edellyttämällä tavalla, jotta työllisyyttä edistävin toimenpitein olisi mahdollista työllistää työttömiä työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisesti ja työllisyyslain tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on erityisesti, että työllistämismahdollisuuksista säästyviä määrärahoja kohdennetaan vuonna 1992 työllisyystilanne huomioonottaen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja muuhun aikuiskoulutukseen, työvoimapolitiittisiin sekä harkinnanvaraisiin työllistämismäärärahoihin työllistämiseen, jotta voitaisiin pidemmällä aikavälillä edistää työttömien pysyvää työllistymistä.

1.2. Keinot

Työllisyyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain 18 §:stä poistetaan kahden vuoden aikana yhteensä vuoden työttömänä olleita koskeva työllistämismahdollisuus. Pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuus koskisi ehdotuksen toteutuessa vain niitä työttömiä, jotka ovat olleet työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana yhdenjaksoisesti 12 kuukautta.

Pitkäaikaistyöttömiä arvioidaan vuoden 1992 aikana olevan, jos mihinkään toimenpi-

teisiin ei ryhdytä, keskimäärin 53 000. Näistä kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä (toistuvaistyötön) olisi 29 000. Toistuvaistyöttömien poistaminen työllistämismahdollisuuksien piiristä johtaisi nykyisessä tilanteessa siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismahdollisuuksien piiristä poistuisi keskimäärin 15 000 työtöntä. Osa toistuvaistyöttömistä täyttäisi kuitenkin vähitellen yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden edellytykset. Näitä arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 14 000 työtöntä. Näin ollen pitkäaikaistyöttömien määrä alenisi ehdotetulla muutoksella vuonna 1992 53 000:sta työttömästä keskimäärin 38 000:een työttömään.

Toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuuden toimeenpanossa on käytännössä esiintynyt erilaisia ongelmia. Toistuvaistyöttömissä on työttömiä, jotka työskentelevät työaloilla, joilla on selvät ja toistuvat kausivaihtelut. Toistuvaistyöttömyyden määritelmästä johtuen myös he ovat kuitenkin tulleet työllistämismahdollisuuksien piiriin, vaikka heidän työllistämisenä tällä keinolla ei ole yleensä ollut tarkoituksenmukaista. Edelleen toistuvaistyöttömyyden määritelmään sisältyvästä pitkäaikaisesta kahden vuoden tarkastelujaksosta on johtunut, että toistuvaistyöttömyyden tunnusmerkit täyttävä työtön on juuri ennen veloitteen voimaantuloa voinut olla lähes vuoden ajan työssä, jolloin hänen työllistämistään veloitteiden nojalla ei ole mielletty tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi toistuvaistyöttömyyden määritelmästä on käytännössä seurannut, että työttömällä on voinut olla viimeisten kahden vuoden aikana lukuisia lyhyitä työssäolo- ja työttömyysjaksoja, joiden selvittäminen työllistämismahdollisuuksien voimaantulon määrittämiseksi on työvoimatoimistoissa osoittautunut varsin työlääksi. Ongelmia työllistämismahdollisuuksien järjestämisessä työvoimatoimistoissa ja työllistäjätahoilla on ollut myös niissä tilanteissa, joissa työllistämismahdollisuuksien on todettu tulevan välittömästi voimaan työnhakijan ilmoittauduttua työvoimatoimistoon. Tällöin ei ole voitu ennakkoarvauksella varautua tarkoituksenmukaisella tavalla työpaikkojen järjestämiseen.

Toistuvaistyöttömyyden poistaminen työllistämismahdollisuuksista kohdistaisi työllistämismahdollisuuksien nykyistä tarkoituksenmukaisemmin niihin pitkäaikaistyöttömiin, joilla muiden työllistämismahdollisuuksien ollessa vähäiset työssäolon tarve on suurin.

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa an-

netaan tähän esitykseen läheisesti liittyvä esitys työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi määräaikaisesti siten, että pitkäaikaistyötön voisi luopua oikeudestaan työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työntekomahdollisuuteen. Lisäksi ehdotetaan, että pitkäaikaistyötön voisi luopua sanotusta työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle tämän mahdollisuuden sijaan ja suostumuksella järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta. Näissä tapauksissa pitkäaikaistyöttömän työllistämismahdollisuus lakkaisi. Työntekomahdollisuudesta luopumista arvioidaan käyttävän vuonna 1992 keskimäärin 7 000 pitkäaikaistyötöntä, jolloin se yhdessä tämän esityksen kanssa vähentäisi pitkäaikaistyöttömien määrän vuonna 1992 keskimäärin 31 000:een. Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä on lisäksi lähdetty siitä, että työvoimapolitiikka ja muuta aikuiskoulutusta varaudutaan antamaan keskimäärin 4 500:lle pitkäaikaistyöttömälle, jolloin pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien hoitoon tarvittaisiin keskimäärin 26 500 työpaikkaa.

Työllisyysasetusta on muutettu 27.9.1991 annetulla asetuksella (1217/91) siten, että pitkäaikaistyöttömälle voidaan valtion työllistämismahdollisuuden toimeenpanemiseksi hänen suostumuksellaan myöntää tukea omatoimiseen työllistymiseen alle kouluikäisen lapsen, huolenpitoa vaativan vanhuksen, vammaisen tai sairaan hoitotyössä taikka työllisyyslaissa tarkoitettussa toimenpiteohjelmassa suunniteltuun muuhun työhön tai toimintaan, jonka tavoitteena on työhönsijoittumisedellytysten parantaminen. Omatoimisen työllistymisen tukeminen on vallitseva työllisyystilanne huomioon ottaen voimassa määräaikaisena vuoden 1992. Omatoiminen työllistyminen korvaa työllisyyslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työllistämismahdollisuuksien toimeenpanemista. Toimenpiteellä arvioidaan vuonna 1992 työllistettävän keskimäärin 4 000 pitkäaikaistyötöntä.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

2.1. Työllistämismahdollisuuksien määrän vähentymisen vaikutukset

Koska tähän esitykseen liittyy läheisesti erik-

seen eduskunnan käsiteltäväksi annettu esitys työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, on tarkoituksenmukaista ehdotusten kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi käsitellä tämän esityksen yhteydessä myös erikseen annettavan esityksen taloudellisia vaikutuksia. Esitykset liittyvät vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen.

Vuonna 1992 arvioidaan työllisyyslain työllistämismuutosten nojalla työllistettävän, jos muutoksia lakiin ei tehtäisi, alla olevasta asetelmasta ilmenevä määrä työttömiä.

Työllisyyslain mukaiset velvoitteet

| | |
|----------------------------------|---------------|
| ilman säädösmuutoksia | 70 000, josta |
| — pitkäaikaistyöttömiä | 53 000 |
| — yhdenjaksoiset | 24 000 |
| — toistuvaistyöttömät | 29 000 |
| — nuoria | 12 000 |
| — alueellisia velvoitteita | 5 000 |

Kuten kohdassa 1.2. on todettu, toistuvaisyöttömien poistamisen työllistämismuutosten piiristä arvioidaan johtavan siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismuutokset vähenevät keskimäärin 15 000:lla työttömällä. Tähän esitykseen liittyvä ehdotus työllisyyslain väliaikaisesta muuttamisesta, jonka mukaan pitkäaikaistyötön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan, vähentäisi pitkäaikaistyöttömien määrää arviolta 7 000:lla työttömällä. Tällöin työllisyyslain velvoitteiden piirissä arvioidaan vuonna 1992 olevan keskimäärin 31 000 pitkäaikaistyöttöntä. Lisäksi lain velvoitteiden piirissä arvioidaan olevan keskimäärin 12 000 alle 20-vuotiasta yli kolme kuukautta työttömänä ollutta ja alueellisen työllistämismuutosten nojalla työllistettäviä keskimäärin 5 000 työttöntä. Näin ollen lain velvoitteiden piirissä olisi vuonna 1992 keskimäärin 48 000 henkilöä.

Edellä mainittujen työllisyyslain muutosten aiheuttamat muutokset valtion työllisyyden hoidon menoihin on arvioitu seuraavassa asetelmassa työllistämismuutosten mukaan.

| Työllistäjä | Ei säädösmuutoksia | | Em. säädösmuutokset | |
|-------------|--------------------|----------|---------------------|----------|
| | henk. | milj. mk | henk. | milj. mk |
| Valtio | 21 600 | 2 592,0 | 14 800 | 1 776,0 |
| Kunta | 29 500 | 2 330,5 | 20 300 | 1 603,7 |
| Yritykset | 18 900 | 1 341,9 | 12 900 | 1 065,5 |
| Yhteensä | 70 000 | 6 264,4 | 48 000 | 4 445,2 |

Työllistämismuutosten vähentymisestä 22 000:lla työttömällä aiheutuisi vähennystä valtion työllisyysmäärärahoihin 1 819 miljoonaa markkaa. Toisaalta työllistämismuutosten määrän väheneminen lisäisi valtion työttömyysturvamenoja. Lakiehdotuksista aiheutuisi välittömänä vaikutuksena arviolta 540 miljoonan markan lisäys valtionosuutena työttömyysturvamenoihin. Mahdollisuus luopua oikeudesta työntekomahdollisuuteen ilmeisesti lisäisi nykyisessä tilanteessa jossain määrin työttömien ilmoittautumista työvoimatoimistoon työnhakijoiksi. Jos työttömäksi ilmoittautuisi keskimäärin 8 000 työttöntä, aiheutuisi edellä mainituista lakiehdotuksista välillisesti 240 miljoonan markan työttömyysturvamenot valtiolle. Näin ollen valtion kokonaiskustannuksiksi lakiehdotukset ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen muodostuisi 5 225 miljoonaa markkaa. Lakiehdotuksista aiheutuisi valtion menoihin vähennystä 1 039 miljoonaa markkaa.

Kuntien työllistämismuutokset pienenevät lakiehdotusten seurauksena edellä esitetyn asetelman mukaan 9 200:lla henkilöllä. Tästä aiheutuisi palkkausmenojen vähennystä kunnille maksettava valtionosuus ja kunnallisveron osuus huomioon ottaen noin 25 miljoonaa markkaa. Kuntien työllistämismuutosten aiheuttavien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 1,8 kertaa palkkausmenot, jolloin kuntien kokonaiskustannukset vähenevät lakiehdotusten johdosta 393 miljoonaa markkaa.

Asetelmassa on lisäksi arvioitu yritysten työllistävän 12 900 valtion ja kuntien työllistämismuutosten piiriin kuuluvaa pitkäaikaistyöttöntä. Lakiehdotukset vähentäisivät yritysten työllistämismuutosten nojalla 6 000:lla työttömällä. Tästä aiheutuva kustannusten vähennys yrityssectorilla olisi valtion työllistämismuutosten sekä työttömyysturvamenojen lisäys huomioon ottaen noin 100 miljoonaa markkaa.

Näin ollen lakiehdotukset toteutuessaan vähentäisivät valtion ja kuntien sekä yksityisen sektorin menoja yhteensä 1 532 miljoonaa markkaa.

2.2. Säestyvien määrärahojen kohdentaminen

Heikentynyt työllisyystilanne ja esitettävät työllisyyslain muutokset huomioonottaen säästyviä määrärahoja on tarkoitettu kohdentaa työvoimapolitiiseen ja muuhun aikuis-

koulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Seuraavassa asetelmassa on selvitetty määrärahojen lisäyksen vaikutukset verrattuna vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa mainittuihin tarkoituksiin osoitettuihin määrärahoihin.

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Nettosäästö (milj. mk) | 1 371 |
| Kohdentaminen (milj. mk) | |
| — työvoimapolitiittisen aikuis- | |
| koulutuksen lisäys (1 400 000 | |
| oppilastyöpäivää, 6 200 hen- | 527 |
| kilöä) | |
| — aikuisten väliaikaisen amma- | |
| tillisen koulutuksen lisäys | 340 |
| (8 000 henkilöä) | |
| — harkinnanvaraisen työllistä- | |
| misen lisäys (5 000 henkilöä) | 289 1 156 |
| — työvoimapolitiittien erityis- | |
| menot | 5 1 161 |
| Kohdentamaton säästö valtion- | |
| taloudelle (milj. mk) | 210 |

Asetelmassa todetussa nettosäästössä on otettu huomioon myös 1.2. kohdassa mainitun omatoimisen työllistymisen tuen 332 miljoonan

markan vähentävä vaikutus valtion menoihin. Aikuiskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia voitaisiin lisätä keskimäärin 14 000 henkilölle ja harkinnanvaraisin työllisyysmäärärahoihin voitaisiin työllistämistä lisätä keskimäärin 5 000 henkilöllä.

3. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annettuun esitykseen työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitysten erillään antamisen perusteet on selvitetty tämän esityksen yksityiskohtaisten perustelujen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa 4.

Tämä esitys liittyy lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä annettavaan esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin esitys koskee työttömyysturvalain 26 §:ää. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskesto olisi päivärahan saajan iästä riippumatta 500 päivää.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

18 §. *Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen.* Työllisyyslain 18 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan työnhakijaa, joka on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta. Valtion tai kunnan on lain 18 §:n 3 momentin mukaan järjestettävä pitkäaikaistyöttömälle kuuden kuukauden työntekomahdollisuus. Pitkäaikaistyöttömyyden määritelmästä ehdotetaan poistettavaksi kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet (toistuvaistyötön), josta seuraisi se, että työllistämismahdollisuuden nojalla työntekomahdollisuus tulisi järjestää vain yhdenjaksoisesti vuoden työttömänä olleille.

Toistuvaistyöttömyyden poistamisen seurauksena osa toistuvaistyöttömistä tulisi yhden-

jaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden ja työllistämismahdollisuuden piiriin työttömyyden jatkuessa. Vuonna 1992 arvioidaan keskimäärin 29 000 toistuvaistyöttömästä siirtyvän yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden piiriin keskimäärin 14 000 työtöntä.

Pitkäaikaistyöttömyyden oikeus kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen tulisi voimaan vain sillä edellytyksellä, että hän on ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa yhdenjaksoisesti 12 kuukautta. Näin ollen mikä tahansa työnhakuajan katkeaminen aloittaisi työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttumisen uudelleen alusta.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1992 alusta. Jos toistuvaistyöttömyyden työllistä-

misvelvoite on tullut voimaan ennen lain voimaantuloa siten, että työntekomahdollisuus on lain voimaantullessa järjestämättä, hänelle olisi järjestettävä työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

3. Säättämisyjärjestys

Työllisyyslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Laissa on asetettu tavoitteeksi täystyöllisyys. Täystyöllisyyteen pyritään lain 2 §:n mukaan vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä edistämällä. Työllisyyslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudistusta valmisteltaessa on ollut lähtökohtana, että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet.

Voimassa olevan työllisyyslain säätämiseen on keskeisesti vaikuttanut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti, siihen vuonna 1972 tehty muutos. Säännöksen mukaan "valtiovalan tehtävänä on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty". Hallitusmuodon edellä mainittu täydennys annettiin silloisen vuonna 1971 säädetyin työllisyyslain voimaantulon jälkeen, eikä työllisyyslakia hallitusmuodon muutoksen yhteydessä muutettu. Hallituksen esitys uudeksi työllisyyslaiksi perustettiin, kuten esityksessä on nimenomaisesti todettu, hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan sen velvoittavuudesta esittämiin kannanottoihin.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin 1980-luvulla useita kertoja. Valiokunta totesi mietinnössään vuodelta 1980 (PeVM 10/1980 vp) muun muassa, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös ilmaisee kansalaisen keskeisen perusoikeuden, joka muiden perusoikeuksien tavoin omaa erityisen pysyvyyden ja velvoittavuuden. Valiokunta totesi, että säännös on sen erityisluonteon huomioon ottaen velvoittavuudeltaan verrattavissa muihin perusoikeuksiin. Valiokunta katsoi, että valtiovalta säännöksen edellyttämänä on velvollinen yhteiskunnallisessa toiminnassaan ja lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä. Edelleen valiokunta totesi, että hallitusmuodon säännös edellyttää laintasoista

yksilöintiä niistä tavoitteista ja keinoista, joilla sen asettamat velvoitteet toteutetaan. Johtopäätöksensä valiokunta katsoi, etteivät tuolloisen työllisyyslain tavoitteet ja keinot olleet sopusoinnussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Valiokunta piti tämän vuoksi kiireellisenä uuden työllisyyslain säätämistä.

Lausunnossaan vuodelta 1984 (PeVL 4/1984 vp) valiokunta toistettuaan edellä esitetyn kantansa totesi, että hallitusmuodon säännöksestä johtuva ensisijainen valtiovalan velvoite on työn järjestäminen ja työttömyysturva vasta toissijainen, jos työnteon mahdollisuutta ei kyetä järjestämään. Perustuslakivaliokunta toisti vielä vuonna 1985 mietinnössään (PeVM 9/1985 vp) aikaisemmat kannanotonsa ja piti uuden työllisyyslain säätämistä erittäin kiireellisenä tehtävänä.

Voimassa olevaa työllisyyslakia koskevan lakiehdotuksen perusteluissa on muun muassa todettu, että edellä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot merkitsevät sitä, että uuteen työllisyyslakiin on sisällytettävä säännökset keinoista, joilla toteutetaan konkreettisesti kansalaisen oikeus työhön. Kun täystyöllisyyteen ei ole talous- ja muilla yhteiskuntapolitiikan keinoilla päästy, on perustelujen mukaan valtion työllisyystoimenpiteet mitoitettava siten, että näin voidaan mahdollisimman monelle kansalaiselle järjestää mahdollisuus tehdä työtä. Voimassa oleva työllisyyslaki poikkeaa vuoden 1971 laista olennaisesti lähinnä siinä, että laissa on asetettu täystyöllisyystavoite ja siinä, että laissa on asetettu valtiolle ja kunnille nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuus sekä alueellisten työttömyyserojen tasaamisvelvoite.

Perustuslakivaliokunta on edellä selostettujen kannanottojen lisäksi arvioinut työllisyyslakia koskevaa ehdotusta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kannalta sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä sekä lain säätämisen jälkeen siihen ennen sen voimaantuloa ehdotetun muutoksen yhteydessä. Valiokunnan käsityksen mukaan uutta työllisyyslakia koskeva lakiehdotus oli tavoitteiltaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukainen ja se voitiin tältä kannalta arvioituna säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/1986 vp).

Työllisyyslain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin vuonna 1987 annetulla lailla (1174/87) ennen työllisyyslain voimaantuloa siten, että työllisyyslaissa säädettyä pitkäaikais-

työttömien työllistämismahdollisuutta sekä alueellisten työttömyyserojen tasaamisvelvoitetta alettiin toimeenpanna alueellisesti porrastettuna. Voimaantulosäännöksellä lykättiin valtion ja kuntien työllistämismahdollisuutta ajallisesti ja alueellisesti.

Perustuslakivaliokunta totesi tästä lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että lakiehdotus olisi ollut selvästi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentista johdettavan lainsäädännön kehittämismahdollisuuden vastainen, jos ehdotus olisi tarkoittanut jo voimaan tulleen ja sovellettavana olevan työllisyyslain muuttamista. Valiokunta katsoi, että vertailulähtökohdaksi oli otettava vuoden 1971 työllisyyslaki, koska uusi työllisyyslaki ei ollut vielä tullut voimaan. Koska ehdotetulla tavalla muutettunakin uusi työllisyyslaki toteutti hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tavoitetta vuoden 1971 lakia paremmin, voitiin se valiokunnan kannanoton mukaan siksi käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hallitusmuodon säännöksestä johtuvan lainsäädännön kehittämismahdollisuuden estämättä (PeVL 2/1987 vp).

Tässä esityksessä ehdotetaan kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleiden toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuuksien poistamista kohdissa 1.1. ja 1.2. esitetyillä perusteilla. Pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuutta koskisi vain yhdenjaksoisesti vuoden työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa olleita. Voimassa olevaan tilanteeseen verrattuna ehdotuksesta seuraisi, että työnhakuajan katkeaminen aloittaisi aina uudelleen alusta työllistämismahdollisuuteen oikeuttavan työttömyys-

ajan. Tällöin esimerkiksi lähes vuoden työttömänä olleen työnhakijan lyhyt työssäolo ennen vuoden työttömyyden täyttymistä aloittaisi työllistämismahdollisuuden perusteella työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan uudelleen alusta. Voimassa olevan lain mukaan tällainen tilanne vain lykkää työllistämismahdollisuuden voimaantuloa tätä työssäoloa vastaavalla ajalla. Toisaalta osa toistuvaistyöttömistä tulisi, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty, työttömyyden jatkuessa yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden perusteella työllistämismahdollisuuden piiriin.

Eduskunnassa ei ole ennen tätä ehdotusta ollut käsiteltävänä työllistämismahdollisuuksien poistamista koskevaa ehdotusta työllisyyslain muuttamisesta lain voimassa ollessa. Toistuvaistyöttömien työllistämismahdollisuus ehdotetaan poistettavaksi työllisyyslaista valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämismahdollisuudessa. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioon ottaen tärkeänä, että ehdotus tulisi saattaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin mukaisuuden arvioimiseksi perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kyseessä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden selvittämisen vuoksi siihen läheisesti liittyvä ehdotus työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta on annettu erillisellä hallituksen esityksellä eduskunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki
työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

18 §

*Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden
ehkäiseminen*

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettun henki-

lön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Työnhakijalle, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta mutta jonka 18 §:n 3 momentin mukainen työntekomahdollisuus on lain voimaan tullessa kokonaan tai osittain järjestämättä, on järjestettävä sanottu työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*

Laki
työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

*Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden
ehkäiseminen*

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta eikä häntä ole tänä aikana työllistetty 3 momentin mukaisesti, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .*

Työnhakijalle, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta mutta jonka 18 §:n 3 momentin mukainen työntekomahdollisuus on lain voimaan tullessa kokonaan tai osittain järjestämättä, on järjestettävä sanottu työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi väliaikaisesti siten, että pitkäaikais-työtön voisi luopua laissa säädetyn työllistämismisvelvoitteen nojalla järjestettävästä kuuden kuukauden työntekomahdollisuudesta työttömyyspäivärahaa menettämättä. Lisäksi ehdotetaan, että pitkäaikaistyötön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan myös siten, että hänelle järjestetään tämän mahdollisuuden sijaan työllistymistä edistävää koulutusta, jos hän siihen suostuu.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä vähäisiä tarkistuksia, jotka eivät olisi väliaikaisia.

Esitys liittyy eduskunnalle erikseen annettuun hallituksen esitykseen työllisyyslain muuttamisesta. Lisäksi esityksellä on yhtymäkohtia hallituksen esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin muutosehdotus koskee työttömyysturvalaissa säädettyä ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992. Työntekomahdollisuudesta luopumista koskevat säännökset ovat tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 1994 huhtikuun loppuun.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja muutoksen tarve

1.1. Työllisyystilanne

Työllisyyslaki (275/87) tuli voimaan vuoden 1988 alusta. Lain 29 §:n voimaantulosäännöstä muutettiin ennen työllisyyslain voimaantuloa annetulla lailla (1174/87) siten, että lain 18 §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyöttömien työllistämismisvelvoite ja 19 §:ssä tarkoitettu alueellinen työllistämismisvelvoite porrastettiin ajallisesti ja alueellisesti.

Työllisyyslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Laissa on tavoitteeksi asetettu täystyöllisyys. Lain lähtökohtana on työllisyyslakia koskevan esityksen mukaan (HE 94/1986 vp), että täystyöllisyyteen pyrittäessä ensisijaisina keinoina ovat edelleen talouspoliittiset toimenpiteet. Työvoimapolitiikka nähdään se-

kä talouspoliittisia toimenpiteitä tukevana ja työvoimavarojen kehittämistä ohjaavana että niitä täydentävänä, valikoiden työllisyyttä edistävänä toimintana.

Työttömien työllistämässä omatoiminen ja työvoimapaalvelujen avulla tapahtuva työhön sijoittuminen on työllisyyslaissa asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi. Työllisyyslaissa säädetty nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämismisvelvoitteet tulevat voimaan, jos työtöntä ei muilla keinoilla onnistuta työllistämään.

Työllisyyslain voimaantulo ajoittui voimakkaaseen korkeasuhdannevaiheeseen. Työllisyyslain voimassaoloaikana työttömyys aleni merkittävästi pääosin tästä johtuen. Taloudellinen tilanne on osaltaan edistänyt ja helpottanut myös laissa säädettyjen valtion ja kuntien työllistämismisvelvoitteiden toimeenpanoa. Velvoitteiden määrään on osaltaan vaikuttanut myös niiden voimaantulon porrastaminen, minkä seurauksena työllistämismisvelvoitteet ovat

olleet täysimääräisesti soveltamisen kohteena vasta vuoden 1991 aikana.

Vuonna 1990 suhdannekehitys taittui jyrkästi ja maan talous on joutunut syvään lamaan. Myös työllisyystilanne alkoi heiketä nopeasti ja ennakoitua enemmän vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Vuonna 1991 työttömiä arvioidaan työministeriön työttömiä työnhakijoita koskevan tilaston mukaan olevan keskimäärin 225 000 ja työttömyysasteen vastaavasti 8,9 prosenttia. Valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä arvioidaan työttömiä työnhakijoita olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000, mikä merkitsee 10,7 prosentin työttömyysastetta.

Työllisyystilanteen nopea heikkeneminen vaikuttaa myös työllistämismenpiteiden kasvuun. Tällä perusteella työllistettyjen määrä on vuosina 1989 ja 1990 ollut keskimäärin noin 25 000 työllistettyä. Työllistämismenpiteiden nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuonna 1991 keskimäärin 32 000:een. Vuoden 1992 työttömyysennusteen perusteella menpiteiden täyttämiseksi jouduttaisiin työllistämään vuoteen 1991 verrattuna yli kaksinkertainen määrä työttömiä, arviolta keskimäärin 70 000 henkilöä.

Työllisyyslakia koskevan esityksen perusteissa todettiin, että laista aiheutuvien kustannusten pohjana on ollut se, että työttömyyden rakenne on silloisen tilanteen mukainen. Arviossa on käytetty perusteena vuodelle 1987 ennustettua keskimääräistä 165 000:n työttömän työnhakijan määrää. Tällä perusteella arvioitiin, että työllistämismenpiteiden piiriin olisi tullut keskimäärin 25 000 työtöntä.

Työllisyyslain valmistelutilanteeseen verrattuna edellä mainitusta 70 000:sta työllistämismenpiteiden piiriin tulevasta työttömästä jo pelkästään pitkäaikaistyöttömiä olisi yli kaksinkertainen määrä, keskimäärin 53 000 työtöntä. Näin ollen voidaan todeta, että uutta työllisyyslakia valmisteltaessa ja lain tavoitteita asetettaessa ei otettu huomioon nykyisen kaltaista poikkeuksellisen vaikeaa työllisyystilannetta.

1.2. Lainmuutoksen tarve

Työllistämismenpiteiden määrän tuntuva kasvu merkitsisi valtiontalouden kannalta huomattavaa työllisyyden hoidon määrärahojen

lisäämistarvetta sellaisessa taloudellisessa tilanteessa, joka edellyttää myös valtiontaloudessa tiukkaa säästämistä. Erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että työhallinnon toimenpiteille asetetut lähivuosien menokehykset huomioon ottaen työllistämismenpiteiden lisääntymisen seurauksena määrärahoja ei olisi käytettävissä juurikaan muihin tarkoituksiin kuin työllistämismenpiteiden toimeenpanoon. Toisaalta taloudellinen lama näyttää kääntäneen työvoiman tarjonnan ennakoitua nopeammin laskuun, jolloin työvoimakapeikkoihin voidaan joutua jo varsin aikaisin talouden elpessä. Tästä syystä olisi nimenomaan tarvetta tuntuvasti laajentaa ammatillista aikuiskoulutusta, kuntoutusta ja muita aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja. Esityksen tarkoituksena on tämän varmistaminen.

Työllistämismenpiteiden työnantajien, valtion ja kuntien, kannalta arvioiden mahdollisuudet järjestää aikaisempaa huomattavasti suurempi määrä työntekomahdollisuuksia vaikeutuvat, koska myös paremmassa työllisyystilanteessa niiden järjestämisessä on esiintynyt ongelmia. Myös kunnissa ovat taloudelliset olosuhteet heikentyneet, mikä osaltaan vähentää mahdollisuuksia järjestää työttömille työpaikkoja.

Työllistettävien kannalta töiden järjestämismahdollisuuksien heikentyminen merkitsee sitä, että heidän mahdollisuutensa saada soveltuvaa ja mielekästä työtä vaikeutuvat vastaavasti. Työntekomahdollisuuteen oikeutetuille olisi enintään vaikeampaa järjestää pysyväisluonteista työllistymistä edistävää työtä.

Työmarkkinaongelmat tulevat nykyisestä vaikeasta työllisyystilanteesta huolimatta painottumaan vuosikymmenen loppua kohden yhä enemmän työvoiman saatavuusongelmiin muun muassa työvoiman ikärakenteesta johtuen. Työllistämismenpiteet sitovat työvoimaa julkiselle sektorille tilanteessa, jossa pidemmällä aikavälillä pitäisi ratkaista yksityisen sektorin työvoiman saatavuusongelmia. Näiden ongelmien vähentäminen edellyttää muun muassa työhallinnolta työvoimapolitiikan keinovalikoiman jatkuvaa uudistamista työvoimaa kehittävien ja kuntouttavien palveluiden parantamiseksi ja työllistämismenpiteillä työllistämistä pysyvämmän työllistymisen tukemiseksi.

Työllisyystilanteen heikkeneminen tulee lisäämään niitä ongelmia, joita työllistämismenpiteiden toimeenpanossa on työllistettävien kannalta lain voimaantulosta lähtien esiintynyt. Työntekomahdollisuuden järjestämisessä on

käytännössä ollut pakkotyöllistämisen piirteitä erityisesti silloin, kun järjestettävä työ ei ole mitenkään vastannut työllistettävän aikaisempaa työkokemusta tai ammattitaitoa mutta siitä kieltäytyminen on kuitenkin aiheuttanut työttömyyspäivärahan menettämisen. Erityisesti tämä ongelma on tullut esille niiden työllistettävien kohdalla, joilla on ollut pitkä työkokemus työmarkkinoilla yksityisellä sektorilla. Tällöin heidän työllistymisensä julkiselle sektorille valtion tai kunnan palvelukseen on voinut osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi. Tällaisia tilanteita on yksittäistapauksittain voitu lieventää työllisyysasetuksen (737/87) 24 §:n poikkeussääntöjä soveltamalla. Koska muun muassa työvoiman saatavuusongelmat huomioon ottaen myös iäkkäämpiä työttömiä on pyritty pitämään työmarkkinoilla erilaisin keinoin, on myös työvoimapolitiikassa ja työllisyyden hoidossa lähdetty siitä, että työllisyyslain nimenomaisten säännösten mukaisesti työntekomahdollisuus on järjestettävä lain tunnusmerkit täyttävälle työttömälle ja asetuksen poikkeussääntöjä, joiden nojalla työntekomahdollisuutta ei järjestetä, on voitu käyttää vain yksittäistapauksien ratkaisemiseen.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi määräajaksi siten, että pitkäaikaisytytön voisi luopua lain 18 §:ssä tarkoitetusta työntekomahdollisuudestaan. Lisäksi ehdotetaan, että pitkäaikaisytytön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan myös siten, että hänelle järjestetään työntekomahdollisuuden sijaan työllistymistä edistävää koulutusta, jos hän siihen suostuu. Esityksen tarkoituksena on ratkaista edellä todettuja ongelmia lisäämällä joustavuutta työllistämismahdollisuuksien toimeenpanoon sekä samalla vähentää ja sopeuttaa työllistämismahdollisuuksien määrää vallitsevaan työllisyystilanteeseen. Tavoitteena on erityisesti, että työllistämismahdollisuuksista säästyviä määrärahoja kohdennetaan vuonna 1992 työllisyystilanne huomioon ottaen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja muuhun aikuiskoulutukseen, työvoimapalveluihin sekä harkinnanvaraisin työllistämismäärärahoihin työllistämiseen, jotta voitaisiin pidemmällä aikavälillä edistää työttömien pysyvää työllistämistä.

Esitykseen liittyy samanaikaisesti tämän esi-

tyksen kanssa annettava esitys työllisyyslain muuttamisesta, jossa ehdotetaan 12 kuukautta kahden vuoden aikana työttömänä olleiden pitkäaikaisytyttömien työllistämismahdollisuuksien poistamista työllisyyslaista. Tässä esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä vähäisiä teknisluonteisia muutoksia lakiin.

Pitkäaikaisytyttömiä arvioidaan vuoden 1992 aikana olevan, jos mihinkään toimenpiteisiin ei ryhdyttäisi, keskimäärin 53 000. Näistä kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleita toistuvaistyttömiä olisi 29 000. Toistuvaistyttömien poistaminen työllistämismahdollisuuksien piiristä johtaisi nykyisessä tilanteessa siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismahdollisuuksien piiristä poistuisi arviolta keskimäärin 15 000 työtöntä. Osa toistuvaistyttömistä täyttäisi kuitenkin vähitellen yhdenjaksoisen pitkäaikaisytyttömyyden edellytykset. Näitä arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 14 000 työtöntä. Näin ollen pitkäaikaisytyttömien määrä alenisi tällä perusteella vuonna 1992 keskimäärin 38 000:een työttömään. Tässä esityksessä ehdotettavaa työntekomahdollisuudesta luopumista arvioidaan käyttävän vuonna 1992 keskimäärin 7 000 pitkäaikaisytytöntä, jolloin se yhdessä erikseen annettavan työllisyyslain muutosesityksen kanssa vähentäisi pitkäaikaisytyttömien määrän vuonna 1992 keskimäärin 31 000:een. Myös työllisyysasetusta on muutettu 27 päivänä syyskuuta 1991 annettulla asetuksella (1217/91) siten, että pitkäaikaisytyttömälle voidaan valtion työllistämismahdollisuuksien toimeenpanemiseksi myöntää tukea asetuksessa määritellyyn omatoimiseen työllistämiseen.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

3.1. Työllistämismahdollisuuksien määrän vähentymisen vaikutukset

Koska tähän esitykseen liittyy läheisesti erikseen eduskunnan käsiteltäväksi annettu ehdotus työllisyyslain muuttamisesta, on tarkoituksenmukaista ehdotusten kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi käsitellä tämän esityksen yhteydessä myös erikseen annettavan esityksen taloudellisia vaikutuksia.

Vuonna 1992 arvioidaan työllisyyslain työl-

listämisvelvoitteiden nojalla työllistettävän, jos muutoksia lakiin ei tehtäisi, alla olevasta asetelmasta ilmenevä määrä työttömiä.

| | |
|---|---------------|
| Työllisyyslain mukaiset velvoitteet ilman säädösmuutoksia | 70 000, josta |
| — pitkäaikaistyöttömiä | 53 000 |
| — yhdenjaksoiset | 24 000 |
| — toistuvaistyöttömät | 29 000 |
| — nuoria | 12 000 |
| — alueellisia velvoitteita | 5 000 |

Kuten esityksen kohdassa 2. on todettu, toistuvaistyöttömien poistamisen työllistämismuutosten nojalla arvioidaan johtavan siihen, että vuoden 1992 aikana työllistämismuutokset vähenisivät keskimäärin 15 000:lla työttömällä. Tässä esityksessä tarkoitettu työllisyyslain väliaikainen muuttaminen siten, että pitkäaikaistyötön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan, vähentäisi pitkäaikaistyöttömien määrää arviolta 7 000:lla työttömällä. Tällöin työllisyyslain velvoitteiden piirissä arvioidaan vuonna 1992 olevan keskimäärin 31 000 pitkäaikaistyötöntä. Lisäksi lain velvoitteiden piirissä arvioidaan olevan keskimäärin 12 000 alle 20-vuotiasta yli kolme kuukautta työttömänä ollutta ja alueellisen työllistämismuutosten nojalla työllistettäviä keskimäärin 5 000 työtöntä. Näin ollen lain velvoitteiden piirissä olisi vuonna 1992 keskimäärin 48 000 henkilöä.

Edellä mainittujen lainmuutosten aiheuttamat muutokset valtion työllisyysmenoihin on arvioitu seuraavassa asetelmassa työllistäjätahon mukaan.

| Työllistäjä | Ei säädösmuutoksia | | Em. säädösmuutokset | |
|--------------|--------------------|----------|---------------------|----------|
| | henk. | milj. mk | henk. | milj. mk |
| Valtio | 21 600 | 2 592,0 | 14 800 | 1 776,0 |
| Kunta | 29 500 | 2 330,5 | 20 300 | 1 603,7 |
| Yritykset .. | 18 900 | 1 341,9 | 12 900 | 1 065,5 |
| Yhteensä .. | 70 000 | 6 264,4 | 48 000 | 4 445,2 |

Työllistämismuutosten vähentymisestä 22 000:lla työttömällä aiheutuisi vähennystä valtion työllisyysmäärärahoihin 1 819 miljoonaa markkaa. Toisaalta työllistämismuutosten määrän väheneminen lisäisi valtion työttömyysturvamenoja. Lakiehdotuksista aiheutuisi välittömänä vaikutuksena arviolta 540 miljoonan markan lisäys valtionosuuksena työttömyys-

turvamenoihin. Mahdollisuus luopua oikeudesta työntekomahdollisuuteen ilmeisesti lisäisi nykyisessä tilanteessa jossain määrin työttömien ilmoittautumista työvoimatoimistoon työnhakijoiksi. Jos työttömäksi ilmoittautuisi keskimäärin 8 000 työtöntä, aiheutuisi edellä mainituista lakiehdotuksista välillisesti 240 miljoonan markan työttömyysturvamenot valtiolle. Näin ollen valtion kokonaiskustannuksiksi lakiehdotukset ja työttömyysturvamenot huomioon ottaen muodostuisi 5 225 miljoonaa markkaa. Lakiehdotuksista aiheutuisi valtion menoihin vähennystä 1 039 miljoonaa markkaa.

Kuntien työllistämismuutosten lakiehdotusten seurauksena edellä esitetyn asetelman mukaan 9 200:lla henkilöllä. Tästä aiheutuisi palkkausmenojen vähennystä kunnille maksettava valtionosuus ja kunnallisveron osuus huomioon ottaen noin 25 miljoonaa markkaa. Kunnille työllistämismuutosten kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 1,8 kertaa palkkausmenot, jolloin kuntien kokonaiskustannukset vähenisivät lakiehdotusten johdosta 393 miljoonaa markkaa.

Asetelmassa on lisäksi arvioitu yritysten työllistävän 12 900 valtion ja kuntien työllistämismuutosten piiriin kuuluvaa pitkäaikaistyötöntä. Lakiehdotukset vähentäisivät yritysten työllistämismuutosten nojalla keskimäärin 6 000:lla työttömällä. Tästä aiheutuva kustannusten vähennys yrityssectorilla olisi valtion työllistämismuutosten lisäksi työttömyysturvamenojen lisäys huomioon ottaen noin 100 miljoonaa markkaa.

Näin ollen lakiehdotukset toteutuessaan vähentäisivät valtion ja kuntien sekä yksityisen sektorin menoja yhteensä 1 532 miljoonaa markkaa.

3.2. Säästyvien määrärahojen kohdentaminen

Heikentynyt työllisyystilanne ja esitettävät työllisyyslain muutokset huomioon ottaen säästyviä määrärahoja on tarkoitettu kohdentaa työvoimapolitiikkaan ja muuhun aikuiskoulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Seuraavassa asetelmassa on selvitetty määrärahojen lisäyksen vaikutukset verrattuna vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa mainittuihin tarkoituksiin osoitettuihin määrärahoihin.

| | |
|--|---------|
| Nettosäästö (milj. mk) | 1 371 |
| Kohdentaminen (milj. mk) | |
| — työvoimapolitiittisen aikuiskou- lutuksen lisäys (1 400 000 op- pilastyöpäivää, 6 200 henki- löä) | 527 |
| — aikuisten väliaikaisen amma- tillisen koulutuksen lisäys (8 000 henkilö) | 340 |
| — harkinnanvaraisen työllistä- misen lisäys (5 000 henkilö) ... | 289 |
| — työvoimapolitiittisten erityis- menot | 5 1 161 |
| Kohdentamaton säästö valtionta- loudelle (milj. mk) | 210 |

Asetelmassa todetussa nettosäästöissä on otettu huomioon myös 2. kohdassa mainitun omatoimisen työllistämisen tuen 332 miljoonan markan vähentävä vaikutus valtion menoihin. Aikuiskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia voitaisiin lisätä keskimäärin 14 000 henkilölle ja harkinnanvaraisin työllisyysmäärärahoihin

voitaisiin työllistämistä lisätä keskimäärin 5 000 henkilöllä.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy läheisesti samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annettuun esitykseen työllisyyslain muuttamisesta ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitysten erillään antamisen perusteet on selvitetty mainitun toisen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa 4.

Tämä esitys liittyy lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä annettavaan esitykseen työttömyysturvalain muuttamiseksi siltä osin kuin esitys koskee työttömyysturvalain 26 §:ää. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan enimmäiskesto olisi päivärahan saajan iästä riippumatta 500 päivää.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

5 §. *Tavoiteohjelma.* Valtioneuvoston on laadittava työllisyyden hoidon tavoiteohjelma vuosittain kevätkaudella. Valtion suunnittelu- ja järjestelmää on kehitetty muun muassa siten, että vuonna 1990 on eri hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnittelu yhdistetty tulo- ja menoarvion valmistelun kanssa. Valtioneuvosto käsittelee ja linjoittaa myös työllisyyden hoidon lähiajan tavoitteet uudella tavalla ja aikaisemmasta poikkeavassa aikataulussa. Toiminta- ja taloussuunnitelmaan on sisällytettävä hallinnonalan toimintalinjat, tavoitteet ja painopisteet neljäksi vuodeksi eteenpäin. Tähän suunnitelmaan sisältyy työministeriön osalta pääosin myös kyseessä olevassa pykälässä tarkoitettujen tavoiteohjelman työllisyyden hoidon tavoitteet.

Käytännössä vuosittain laadittava tavoiteohjelma ei ole muodostunut niin tehokkaaksi eri hallinnonalojen toimenpiteiden yhteensovittamisen välineeksi työllisyyden hoidossa kuin laissa on tavoiteltu. Edellä todetun suunnitte-

lujärjestelmän päällekkäisyyden poistamiseksi ehdotetaan, että työllisyyden hoidon tavoiteohjelma laadittaisiin vain tarvittaessa, esimerkiksi äkillisten työllisyystilanteen muutosten sitä edellyttäessä.

9 §. *Suhdanne- ja kausivaihtelut.* Pykälän 2 momentin mukaan kunnan rahoittamissa investoinneissa ei työmäärärahoilla palkattujen työntekijöiden määrä saa kesäkuun alun ja elokuun lopun välisenä aikana ylittää vuoden muiden kuukausien vastaavaa keskimäärää. Pykälän 3 momentissa säädetään poikkeusluvan myöntämisestä tähän velvoitteeseen ja 4 momentissa valtiolle suoritettavasta korvauksesta, jos velvoitetta ei ole noudatettu.

Käytännössä mainitusta velvoitteesta on säännönmukaisesti myönnetty poikkeuslupia sitä hakeneelle, joten työvoiman käyttöä koskevalla velvoitteella ei ole juurikaan ollut merkitystä. Vapaakuntien oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä annetun lain (592/89) perusteella eräät kunnat ovat hakeneet poikkeusta työvoiman käyttöä koskevaan vel-

voitteeseen. Poikkeusluvan myöntämisen on kuitenkin katsottu edellyttävän työllisyyslain muuttamista.

Työllisyyden hoidon toimenpiteissä keskeisenä on työllisyyslaissa säädettyjen työllistämismahdollisuuksien hoitaminen. Tällöin olennaista on velvoitteiden täyttäminen eikä se, mihin vuodenaikaan työllistäminen kohdistuu.

Työvoiman käyttöä koskevat edellä mainitut velvoitteet ehdotetaan poistettaviksi laista. Sen sijaan pykälän I momentin mukaisesti julkisella sektorilla on edelleenkin huolehdittava investointien ajoittamisesta suhdanne- ja kausivaihteluita tasoittavasti.

18 a §. *Työntekomahdollisuudesta luopuminen.* Pitkäaikaistyöttömien työllistämismahdollisuus on viimesijainen työttömän työllistämiskeino, johon turvaudutaan sen jälkeen kun muiden työllistämismahdollisuuksien avulla työllistämistä ei ole onnistuttu. Työllistämismahdollisuus tarkoittaa sitä, että työvoimatoimiston on ryhdyttävä toimenpiteisiin työntekomahdollisuuden järjestämiseksi pitkäaikaistyöttömälle ja työllistämismahdollisuuden työnantajan on järjestettävä hänelle kuuden kuukauden työntekomahdollisuus. Pitkäaikaistyöttömän kannalta edellä todettu merkitsee vastaavasti sitä, että hänellä on oikeus kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen.

Työntekomahdollisuuden järjestämismahdollisuudesta voidaan poiketa vain määrättyissä työllisyysasetuksen 24 §:ssä säädettyissä tilanteissa. Työntekomahdollisuuden järjestämiseen ei ryhdytä esimerkiksi silloin, kun pitkäaikaistyötön on hakenut työkyvyttömyys-, työttömyys- tai varhaiseläkettä taikka jos työntekomahdollisuus olisi merkityksetön pysyvän työllistymisen kannalta, ellei työllistettävä vaadi työntekomahdollisuuden järjestämistä. Työntekomahdollisuuden järjestämisestä luopuminen koskee näin ollen vain määrättyjä tilanteita ja yksittäistapauksia poikkeussääntönä laissa asetettuun velvoitteeseen. Lisäksi on huomattava, että työntekomahdollisuuden toteaminen merkityksettömäksi pysyvän työllistymisen kannalta ei poista työllistämismahdollisuutta, joten työvoimatoimistolla on tällaisessa tilanteessa edelleen velvollisuus etsiä työttömälle soveltuvaa työllistämismahdollisuutta.

Työllisyyslakiin ehdotetaan lisättäväksi määräajaksi pykälä, jonka mukaan työvoimatoimisto ei ryhtyisi toimenpiteisiin 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työntekomahdollisuuden järjestämiseksi pitkäaikaistyöttömälle, ellei hän

sitä vaadi. Työllistettävien kannalta olisi pidettävä kohtuullisena sitä, että töiden järjestämismahdollisuuksien heikentyessä he voisivat luopua oikeudestaan, eikä tästä menettelystä aiheutuisi toimeentuloetuksien menettämistä.

Työntekomahdollisuudesta luopumisella tarkoitettaisiin sitä, ettei työvoimatoimisto ryhtyisi työllisyysasetuksen 24 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin työpaikan järjestämiseksi pitkäaikaistyöttömälle. Työttömän olisi päätettävä työntekomahdollisuuden käyttämisestä ennen kuin työvoimatoimisto on velvollinen tekemään työllistämismahdollisuuteen työntekojärjestämisen ilmoituksen työpaikan järjestämisestä. Luopumisella tarkoitetaan näin ollen luopumista oikeudesta työntekomahdollisuuteen eikä luopumista yksilöidystä työhönoikeudesta. Luopumisesta ei ole tarkoitus eikä käytännössä mahdollistakaan tehdä menettelyä, jossa työnhakija voisi ryhtyä valitsemaan tai vaatimaan juuri määrättyä työtä. Tällaista oikeutta pitkäaikaistyöttömälle ei ole myöskään voimassa olevassa laissa säädetty. Jos pitkäaikaistyöttömälle ryhdytään järjestämään hänen vaatimuksestaan työntekomahdollisuutta, ja hän sittemmin kieltäytyy osoitetusta yksilöidystä työstä, kieltäytymistä arvioitaisiin työttömyysturvan mahdollisen menettämisseuraamuksen suhteen työttömyysturvalain säännösten nojalla.

Työvoimatoimiston olisi ehdotuksen mukaan selvitettävä työnhakijalle, että hänellä on oikeus kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen. Tässä yhteydessä työvoimatoimistolla on usein myös tiedossa, minkälaisia töitä työttömälle mahdollisesti olisi tarjolla. Työntekomahdollisuuteen liittyvien tietojen antaminen työttömälle on tärkeää, jotta hän voi asianmukaisesti päättää mahdollisuuden käyttämisestä. Luopumisesta seuraisi se, että työllistämismahdollisuus lakkaisi ja työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttuminen alkaisi uudelleen alusta.

Kuuden kuukauden työntekomahdollisuudesta luopuneen työllistämistä olisi luonnollisesti edelleen ja tehostetusti pyrittävä edistämään muilla keinoilla. Tämän vuoksi ehdotetaan lisäksi, että tällaisessa tilanteessa työllistymis- ja koulutusedellytykset olisi vielä seivittävä lain 18 §:ssä tarkoitettulla toimenpideohjelmalla.

18 b §. *Koulutukseen suostuminen.* Työllisyyslain 18 §:n 2 momentin mukaan työtön on vielä pitkäaikaistyöttömyyden voimaantultua

pyrittävä ohjaamaan koulutukseen. Työllistämismisvelvoite on kuitenkin lain 18 §:n 3 momentin mukaan koulutukseen ohjaamisesta riippumatta säännönmukaisesti voimassa edellyttäen, ettei pitkäaikaistyötön työllisty koulutuksen avulla. Edellä ehdotettu työntekomahdollisuudesta luopuminen kuitenkin lakkauttaisi työllistämismisvelvoitteen. Yhdennä mukaisesti tämän ehdotuksen kanssa ehdotetaan lisäksi, että pitkäaikaistyötön voisi luopua työntekomahdollisuudestaan myös siten, että hänelle voitaisiin järjestettävä työn sijaan työllistymistä edistävää koulutusta. Edellytyksenä olisi, että työtön suostuu koulutusvaihtoehtoon. Koulutuksen käyttämistä pitkäaikaistyöttömän työhönsijoittumisen edistämiseksi on pidettävä tarkoituksen mukaisena vaihtoehtona, koska sen avulla on usein mahdollista työllistämismisvelvoitteen nojalla järjestettyä työtä pysyvämmiin parantaa työmarkkinoille sijoittumista.

Pitkään työttömänä olleen koulutusedellytykset on selvitettävä työllisyyslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettulla työllistymiselvityksellä ja tarvittaessa laadittavalla toimenpideohjelmalla, jotka on tehtävä ennen työllistämismisvelvoitteen voimaantuloa. Työllistymiselvityksen yhteydessä, joka on tehtävä työllisyysasetuksen 25 §:n mukaan viimeistään siinä vaiheessa, kun työttömyys on kestänyt yhdeksän kuukautta, on viimeistään selvitettävä soveltuvat koulutusvaihtoehdot pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseksi. Valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä onkin todettu, että työllistymiselvityksen ja toimenpideohjelman yhteydessä viimeistään yhdeksän kuukauden työttömyyden jälkeen tarjotaan kaikille mahdollisuus työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, jos koulutus on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista ja asianomaisille soveltuvaa. Näin ollen koulutus kuuluu aina ensisijaisesti vaihtoehtoihin työllistämismisvelvoitteeseen verrattuna, eikä ehdotuksen tarkoituksena luonnollisestikaan ole, että koulutusvaihtoehtoa käytettäisiin vasta työllistämismisvelvoitteen tultua voimaan. Lain 16 §:n mukaan koulutusta on muiden työvoimapalvelujen ohella käytettävä ensisijaisena keinona työttömyyden alkamisesta lähtien. Ehdotuksen tarkoituksena on, että pitkäaikaistyöttömällä olisi vielä velvoitteen toimeenpanovaiheessa mahdollisuus valita velvoitetta korvaava koulutus, jos hänelle soveltuvia koulutusmahdollisuuksia on käytettävissä.

Koulutus voisi olla mitä tahansa koulutusta,

joka parantaa työllistymismahdollisuuksia. Koska työllistämismisvelvoitteen nojalla pitkäaikaistyöttömälle on järjestettävä kuuden kuukauden työntekomahdollisuus, saisi pitkäaikaistyötön tällä velvoitteen korvaavalla perusteella työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettut opintososiaaliset etuudet enintään vastaavalta kuuden kuukauden ajalta. Koulutuksen kestäessä yli kuusi kuukautta etuudet määräytyisivät siitä lukien asianomaisen koulutuksen tukijärjestelmän mukaan. Käytännössä on ilmeistä, että pitkäaikaistyötön ohjattaisiin säännönmukaisesti työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, jolloin hänen toimeentulonsa turvattaisiin koulutuksen kestosta riippumatta tämän koulutusjärjestelmän etuuksilla.

Koulutusvaihtoehtoon suostuminen lakkauttaisi oikeuden 18 §:n 3 momentissa tarkoitettun työntekomahdollisuuteen. Lähtökohtana on, että työnhakijalle järjestetään hänelle soveltuvaa koulutusta siten, että jo suostumusaikana voidaan säännönmukaisesti varmistua siitä, että työnhakijalla on tosiasialliset mahdollisuudet päästä suostumuksen kohteena olevaan koulutukseen. Jos koulutukseen pääsemiseen kuitenkin liittyisi sellaisia pääsyedellytyksiä tai niihin rinnastettavia muita syitä, joiden täyttymisestä ei suostumusaikana vielä voida varmistua, ei työnhakija menettäisi työntekomahdollisuuttaan, jos häntä ei sittemmin ole voitu valita asianomaiseen koulutukseen. Pääsyedellytyksiin rinnastettavana syynä voitaisiin lähinnä pitää tilanteita, joissa asianomaiseen koulutukseen ei ole saatu sen järjestämiseen oppilaitoksen edellyttämää opiskelijamäärää tai joissa käytettävissä olevat koulutuspaikat ovat tulleet muilla hakijoilla täytetyiksi.

21 §. *Valtionosuus.* Kunnan työllistäessä työvoimatoimiston osoittamia työttömiä työnhakijoita sille maksetaan työllistämistä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain mukaista suurinta peruspäivärahaa vastaava määrä niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa. Valtionosuutta maksetaan, kuten työttömyysturvaakin, enintään viideltä päivältä viikossa. Viiden päivän enimmäisaika on ollut lähtökohtana valtionosuusjärjestelmässä, vaikka sitä ei ole erikseen laissa mainittu. Myös valtionosuutta edeltäneessä tukijärjestelmässä kunnallinen työllistämistuki maksettiin enintään viideltä päivältä viikossa.

Valtionosuutta koskevaa 21 §:ää ehdotetaan

epäselvyyksien poistamiseksi selvennettäväksi siten, että pykälässä säädettäisiin valtionosuiden maksamisesta enintään viideltä päivältä viikossa.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Työllisyyslain 18 a §:ssä tarkoitetun työntekomahdollisuudesta luopumisen toimeenpanosta säädettäisiin työllisyysasetuksessa. Asetuksessa määriteltäisiin se, missä vaiheessa työvoimatoimiston on selvitettävä, luopuuko työnhakija oikeudestaan lain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työntekomahdollisuuteen. Lisäksi

työllisyysasetuksessa säädettäisiin lakiehdotuksen 18 b §:ssä tarkoitetun koulutukseen suostumisen toimeenpanosta, erityisesti siitä, minkä ajan kuluessa koulutus tulisi siihen suostuneelle järjestää.

3. Voimaantulo ja voimassaolo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1992 alusta. Lain 18 a §:n ja 18 b §:n voimassaolo päättyisi vuoden 1994 huhtikuun lopussa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 9 §:n 2—4 momentti,
muutetaan 5 § ja 21 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 18 a ja 18 b § seuraavasti:

5 §

Tavoiteohjelma

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

18 a §

Työntekomahdollisuudesta luopuminen

Työvoimatoimiston on selvitettävä työnhakijalle, että hänellä on oikeus 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen.

Työvoimatoimisto ei ryhdy toimenpiteisiin 1

momentissa tarkoitetun työntekomahdollisuuden järjestämiseksi, ellei työnhakija sitä vaadi (*työntekomahdollisuudesta luopuminen*).

Jos työnhakija luopuu työntekomahdollisuudestaan, työvoimatoimistolla on edelleen velvollisuus edistää hänen työhönsijoittumistaan 16 §:n mukaisesti. Työvoimatoimiston on lisäksi laadittava työnhakijan työllistymis- ja koulutusedellytyksistä 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimenpideohjelma.

Työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttumisen alkaa uudelleen alusta työnhakijan luovuttua työntekomahdollisuudesta.

18 b §

Koulutukseen suostuminen

Työnhakija voi luopua 18 §:n 3 momentissa tarkoitetusta työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle tämän mahdollisuuden sijasta ja hänen suostumuksellaan järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta (*koulutukseen*

suostuminen). Tällä perusteella hänellä on koulutusaikana enintään kuudelta kuukaudelta oikeus työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/90) tarkoitettuihin opintososiaalisiin etuuksiin sanotussa laissa säädettyin edellytyksin. Koulutuksen kestäessä yli kuusi kuukautta määräytyvät toimeentuloetudet kuusi kuukautta ylittävältä koulutusajalta sen mukaan, mitä niistä erikseen säädetään tai määrätään.

Oikeus työntekomahdollisuuteen lakkaa työnhakijan suostuttua työntekomahdollisuuden sijasta koulutukseen.

Jos koulutukseen suostunutta työnhakijaa ei asianomaiseen koulutukseen kuuluvien pääsyedellytysten vuoksi tai muusta niihin verrattavasta syystä ole voitu siihen valita, hänellä on kuitenkin 2 momentista poiketen edelleen oikeus työntekomahdollisuuteen 18 a §:n 2 momentin mukaisesti.

21 §

Valtionosuus

Jos kunta on työllistänyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun työvoimatoimiston osoittaman työttömän henkilön, sillä on oikeus saada työllisyysmäärärahoista työllistämistä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain (602/84) mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaava määrä henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa, kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa (*normaali valtionosuus*).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 . Lain 18 a ja 18 b § ovat voimassa 30 päivään huhtikuuta 1994.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*

Laki

työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 9 §:n 2—4 momentti,
muutetaan 5 § ja 21 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 18 a ja 18 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Tavoiteohjelma

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

Ehdotus

5 §

Tavoiteohjelma

Valtioneuvosto laatii *tarvittaessa* työllisyyden hoidon lähiajan tavoiteohjelman. Tavoiteohjelman tulee sisältää katsaus talous- ja työllisyysnäkymiin. Ohjelmassa tulee selvittää muun muassa toimenpiteet työvoimapaalvelujen kehittämiseksi, nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseksi, vajaakuntoisten työllistämisen edistämiseksi ja alueellisten työttömyyserojen supistamiseksi sekä niiden edellyttämän eri hallinnonalojen välisen yhteistyön järjestämiseksi.

9 §

Suhdanne- ja kausivaihtelut

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

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

(2 mom. kumotaan)

Milloin siihen on suhdannepoliittisia tai muita erityisiä syitä, työvoimaviranomaisella on oikeus kalenterivuoden aikana myöntää valtion työvirastolle ja kunnalle oikeus poiketa edellä säädetystä velvollisuudesta siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

(3 mom. kumotaan)

*Jos kunnan työntekijäin määrä on kesäkaute-
na suurempi kuin 2 momentissa on säädetty, on kunnan suoritettava valtiolle korvaus jokaiselta*

(4 mom. kumotaan)

Voimassa oleva laki

työpäivältä siten, että päiväkorvaus vastaa valtion investointiluontoisten töiden keskimääräisiä työvoimakustannuksia päivää kohti laskettuina. Korvauksen suuruuden määrää työvoimaministeriö.

Ehdotus

18 a §

Työntekomahdollisuudesta luopuminen

Työvoimatoimiston on selvitettävä työnhakijalle, että hänellä on oikeus 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen.

Työvoimatoimisto ei ryhdy toimenpiteisiin 1 momentissa tarkoitettun työntekomahdollisuuden järjestämiseksi, ellei työnhakija sitä vaadi (työntekomahdollisuudesta luopuminen).

Jos työnhakija luopuu työntekomahdollisuudestaan, työvoimatoimistolla on edelleen velvollisuus edistää hänen työhönsijoittumistaan 16 §:n mukaisesti. Työvoimatoimiston on lisäksi laadittava työnhakijan työllistymis- ja koulutusedellytyksistä 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimenpideohjelma.

Työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttuminen alkaa uudelleen alusta työnhakijan luovuttua työntekomahdollisuudesta.

18 b §

Koulutukseen suostuminen

Työnhakija voi luopua 18 §:n 3 momentissa tarkoitettusta työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle tämän mahdollisuuden sijasta ja hänen suostumuksellaan järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta (koulutukseen suostuminen). Tällä perusteella hänellä on koulutusaikana enintään kuudelta kuukaudelta oikeus työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/90) tarkoitettuihin opintososi-aalisiin etuuksiin sanotussa laissa säädetyin edellytyksin. Koulutuksen kestäessä yli kuusi kuukautta määräytyvät toimeentuloetudet kuusi kuukautta ylittävältä koulutusajalta sen mukaan, mitä niistä erikseen säädetään tai määrätään.

Oikeus työntekomahdollisuuteen lakkaa työnhakijan suostuttua työntekomahdollisuuden sijasta koulutukseen.

Jos koulutukseen suostunut työnhakijaa ei asianomaiseen koulutukseen kuuluvien pääsyedellytysten vuoksi tai muusta niihin verrattavasta syystä ole voitu siihen valita, hänellä on

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

Valtionosuus

Jos kunta on työllistänyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun työvoimatoimiston osoittaman työttömän henkilön, sillä on oikeus saada työllisyysmäärärahoista työllistämisestä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain (602/84) mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaava määrä henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa (*normaali valtionosuus*).

21 §

Valtionosuus

Jos kunta on työllistänyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun työvoimatoimiston osoittaman työttömän henkilön, sillä on oikeus saada työllisyysmäärärahoista työllistämisestä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain (602/84) mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaava määrä henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa, *kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa (normaali valtionosuus)*.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 . Lain 18 a ja 18 b § ovat voimassa 30
päivään huhtikuuta 1994.*

**Työasiainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä
laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1991 lähettänyt työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 147.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausunto (PeVL n:o 6) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina työministeri Ilkka Kanerva, osastopäällikkö Hannu Ettala, vanhempi hallitussihteeri Harri Skog ja ylitarkastaja Seppo Larmo työministeriöstä, työvoimapiirin päällikkö Aino Riihentupa Hämeen työvoimapiiristä, työvoimatoimiston päällikkö Helvi Wiklund Vaasan työvoimatoimistosta, suunnittelusihteeri Jaakko Meller Suomen Kunnallisliitosta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, ekonomisti Erkki Laukkanen ja lakimies Jorma Rusanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castrén Suomen Työnantajien Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajien Keskusliitosta, nuorisosihteeri Vesa Jussila Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta ja koulutuspolitiittinen asiamies Heikki Liede Akavasta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan työllisyyslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin 12 kuukautta kahden vuoden aikana työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä koskeva valtion ja kuntien työllistämisvelvoite. Esitys liittyy valtion vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1992.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä esitetyistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä eräin muutoksin.

Lakiehdotuksen tavoitteena on sopeuttaa työllisyyslain mukaiset velvoitteet tämänhetkiseen taloudelliseen ja työllisyystilanteeseen. Työllisyystilanteen jyrkkä heikkeneminen alkoi vuoden 1990 jälkipuoliskolla. Vuoden 1990 lokakuusta vuoden 1991 lokakuuhun työttömien määrä on noussut 108 500:sta 282 000:een työttömään työnhakijaan ja työttömyysaste oli lokakuussa 1991 jo 11,2 prosenttia.

Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksessä työttömiä työnhakijoita arvioidaan olevan vuonna 1992 keskimäärin 270 000 työttömyysasteen ollessa 10,7 prosenttia ja työttömien määrän arvioidaan kohoavan pahimmillaan 300 000:een.

Työllisyyslain mukaiset valtion ja kunnan työllistämisvelvoitteet koskevat kolme kuukautta työttöminä olleita alle 20-vuotiaita nuoria, yhdenjaksoisesti 12 kuukautta työttöminä olleita pitkäaikaistyöttömiä ja 12 kuukautta viimeisten 2 vuoden aikana työttöminä olleita ns. toistuvaistyöttömiä. Julkisen vallan työllistämisvelvoitteiden nojalla työllistettyjen määrän arvioidaan nousevan vuoden 1991 32 000:sta 70 000:een vuonna 1992.

Esityksen perusteluista ilmenevän arvion mukaan vuonna 1992 työllistettävistä 24 000 olisi julkisen vallan työllistämistoimien kohteena 12 kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden perusteella ja 29 000 siitä syystä, että he ovat olleet viimeisten kahden vuoden aikana työttöminä 12 kuukautta. Esitys tarkoittaa jälkimmäiseen ryhmään, ns. toistuvaistyöttömiin kohdistuvan valtion ja kuntien työllistämisvelvoitteen poistamista. Esityksessä on myös arvioitu, että vuonna 1992 työllistämisvelvoitteiden piirissä olisi, jos ehdotettu lainmuutos toteutetaan, 31 000 pitkäaikaistyötöntä. Julkisen vallan velvoitteet vähenisivät siten esityksen toteutuessa 22 000 työttömällä.

Esityksen perusteluissa ilmoitetaan edelleen, että näin säästyviä määrärahoja on tarkoitus kohdentaa työvoimapolitiittiseen ja muuhun aikuiskoulutukseen sekä harkinnanvaraisin määrärahoihin työllistämiseen. Aikuiskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia voitaisiin lisätä keskimäärin 14 000 henkilölle, ja harkinnanvaraisin

työllisyysmäärärahoihin voitaisiin työllistämistä lisätä keskimäärin 5 000 henkilöllä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on siirtää työllisyyden hoitoon käytettävissä olevia voimavaroja velvoitetyöllistämisestä koulutukseen ja harkinnanvaraisiin työllisyysmäärärahoihin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että työllisyyspolitiikassa voidaan panostaa koulutukseen ja muuhun aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Valiokunta katsoo, että työhallinnon tulisi pystyä vastaamaan laajan joukkotyöttömyyden asettamiin haasteisiin laadukkailla ja monipuolisilla työvoimapalveluilla, jotka ovat joustavasti kaikkien työttömien ja työttömyysuhan alaisten saatavissa. Koulutuksella voidaan työasiainvaliokunnan käsityksen mukaan parhaiten parantaa yksilöiden kykyä selviytyä työmarkkinoiden rakennemuutoksista.

Joukkotyöttömyyden mukana työttömyyden piiriin tulleet uudet henkilöstöryhmät ovat erittäin kiinnostuneita koulutukseen pääsemisestä ja haluavat käyttää työttömyysajan ammattitaitonsa kehittämiseen. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että työhallinto pystyy tarjoamaan mahdollisimman monille työttömiksi joutuneille korkealuokkaista ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista koulutusta, joka kehittää ammatillisia valmiuksia ja parantaa työmarkkinoille sijoittumismahdollisuuksia. Valiokunta katsookin, että hallituksen tulee seurata aikuis-koulutuksen tarjonnan riittävyttä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jotta tarpeellista ja tarkoituksenmukaista koulutusta voidaan tarjota mahdollisimman monille työttömille työnhakijoille.

Alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli lokakuussa 1991 54 000 eli 25 prosenttia kaikista työttömistä, jos lomautettuja ei oteta huomioon. Yli 20-vuotiaita mutta alle 25-vuotiaita työttö-

miä oli noin 38 000. Monet heistä ovat ammatti-, keskiasteen tai korkeakoulutuksesta valmistumisen jälkeen työttömiksi jääneitä. Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana näiden nuorten tilannetta ja katsoo, että heidän työllistämisekseen tulisi ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että harkinnanvaraisiin työllistämistoimenpiteisiin tarkoitettuja määrärahoja lisättäisiin ja ne kohdennettaisiin nimenomaan koulutuksesta valmistuneiden nuorten työllistämiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan viimeisten kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttöminä olleisiin ns. toistuvaistyöttömiin kohdistuvan valtion ja kuntien työllistämismäärärahojen poistamista. Henkilöitä, jotka muutoksen johdosta jäisivät työllistämismäärärahojen ulkopuolelle, on hallituksen esityksen perusteluissa arveltu olevan 22 000 vuonna 1992.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos merkitsisi selvää heikennystä sellaisten työttömien asemaan, joilla on työttömyyskausien välissä ollut lyhyitä työssäolojaksoja. Muutaman viikon työsuhde katkaisisi kokonaan velvoitetyöllistämiseen oikeuttavan ajan kertymisen ja vuoden pituinen määräaika alkaisi uudelleen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen muutos voisi myös vähentää halukkuutta lyhyisiin työsuhteisiin ja heikentää siten työmarkkinoiden joustavuutta. Valiokunta ehdottaakin lakiehdotusta muutettavaksi siten, että valtion tai kunnan on työvoimaviranomaisen osoituksesta järjestettävä kuuden kuukauden työntekomahdollisuus myös viimeisten 13 kuukauden aikana 12 kuukautta työttöminä olleille henkilöille.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

18 §

Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12

kuukautta tai viimeisten 13 kuukauden aikana työttömänä 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisen pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten

kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettun henkilön työllistämään sitoutuvalle yritykselle maksettavasta työllistämistuesta säädetään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman sekä jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, P.

Leppänen, Morri, Mäkipää, Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Viljanen sekä varajäsen Koskinen.

N:o 1732

Laki
työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta

Annettu Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 1991

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 18 §:n 2 momentti seuraavasti:

18 §

*Työllistymisselvitys ja pitkäaikaistyöttömyyden
ehkäiseminen*

tarkoitettun henkilön työllistämään sitoutuvalle
yritykselle maksettavasta työllistämistuesta sää-
detään niin ikään tarkemmin asetuksella.

Jos 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti 12 kuukautta tai viimeisten 13 kuukauden aikana työttömänä 12 kuukautta, on työvoimaviranomaisten pyrittävä ohjaamaan työnhakija koulutukseen tai työllistämään hänet 7—16 §:n mukaisesti taikka sijoittamaan hänet erityisin työllistämistoimin valtion, kunnan, kuntainliiton, yksityisen tai yhteisön palvelukseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tässä

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 1992.

Työnhakijalle, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä 12 kuukautta mutta jonka 18 §:n 3 momentin mukainen työntekomahdollisuus on lain voimaan tullessa kokonaan tai osittain järjestämättä, on järjestettävä sanottu työntekomahdollisuus, jos hän sitä vaatii.

Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*

N:o 1733

Laki**työllisyyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Annettu Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 1991

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 9 §:n 2—4 momentti,
muutetaan 5 § ja 21 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 18 a ja 18 b § seuraavasti:

5 §*Tavoiteohjelma*

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

18 a §*Työntekomahdollisuudesta luopuminen*

Työvoimatoimiston on selvitettävä työnhakijalle, että hänellä on oikeus 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun kuuden kuukauden työntekomahdollisuuteen.

Työvoimatoimisto ei ryhdy toimenpiteisiin 1 momentissa tarkoitettua työntekomahdollisuuden järjestämiseksi, ellei työnhakija sitä vaadi (*työntekomahdollisuudesta luopuminen*).

Jos työnhakija luopuu työntekomahdollisuudestaan, työvoimatoimistolla on edelleen velvollisuus edistää hänen työhönsijoittumistaan 16 §:n mukaisesti. Työvoimatoimiston on lisäksi

si laadittava työnhakijan työllistymis- ja koulutusedellytyksistä 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimenpideohjelma.

Työntekomahdollisuuteen oikeuttavan työttömyysajan karttuminen alkaa uudelleen alusta työnhakijan luovuttua työntekomahdollisuudesta.

18 b §*Koulutukseen suostuminen*

Työnhakija voi luopua 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua työntekomahdollisuudesta myös siten, että hänelle tämän mahdollisuuden sijasta ja hänen suostumuksellaan järjestetään työllistymistä edistävää koulutusta (*koulutukseen suostuminen*). Tällä perusteella hänellä on koulutusaikana enintään kuudelta kuukaudelta oikeus työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/90) tarkoitettuihin opintososiaalisiin etuuksiin sanotussa laissa säädetyin edellytyksin. Koulutuksen kestäessä yli kuusi kuukautta määräytyvät toimeentuloetudet kuusi kuukautta ylittävältä koulutusajalta sen mukaan, mitä niistä erikseen säädetään tai määrätään.

Oikeus työntekomahdollisuuteen lakkaa työnhakijan suostuttua työntekomahdollisuuden sijasta koulutukseen.

Jos koulutukseen suostunutta työnhakijaa ei

asianomaiseen koulutukseen kuuluvien pääsy-edellytysten vuoksi tai muusta niihin verrattavasta syystä ole voitu siihen valita, hänellä on kuitenkin 2 momentista poiketen edelleen oikeus työntekomahdollisuuteen 18 a §:n 2 momentin mukaisesti.

21 §

Valtionosuus

Jos kunta on työllistänyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun työvoimatoimiston osoittaman työttömän henkilön, sillä on oikeus saada

Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 1991

työllisyysmäärärahoista työllistämistä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta työttömyysturvalain (602/84) mukaista suurinta korotettua peruspäivärahaa vastaava määrä henkilöä kohti niiltä päiviltä, joilta kunta on velvollinen maksamaan palkkaa, kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa (*normaali valtionosuus*).

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992. Lain 18 a ja 18 b § ovat voimassa 30 päivään huhtikuuta 1994.

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*