

**TYÖPANKKI - VAIKEIMMIN TYÖLLISTETTÄVIEN
TYÖTTÖMIEN TYÖLLISTÄMISMALLI**

Matti Marjanen

TYÖPANKKI - VAIKEIMMIN TYÖLLISTETTÄVIEN
TYÖTTÖMIEN TYÖLLISTÄMISMALLI

Sosiaali- ja terveysministeriö

Opetusministeriö

Työministeriö

Kokkolan kaupunki

Helsinki 1999

ISSN 1237-0606

ISBN 952-00-0592-7

KUVAILULEHTI

Julkaisija

Julkaisun päivämäärä

Sosiaali- ja terveysministeriö

30.3.1999

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)

Julkaisun laji
Selvitys

Matti Marjanen

Toimeksiantaja
Sosiaali- ja terveysministeriö, Työministeriö,
Opetusministeriö

Toimielimen asettamispm
8.6.1998

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Työpankki - vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalli

Arbetsbank - en sysselsättningsmodell för de grupper som är särskilt svåra att sysselsätta

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Raportti sisältää ehdotuksen vaikeimmin työllistyvien työttömien työllistämistä ns. työpankki-mallin mukaisesti. Tavoitteena on täydentää nykyistä työllisyyspolitiikkaa huomalla työllistymismahdollisuuksia työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteistyönä pitkäaikaistyöttömille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta.

Kuntien vastuuta työllistämistoimenpiteiden suunnittelussa, yhteensovittamisesta ja toteutuksesta ehdotetaan lisättäväksi. Tämä tapahtuisi ensivaiheessa työllisyysaiesopimusten solmimismenettelyä kehittämällä. Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yksilöllisen työllistymissuunnitelman laatimisesta niille henkilöille, joiden työllistymisedellytysten parantamisesta kunta on tehnyt sopimuksen työvoimatoimiston kanssa. Työllisyyslain mukaisessa tavoiteohjelmassa ja sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteohjelmassa ehdotetaan annettavaksi yleiset tavoitteet kuntien toimenpiteille.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset kuntouttavasta työllistämistoiminnasta, mikä on tarkoitettu erityisesti työttömille, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteistä.

Toiminnan käynnistämiseksi ehdotetaan pantavaksi toimeen sosiaali- ja terveysministeriön yhteishankkeena ESR-rahoituksella ainakin 4-5 alueellista kokeilua. Lainsäädännön muutokset ehdotetaan valmisteltavaksi siten, että hallituksen esitys voitaisiin antaa syksyllä 1999 ja saattaa voimaan vuoden 2000 alusta.

Avainsana: (asiasanat)

Työllistäminen, vaikeimmin työllistyvät työttömät, työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteistyö

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero
Sosiaali- ja terveysministeriön
työryhmämuistioita 1999:5

ISSN
1237-0606

ISBN
952-00-0592-7

Kokonaissivumäärä
48

Kieli
suomi

Hinta
54,-

Luottamuksellisuus

Jakaja
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työttömyysturvayksikkö 09-160 3906

Kustantaja
Sosiaali- ja terveysministeriö

Esipuhe

Kokkolan kaupunki on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen kokeilutoiminnan käynnistämisestä vaikeimmin työllistyvien työttömien työllistämiseksi. Kokeilutoiminta on esitetty toteutettavaksi Kokkolassa kehitellyn ns. työpankki-mallin mukaisesti. Valmistelutyön jälkeen Kokkolan kaupunki on yhteistoiminnassa sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, opetusministeriön ja ympäristöministeriön sekä Suomen Kuntaliiton kanssa käynnistänyt toimeksiannon mukaisen selvitystyön ja antanut käytännön selvitystehtävän varatuomari Matti Marjasen suoritettavaksi.

*Toimeksiannon mukaan tehtävänä on ollut selvittää **työpankki-idean käytännön toteuttamismahdollisuudet**. Toimeksiannon taustamuistion mukaan kyseessä olisi pidempiaikaisen ansiotyömahdollisuuden tarjoaminen vaikeimmin työllistyville työttömille mahdollisesti yhdistettynä muihin toimenpiteisiin, joilla työmarkkinoille palaamista voidaan edistää.*

Kokkolan kaupunki on asettanut selvitystyötä varten ohjausryhmän, johon ovat kuuluneet seuraavat henkilöt: Jaakko Meller, Suomen Kuntaliitto, Simo Mäkinen, ympäristöministeriö, Boris Nygård, Kokkolan kaupunki, Immo Parviainen, opetusministeriö, Matti Sihto, työministeriö ja Matti Toiviainen, sosiaali- ja terveysministeriö.

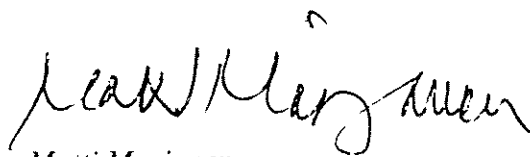
Selvitysmiehen avuksi Kokkolan kaupunki asetti lisäksi työryhmän, johon ovat kuuluneet Tarja Palosaari ja Pekka Puolimatka.

Selvitystehtävä on ollut mielenkiintoinen ja haastava. Tehdyt ehdotukset vaativat luonnollisesti vielä jatkovalmistelua. Ohjausryhmä ja työryhmä ovat merkittävästi tukeneet selvitysmiehen työtä keskusteluin ja kannanotoin. Vastuu laaditusta raportista ja siihen sisältyvistä kannanotoista ja ehdotuksista kuuluu kuitenkin selvitysmiehelle.

Ohjausryhmä on halunnut ottaa kantaa raportissa ehdotettuun kokeiluun ja yksimielisesti kannattaa sen yksityiskohtaisempaa valmistelua ja toteuttamista.

Olen selvitystyön kuluessa keskustellut ja saanut aineistoa monilta henkilöiltä. Kiitän heitä kaikkia saamastani avusta. Samoin kiitän ohjausryhmän ja työryhmän jäseniä erinomaisesta yhteistyöstä.

Helsingissä maaliskuussa 1999


Matti Marjanen

SISÄLTÖ	Sivu
Yhteenveto	1
1. Toimeksianto ja sen rajaus	6
1.1. Toimeksiannon tausta	
1.2. Toimeksianto	
1.3. Toimeksiannon rajaus	
2. Nykytilanne ja sen ongelmat	8
2.1. Selvitys vaikeasti työllistettävien henkilöiden työllistämismuodoista	
2.2. Eri työllistämismuotoihin liittyviä ongelmia	
3. Työllistämisen uusia muotoja	10
4. Eurooppalaisia kehityslinjoja	14
5. Työllistämisen lähtökohdat	16
6. Selvitystyön kohderyhmä	17
7. Työpankki	19
7.1. Työpankki-idean tausta	
7.2. Työpankki-idean keskeiset piirteet	
7.3. Nuorten erityisasema	
8. Kunnan tehtävät työllistämisessä	25
9. Työsuhde vai muu suhde - palkka vai muu vastike	27
9.1. Nykyinen tilanne	
9.2. Kannanotto	
10. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät työllistämisessä	30
11. Työt ja tehtävät	34
12. Työllistämismallin toteutus	36
13. Rahoitus ja kustannukset	38
13.1. Rahoitus	
13.1.1. Kokeiluvaihtoehdot	
13.2. Kustannukset	

YHTEENVETO

Selvityksen tausta ja tavoite

Selvitystyön taustana on Kokkolan kaupungissa kehitetty ns. työpankki-malli, jolla pyritään työllistämään vaikeasti työllistyviä henkilöitä.

Tehtävänä on ollut selvittää **työpankki-idean käytännön toteuttamismahdollisuudet.**

Tavoitteena on täydentää nykyistä työllisyyspolitiikkaa luomalla uusi työllistämismenettely, jolla työllistetään työhallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyönä pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat syrjäytyneet tai vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta.

Nykytilanne ja sen ongelmat

Keskeiseksi ongelmaksi on noussut se, että on suuri joukko vaikeasti työllistyviä henkilöitä, jotka eivät työllisty nykyisten tukijärjestelyjen avulla. Vaikka voimavaroja ja eri toimenpiteitä on enenevästi kohdennettu vaikeasti työllistyviin työttömiin, tuetuillakin työmarkkinoilla on taipumus toimia siten, että parhaat valmiudet omaavat henkilöt työllistyvät ja heikoimmat valmiudet omaavat työttömät jäävät syrjään.

Ajankohtaisia työllistämishankkeita ja -menetelmiä

Parhaillaan on käynnissä monia merkittäviä työllistämisen kehittämishankkeita, joista kuvataan kumppanuushankkeita, työpoolitoimintaa ja Mainstreaming-projektia sekä lisäksi tuetun työllistämisen menetelmän ja sosiaalisten yritysten kehittämistoimintaa ja Lex Kainuu-ehdotuksia.

Hankkeilla on osittain samoja tavoitteita kuin työpankki-mallilla, mutta mikään niistä ei erityisesti kohdistu vaikeasti työllistyvien työttömien suureen joukkoon. Nuorten työpajat ovat osoittautuneet hyviksi toimintaympäristöiksi nuorille, jotka tarvitsevat erityistä tukea työllistymisvalmiuksiensa parantamiseen.

Eurooppalaisia kehityslinjoja

EU-maiden viime aikojen työllisyyspolitiikan keskeisenä linjana on ollut työttömien aktivointi. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymistä on pyritty edistämään monenlaisten erityistoimenpiteiden avulla. Entistä enemmän on kiinnitetty huomiota työllistämishjelmiin, joihin liittyy henkilökohtaisia neuvonta- ja muita palveluja. Yksilöllisiin työllistymispolkuihin perustuvia ohjelmia toteutetaan monissa maissa.

Pohjoismaista tuodaan usein esiin Tanska, jossa on pyritty monin tavoin parantamaan erityisryhmien työllistymistä. Tanskassa ja Ruotsissa kunnilla on huomattava asema työllisyyden hoidossa.

Työllistämisen lähtökohdat

Hallitusmuodon mukaisiin perusoikeuksiin kuuluu kaikkien kansalaisten oikeus työhön. Mahdollisuus työntekoon on tärkeällä sijalla pyrittäessä toteuttamaan kansalaisten keskinäistä tasa-arvoisuutta hyvinvointiin. Ansiotyö muodostaa edelleen toimeentulon tärkeimmän perustan.

Pitkäaikaissairaudet, köyhyys ja sosiaaliset vaikeudet lisääntyvät työttömyyden pitkittyessä huomattavan suurella osalla työttömistä. Nämä seikat taas ovat yhteydessä perheongelmiin, lasten suoriutumiseen jne. Työllistämisen kautta ehkäistään ongelmien syntyä ja korjataan niitä.

Yksilölliset ja perheen inhimilliset ongelmat ovat yhteydessä yhteiskunnan palvelujen tarpeeseen ja koko yhteiskunnan toimivuuteen. Työllistämiseen käytetyt varat ovat kannattava sijoitus myös yhteiskunta- ja kansantaloudellisesti.

Selvitystyön kohderyhmä

Pitkäaikaistyöttömät poikkeavat toisistaan suuresti sekä koulutuksen ja terveydentilan että muun suoriutumiskyvyn osalta. Vaikeasti työllistyvillä työttömillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka työhistoriansa, koulutuksensa, ikänsä tai sosiaalisten ja terveydellisten puutteittensa takia tarvitsevat henkilökohtaisia tukitoimenpiteitä työllistyäkseen. Julkisuudessa esitetyt arviot vaikeasti työllistyvien työttömien määrästä vaihtelevat. Heidän lukumääräkseen on arvioitu 20 000 - 60 000 henkilöä.

Työllistymismahdollisuuksien arvioinnin tulee perustua yksilökohtaiseen harkintaan. Kunnan sosiaali- ja terveystoimien sekä työvoimatoimiston tulee sopimallaan tavalla valita työllistettävät henkilöt kunnan pitkään työttöminä olleiden henkilöiden joukosta. Yksilölliseen työllistymisohjelmaan tulee sisällyttää kouluttautumissuunnitelma. Nuorten kohdalla tulee nuorisotoimen työntekijöiden olla mukana yhteistyössä. Huomioon on otettava myös erityisryhmät.

Selvitystyössä on tavoitteeksi asetettu, että suunnitellun työllistämistoiminnan piiriin voitaisiin saada 20 000 - 30 000 henkilöä.

Työpankki-mallin keskeiset piirteet

Työpankilla olisi vastuu tietyn alueen (esim. Kokkolan kaupungin) ja tietyllä tavalla rajatun vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmän työllistämistoimenpiteistä. Työpankki olisi toisin sanoen "työllistämiskeskus", jonka vastuualueena voisi olla yhden tai useamman kunnan alue.

Työpankki huolehtisi niistä työttömistä, jotka työpankin piiriin kuuluvat ja jotka eivät ole työllistyneet muulla tavalla, ja niistä toimenpiteistä, joita ei ole määrätty tai sovittu muiden tahojen hoidettavaksi. Työsuhteeseen yhdistetään aina tarvittaessa myös muita tuen muotoja, kuten koulutusta ja henkilökohtaista työn ohjausta.

Työpankin toiminta olisi jatkuvaa ja pitkäjänteistä ja siihen kuuluisi työllistämistoimenpiteiden suunnittelu ja yhteensovittaminen sekä työpaikkojen aktiivinen etsintä ja luominen alueella yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

Työllistämistoiminnan tavoite olisi kaksitahoinen. Toisaalta sillä pyritään parantamaan työllistymisvalmiuksia ja auttamaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Toisaalta toiminnan tulisi antaa mahdollisuus pitkäaikaiseen hyödylliseen työntekoon henkilöille, joilla ei ole mahdollisuuksia työllistyä muulla tavoin.

Työpankki voisi olla toiminnoiltaan kokonaan kunnallinen tai haluttaessa muun yhteisön ylläpitämä. Työllistämistoiminnan järjestämisestä käytännössä työpankki saisi huolehtia sopivimmaksi katsomallaan tavalla. Se voisi sijoittaa työllistettävät henkilöt itse ylläpitämiinsä työpaikkoihin tai muiden yhteisöjen tai yritysten ylläpitämiin työpaikkoihin taikka yksityisille henkilöille.

Tärkeä osa työpankin toimintaa on työllistettävien sijoittaminen ja välittäminen avoimille työmarkkinoille käyttäen kaikkia hyviksi todettuja työllistämismenetelmiä, kuten tuetun työllistämisen menetelmää.

Nuorten työllistämistoiminnan edistäminen

Kokemukset nuorten työpajatoiminnasta ovat kauttaaltaan myönteisiä. Tämän vuoksi työpajatoiminta ehdotetaan vakinaistettavaksi siten, että niiden toiminta voi jatkua myös työllisyyslanteen parannuttua. Työpajatoiminnan piiriin tulee pyrkiä saamaan myös ne 2 000 - 3 000 nuorta, jotka ovat nykyisin työelämän ja koulutuksen ulkopuolella.

Lisää mahdollisuuksia ja vastuuta kunnille työllistämisessä

Kuntien nykyistä vahvempaa panosta työllisyysasioiden hoidossa tukevat monet seikat. Kuntien omassa organisaatiossa on runsaasti tietoa ja osaamista työhön sijoittamisessa, henkilöstöhallinnossa ja koulutuksessa. Kuntien eri toimialoilla on myös laajat yhteydet alueensa yrityksiin ja yhteisöihin. Lisäksi kunnilla on voimakas intressi pitää työllisyys mahdollisimman hyvänä alueellaan. Kunnat ovat myös ilmaisseet halunsa toimia nykyistä aktiivisemmin työllistämisesä.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että kuntien mahdollisuuksia ja vastuuta työllistämistoimenpiteiden suunnittelussa, yhteensovittamisessa ja toteutuksessa parannetaan. Tämä voisi ensivaiheessa tapahtua työvoimatoimiston ja kunnan kesken solmittavien työllisyysaijesopimusten menettelyä kehittämällä.

Keskeinen keino työllistämistoiminnan edistämisessä on valtion työvoimaviranomaisten ja kunnan sosiaali-, terveys- ja muiden sektoreiden palveluiden sekä kuntoutuksen ja koulutuksen yhdistäminen paremmin toisiinsa.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yksilöllisen työllistymissuunnitelman laatimisesta niille vaikeasti työllistyville henkilöille, joiden työllistymisedellytysten parantamisesta kunta on tehnyt sopimuksen työvoimatoimiston kanssa.

Valtioneuvoston hyväksymässä työllisyyslain mukaisessa tavoiteohjelmassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon taiveoite- ja toimintaohjelmassa ehdotetaan annettavaksi yleiset tavoitteet ja suositukset kuntien toimenpiteille työllisyysasioiden hoidossa. Työministeriö antaisi niiden perusteella TE-keskuksille ja työvoimatoimistoille ohjeet yhteistyöstä kuntien kanssa.

Työllisyyslakiin mahdollisesti tarvittavat muutokset kuntien toimenpiteistä työllisyyden hoidossa harkittaisiin ehdotetusta kokeilutoiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

Sosiaali- ja terveyssektorille lisää vastuuta

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi uudet säännökset kuntouttavasta työllistämistoiminnasta. Työ voitaisiin tehdä joko normaalina työsuhteisena työnä tai ns. huoltosuhteessa. Tavoitteena on työllistää erityisesti työttömiä, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteistä.

Kunnan olisi huolehdittava siitä, että työllistämistoimintaa järjestettäisiin kunnassa tarpeen mukaan. Toiminnan järjestämistapa olisi kunnan vapaasti päätettävissä siten kuin työpankin toiminta muutenkin.

Työllistämistoimintaan ehdotetaan suoritettavaksi valtion taloudellinen tuki saman tasoisesti kuin työhallinnon tukityöllistämässä.

Työsuhde vai muu suhde - palkka vai muu vastike

Työpankkiin työllistettävien työntekijöiden kanssa tehtäisiin pääsäännön mukaan normaali työsopimus ja maksettaisiin työehtosopimuksen mukainen palkka.

Kuntouttavaan työllistämistoimintaan osallistuminen voisi tapahtua ns. huoltosuhteessa. Huoltosuhteisessa työssä ei maksettaisi palkkaa, vaan siinä suoritettavat etuudet määriteltäisiin muulla tavoin.

Työt ja tehtävät

Työpankki pyrki luomaan työpaikat yhteiskunnalle ja asukkaille hyödyllisistä ja tarpeellisista tehtävistä, joita ei hoida elinkeinoelämä, julkinen sektori eikä muutenkaan. Varsinkin ympäristöhuollon ja -suojelun alueella on runsaasti tehtäviä, jotka ovat työvoimavaltaisia ja kuuluvat suurelta osin yhteiskunnan huolehdittaviksi. Sopivia tehtäviä löytyy myös perheiden ja kotitalouksien tarvitsemista siivous-, tuki ja hoitopalveluista.

Lisäksi työpankki etsisi aktiivisesti työpaikkoja muualta, myös avoimelta sektorilta muun muassa työntekijöidensä jatkosijoitusta varten.

Rahoitus ja kustannukset

Työpankkitoimintaan ehdotetaan suoritettavaksi yhdistelmätuena tasoinen tuki, jossa voitaisiin poiketa tuen kestoja koskevista työllisyysasetuksen säännöksistä.

Valtion menojen lisäys olisi yhteensä 20 000 - 30 000 työttömän työllistämistä n. 600 - 900 milj. mk / v brutto ja 350 - 500 milj. mk / v netto.

Kokeilutoiminnan rahoitus ehdotetaan suoritettavaksi yhteisesti työhallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon määrärahoista.

Ympäristöministeriön määrärahoista ehdotetaan suoritettavaksi tukea kunnille ympäristön-suojelun ja -huollon tehtävien, mm. kierrätyskeskusten kehittämiseen.

Toteutus

Ehdotetaan pantavaksi toimeen ESR-hankkeena ainakin 4-5 alueellista kokeilua, joiden pohjana on työpankki-malli, vaikeilla työllisyysalueilla, esim. Kokkolassa ja Kainuussa sekä 1-2 suurkaupunkialueella.

Kokeiluhankkeen jatkovalmistelu ehdotetaan käynnistettäväksi mahdollisimman pian, jotta kokeilutoiminta voitaisiin aloittaa vuoden 2000 alussa. Kokeiluun ehdotetaan kytkettäväksi jatkuva evaluointi, jonka tuloksia voitaisiin käyttää hyödyksi jo kokeilukauden kuluessa.

Sosiaalihuollon lainsäädännön muutosten valmistelu ehdotetaan suoritettavaksi siten, että hallituksen esitys voitaisiin antaa viimeistään syysistuntokauden alussa 1999 ja muutokset voisivat tulla voimaan vuoden 2000 alusta.

1. Toimeksianto ja sen rajaus

1.1. Toimeksiannon tausta

Kokkolan kaupunki on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen kokeilutoiminnan käynnistämisestä vaikeasti työllistyvien työttömien työllistämiseksi. Kokeilun tulisi esityksen mukaan kohdistua muun muassa pitkäaikaistyöttömiin, jotka ovat syrjäytyneet tai vaarassa syrjäytyä avoimilta työmarkkinoilta. Työllistämiseen tulisi aina tarvittaessa liittyä henkilökoh- taista ohjausta ja työhön valmennusta sekä sosiaalisia ja terveydellisiä tukitoimenpiteitä. Toi- minnan tulisi tarjota mahdollisuus tavallista tukityöllistämistä pidempiaikaiseen työhön. Eräänä tavoitteena on luoda aktiivisella kuntoutus- ja työllistämistoiminnalla ansiomahdollisuus toimeentulotuen sijaan.

Kokeilutoiminta on esitetty toteutettavaksi Kokkolassa kehitellyn ns. työpankki-mallin mukai- sesti useammalla alueella siten, että vaikeasti työllistyvät henkilöt työllistyisivät paikallisiin työpankkeihin. Työpankit toimisivat erikseen määritellyissä tehtävissä (esim. ympäristötehtä- vät), joissa avoimet työmarkkinat eivät toimi. Esitykseen sisältyy myös ehdotus kokeilutoimin- nan rahoituksen ja ohjauksen järjestämisestä.

Valmistelutyön jälkeen Kokkolan kaupunki on yhteistoiminnassa sosiaali- ja terveysministeri- ön, työministeriön, opetusministeriön ja ympäristöministeriön sekä Suomen Kuntaliiton kanssa käynnistänyt toimeksiannon mukaisen selvitystyön.

1.2. Toimeksianto

Toimeksiannon mukaan tehtävänä on selvittää ns. **työpankki-idean käytännön toteuttamis- mahdollisuudet**.

Toimeksiannon taustamuistion mukaan kyseessä olisi

- pidempiaikaisen ansiotyömahdollisuuden tarjoaminen
- mahdollisesti yhdistettynä muihin toimenpiteisiin, joilla työmarkkinoille palaamista voidaan edistää.

Selvityksen tulee kohdistua työttömiin, jotka eivät työllisty työhallinnon keinoin. Tavoitteena on siten kehittää työllistämismahdollisuuksia lähinnä sellaisten pitkäaikaistyöttömien kohdalla, jotka eivät työllisty nykyisin yleensä käytettävissä olevien työllistämistoimenpiteiden avulla ja joiden työllistämiseen on tarpeen yhdistää henkilökohtaista ohjausta ja työhön valmennusta, sosiaali- ja terveydenhuollon työmenetelmiä tai muita tukitoimenpiteitä.

Työllistämismallin tulisi olla sovellettavissa valtakunnallisesti ja siten, että paikallisille soveltajille jää riittävästi liikkumavaraa.

Muistion mukaan tulee selvittää:

- minkälaisia töitä ja tehtäviä järjestely koskee, kun lähtökohtana on, että tavanomaiset työmarkkinat eivät vääristy
- minkälaisia tarpeita näiden töiden järjestämiseen on
- tehdäänkö työ työsuhteessa vai ilman työsuhdetta

- onko edellytyksiä neuvotella erillinen työehtosopimus ja mikä olisi sen palkkataso, jos kyseessä on työsuhde
- onko työnantajana kunta vai muu yhteisö, julkinen tai yksityinen, ja mikä on kunnan rooli, jos työnantajana on muu yhteisö, sekä
- mikä ja minkä suuruinen on vastike, jos työ tehdään ilman työsuhdetta ja miten vastike yhteen sovitetaan henkilön saamiin muihin etuuksiin (työttömyysturva, toimeentulotuki tms.)

Lisäksi tulee selvittää:

- minkälaisella panoksella valtio, asianomainen kunta ja mahdollisesti muut tahot osallistuvat työllistämisen rahoitukseen
- mitkä ovat työllistämisestä aiheutuvat kustannukset eri osapuolille
- mitkä ovat nettokustannukset, kun otetaan huomioon aiheutuvat passiiviturvamenojen säästöt, verotulojen lisäys ja toiminnan mahdolliset omat tulot
- tulisiko työllistämismalli toteuttaa työministeriön hallinnonalalla tai mahdollisesti yhdessä muiden ministeriöiden kanssa (STM, OPM, YM)
- miten yhdistelmätuen käyttö ja muut työhallinnon toimenpiteet yhteen sovitetaan työllistämismallin kanssa sekä
- mitkä olisivat työhallinnon ja mahdollisesti muiden hallinnon tehtävät ehdotetun mallin käytännön toteuttamisessa.

1.3. Toimeksiannon rajaus

Työllisyystilanteen yleisestä paranemisesta huolimatta pitkäaikaistyöttömyyden rakenne on vaikeutunut. Työttömyyden keskimääräinen kesto on pidentynyt. Yli kolme vuotta avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrä on eräiden arvioiden mukaan 175 000 - 200 000 henkilöä. Vaikeasti työllistyvien työttömien määrä on huolestuttavan suuri. Pääosa heistä ei nykyinäymin sijoitu avoimille työmarkkinoille ja osalle sijoittuminen tuetuillekin työmarkkinoille vaatii erityistoimenpiteitä. Huomattava osa työikäisestä väestöstä on vaarassa kokonaan syrjäytyä työmarkkinoilta.

Kokemusten mukaan vaikeastikin vajaakuntoisia pystytään työllistämään, jos kuntoutus- ja koulutustoimenpiteisiin sekä työhönsijoitukseen ja työolosuhteiden järjestelyyn kiinnitetään riittävästi huomiota. Ongelmat kaikkien vaikeasti työllistyvien työttömien työllistämässä ovat ainakin osittain samoja. Joidenkin käsitysten mukaan lähes kaikki vaikeasti työllistettävät pystytään sopivilla toimenpiteillä kohtuullisen järkevästi työllistämään.

Edelleen voidaan uskoa, että on suuri määrä töitä ja tehtäviä, joista tavanomainen elinkeinoelämä ei huolehdi, mutta jotka ovat yksityisen ihmisen tai yhteiskunnan kannalta tarpeellisia ja hyödyllisiä. Näitä työkohteita on tähän mennessä melko paljon kartoitettu sekä paperilla että käytännössä. Töiden toteutuksesta on myös kokemuksia, joten työllistämisen ja työkohteiden käytännön järjestelyille on hyvä pohja.

Ydinongelmaksi jääkin silloin se, miten saadaan aikaan järjestely, jolla suorittamista odottavat työt luodaan tarkoituksenmukaisella tavalla uusiksi työpaikoiksi työttömille. Tavoitteena tulee edelleen olla, että vaikeasti työllistyviä henkilöitä pyritään saamaan työhön myös avoimille työmarkkinoille. Erityisesti tämä koskee nuoria työttömiä.

Tällöin on kyse ainakin kahdenlaisista edellytyksistä. Ensinnäkin työllistäminen on pystyttävä toteuttamaan julkisen talouden kannalta siedettävien kustannuksien huomioon ottaen myös muiden menojen säästö ja vero- ym. tulot.

Kyse ei kuitenkaan ole vain rahasta. Toiseksi tarvitaan uudenlaisten työmenetelmien sekä yhteistyöjärjestelyjen laajempaa toteutumista yksilöllisessä kuntoutus- ja työhönsijoitusprosesseissa. Työsuhde- ja palkkauskysymyksiin on myös kiinnitettävä huomiota.

Lopuksi tarvitaan valtion rahoitusta, joka on ainakin osittain saatava aikaan muiden työttömyysmenojen säästöillä. Kuntien myötämielisyyden edellytyksenä lienee, että niille aiheutuvat lisämenot eivät ole suuremmat kuin niiden muualta säästyvien menojen ja eri tavoin kertyvien tulojen yhteismäärä, kun otetaan huomioon myös työllistämisen välilliset vaikutukset.

Työllistämistoiminnan hallinnointiin liittyvään työnjakoon, yhteistyöhön ja ohjaukseen on löydettävä toimivat ja kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat ratkaisut.

Ensisijainen tavoite selvitystyössä on ollut aikaansaada ehdotus itse työllistämisyjärjestelyistä ja niiden toteutuksesta. Selvitystyössä on ollut käytettävissä runsas lähdeaineisto muun muassa uusista työllistämismenetelmistä. Taustaselvitysten esittelystä on kuitenkin ajanpuutteen vuoksi ollut tingittävä.

2. Nykytilanne ja sen ongelmat.

2.1. Selvitys vaikeasti työllistettävien henkilöiden työllistämismuodoista

2.1.1. Työllistäminen työllisyysmäärärahoilla

Vaikeasti työllistettävät työttömät henkilöt ovat kaikkien normaalien työvoimapalvelujen ja aktiivisten työllistämistoimenpiteiden piirissä. Mikäli henkilö katsotaan työllisyyslainsäädännössä tarkoitetuksi vajaakuntoiseksi, hän on oikeutettu myös vajakuntoisten erityispalveluihin. Kun työllisyyslainsäädännössä ei sisälly määritelmää siitä, keitä henkilöitä pidetään vaikeasti työllistyvinä, tilastotietojakaan toimenpiteistä vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistämiseksi ei luonnollisesti ole olemassa.

Jotain kuvaa vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukityöllistamisestä antanevat tiedot vajaakuntoisten työhön sijoituksesta. Viimevuosina on tukityöllistetty vuosittain runsaat 11 000 vajaakuntoista. Heistä on ollut kuntien työllistämiä n. 60 %, valtion työllistämiä vajaa 30 % ja loppuosa yritysten työllistämiä.

Kansallisella palkkaperusteisella työllistämistuella aloittaneita arvioidaan vuonna 1998 olleen 90 000 ja vuonna 1999 olevan 70 000 henkilöä. Uudella yhdistelmätuella arvioidaan vuonna 1998 työllistettävän noin 7 000 ja vuonna 1999 noin 10 000 erittäin vaikeasti muuten työmarkkinoille sijoitettavaa pitkäaikaistyöttöä.

2.1.2. Suojatyö ja sosiaali- terveydenhuollon työtoiminta

Suojatyön ja työtoiminnan tehtävä nähdään kahdenlaisena. Toisaalta suojatyö työllistää vajaakuntoisia henkilöitä ja turvaa heidän toimeentuloaan. Toisaalta työtoimintaa järjestetään itse työn sisällön vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden edistämiseksi. Suojatyötoiminnan katsotaan osaltaan ehkäisevän vajaakuntoisten syrjäytymistä työmarkkinoilta, vähentävän sosiaali- ja terveydenhuollon laitoshoidon tarvetta ja avohuollon paineita, tarjoavan vaihtoehdon eläkkeelle siirtymiselle tai työhönpaluun mahdollisuuden eläkkeellä olevalle sekä vähentävän toimeentulotuen tarvetta.

Suojatyöpaikkoja oli vuoden 1986 lopussa yli 3 000. Merkittävimmät ylläpitäjät olivat yksityiset järjestöt ja erityishuoltopiirien kuntainliitot. Työkeskuksia oli toiminnassa 100. Kehitysvammaisten työtoiminnan paikkoja oli saman vuoden lopussa noin 5 000. Mielenterveysongelmallisille oli järjestetty noin 200 avohuollon työtoimintapaikkaa. Suojatyössä ja työtoiminnassa tarjotut työtehtävät ovat pääasiassa teollisuuden eri aloilta. Useimmat työtehtävät edellyttävät vain vähäistä ammattikoulutusta.

Viimeisin selvitys suojatyötoiminnan sisällöstä ja laajuudesta on vuodelta 1992. Suojatyöpaikkojen määrä oli vuosikymmenen vaihteen jälkeen laskussa ja tuolloin noin 2 800. Työkeskuksia oli toiminnassa 126 ja kokonaishenkilöstö noin 3 900.

2.2. Eri työllistämismuotoihin liittyviä ongelmia

Todellinen ongelma on se, että on suuri joukko vaikeasti työllistyviä henkilöitä, jotka eivät työllisty nykyisten tukijärjestelyjen avulla. Vaikka voimavaroja ja eri toimenpiteitä on pyritty enenevästi kohdistamaan vaikeimmin työllistyviin työttömiin, tuetuillakin työmarkkinoilla näyttää olevan taipumus toimia siten, että kulloisestakin kohderyhmästä parhaat työvalmiudet omaavat työllistyvät ja heikoimmat valmiudet omaavat jäävät syrjään.

Olisi voitava nykyistä seikkaperäisemmin kartoittaa, mitä syitä löytyy nykyiseen tilanteeseen

- työllistämistuissa, koulutuksessa, kuntoutuksessa
- työllistämisen käytännön toteutuksissa
- työvoimatoimistojen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kelan menettelyissä ja yhteistoiminnassa
- suunnittelussa ja päätöksenteossa hallinnon eri tasoilla sekä
- työllistymisen, työttömyysturvan, toimeentulotuen ja yleensä toimeentuloturvan yhteensovittamisessa.

Seuraavassa on eräitä keskusteluissa usein esiin tulleita väitteitä:

Työllistämistuen keston koetaan rajoittavan eräissä tapauksissa työsuhteen jatkamista tarkoituksenmukaisella tavalla. Useimmiten esiin tuotu ongelma liittyy työllistämistoiminnan vetäjäen, työnsuunnittelijoiden, -ohjaajien ja muiden vastuuhenkilöiden työhön. Katsotaan, ettei 24 kuukauden ehdoton enimmäisaika työllistämistuella turvaa työllistämistoiminnan pitkäjänteistä kehittämistä ja tarkoituksenmukaista toteutusta, joten tuen myöntämisen tulisi olla tavalla tai toisella mahdollista pidemmäksi ajaksi.

Työllistämistuen tiukka määräaikaisuus koetaan ongelmaksi myös vajaakuntoisten ja muiden vaikeasti työllistyvien kohdalla. On katsottu, että määräaikaiset työsuhteet eivät kaikissa tapauksissa mahdollista riittävän pysyväisluontoista työkunnan paranemista. Usein esitetään, että määräajoista tulisi voida poiketa yksilökohtaisen harkinnan perusteella ja joissain tapauksissa työllistämistuen myöntäminen tulisi olla mahdollista ilman ehdotonta takarajaa.

Työnteon ja toimeentuloturvan yhteen sovittaminen nähdään vaikeaksi:

- nykyinen toimeentuloturvajärjestelmä koetaan kannustamattomaksi ja oma-aloitteisuutta tyrehdyttäväksi,
- työttömyysturvan joustamattomuus sulkee pois lyhyet ja vähäiset työt,
- vähäinenkin uusi ansiotulo pienentää täydellä määrällä toimeentulotukea.

Sen selvittäminen, miten vaikeasti työllistettävien ihmisten asioita hoidetaan paikallistasolla ja miten eri viranomaisten yhteistyö toimii on eräs keskeinen kysymys. Saadaanko jotain aikaan lisäämällä suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä ja tiivistämällä yhteistoimintaa?

Yhteistyöongelmat työllistämishankkeista varsinaisesti vastaavien sekä työvoimatoimistojen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kelan kanssa nousevat yleensä keskustelussa esiin. Sosiaali- huollon ja työvoimahallinnon yhteistyön ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia on kartoitettu työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön syksyllä 1997 käynnistämässä yhteishankkeessa. Kunnille ja työvoimatoimistoille kohdistetulla kyselyllä on selvitetty, millaisia yhteistyöhankkeita tai kuntien ja työvoimatoimistojen omia syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyviä hankkeita paikallistasolla on käynnissä. Näiden kartoitusten tulokset on raportoitu ministeriöiden julkaisusarjoissa. Selvitysten sisältöä on käsitelty toukokuussa 1998 järjestetyssä valtakunnallisessa seminaarissa, josta on valmistunut raportti lokakuussa 1998 (Työllistymisen tukeminen Suomen kunnissa, STM:n monisteita 1998:29). Tähänastinen selvitystyö osoittaa, että työvoimatoimistojen ja sosiaalihuollon yhteistyössä koetaan monenlaisia ongelmia ja esteitä, mutta toisaalta on ollut ja on käynnissä monia myönteisiä yhteishankkeita ja yhteistyökäytäntöjä.

Ongelmia esiintyy myös työhallinnon ja terveydenhuollon yhteistyössä. Terveysturvan työkäytäntöjen katsotaan joissain tapauksissa haittaavan muun muassa työttömän kuntoutusta. Työttömälle ei esim. useinkaan kirjoiteta sairauslomaa, koska lääkärit katsovat, ettei työtön tarvitse sitä saadessaan joka tapauksessa työttömyyspäivärahaa.

Pulmia on tullut esiin myös päätöksenteossa, valtionhallinnon toiminnassa eri tasoilla jne. Osa ongelmista katsotaan aiheutuvan siitä, että päätöksentekojärjestelmät ja -prosessit ovat erilaisia eri hallinnonaloilla.

Suuri ongelma on luonnollisesti taloudelliset resurssit ja niiden riittävyys yleensä niin valtiolla kuin kunnissa. Käytettäväksi saatavat määrärahat asettavat aina rajat toiminnan laajuudelle.

3. Työllistämisen uusia muotoja

Tässä luvussa esitellään eräitä uuden muotoisia tai ajankohtaisia työllistämismenetelmiä, -hankkeita ja -ehdotuksia.

Mukaan on otettu kumppanuushankkeet, työpoolitoiminta ja Lex-Kainuu-ehdotukset, tuetun työllistämisen menetelmä, sosiaaliset yritykset ja mainstreaming-projekti. Lisäksi on esitelty nuorten työpajatoimintaa. Esitellyillä hankkeilla on katsottu olevan yhtymäkohtia tähän selvitystyöhön tai niiden käsittelyyn on katsottu auttavan selvitystyön toteuttamista. Valitut hankkeet ovat esimerkinomaisia siinä mielessä, että käynnissä on muitakin hankkeita, jotka myös ansait-sivat huomiota osakseen.

Seuraava kuvaus **kumppanuushankkeista** perustuu Alueellisten työllisyys sopimusten hanke-esittelyyn ja Hannu Katajamäen raporttiin "Paikallisen kumppanuuden alku".

Kumppanuustoiminnan taustalla on työministeriön ja Kuntaliiton yhteinen suositus vuodelta 1995 työllisyyden hoidon yhteistyöstä sopimiseksi paikallis- ja seututasolla sekä Raimo Harju-sen selvitystyö, joka sisälsi esityksen kumppanuuden toimintamalliksi ja sen käynnistämiseksi. Ideana oli koordinoita alkava kumppanuusprosessi muiden kumppanuushankkeiden kanssa.

Harjusen raportissa kumppanuusyhteisöille asetettiin tehtäväksi mm. rakentaa paikallisiin mahdollisuuksiin ja resursseihin nojaava työllisyysohjelma, jossa otetaan huomioon julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin työllistämismahdollisuudet. Lisäksi kumppanuusyhteisöjen tuli kartoittaa olemassa olevat paikallisen työllistämisen ja yritystoiminnan mahdollisuudet ja ideoida uusia sekä tarvittaessa itse käynnistää paikallista työllisyysohjelmaa toteuttavia hankkeita.

Kolmivuotisessa kokeilussa on mukana 26 hanketta, jotka rahoitetaan ESR-rahoituksella. Kokeilun rinnalla on käynnistynyt toistakymmentä omatoimista kumppanuusyhteisöä. Vuosien 1998-99 hankkeilla on 30 %:n omarahoitusvastuu, josta vastaavat ensisijaisesti kunnat .

Kumppanuus kuvataan sateenvarjotoiminnaksi, jonka varsinaiset työllistävät projektit rahoite-taan hankekohtaisesti eri rahoituskanavia. Niissä yhdistetään niin julkisen sektorin kuin hankkeisiin osallistuvien muiden toimijoiden rahoitusta. Useimmat hankkeet toimivat hallinnollises-ti joko suoraan tai välillisesti kunta-alan organisaatioiden puitteissa. Vain muutaman hankkeen hallinnointi on järjestetty toisin, esim. yhdistys- tai osuuskuntamuotoon. Kumppanuustoimintaa ohjaa valtakunnallinen toimeenpanoryhmä ja eri hankkeilla on omat ohjausryhmänsä, joissa molemmissa on kuntien ja työvoimahallinnon vahva edustus. Kumppanuustoiminnan myötä-vaikutuksella on sen ensimmäisen toimintavuoden aikana kevääseen 1998 mennessä työllistetty 650 henkilöä ja koulutusta on saanut 350 henkilöä.

Hannu Katajamäki tuo raportissaan esiin kumppanuustoiminnan erilaisia mahdollisuuksia löytää uusia työtilaisuuksia muun muassa seuraavasti:

- paikallinen kumppanuus saattaa olla tehokas väline yhteisö talouden ja kolmannen sektorin vahvistamisessa,
- kumppanuusyhteisö pystyy hajallaan olevia pikkutöitä yhdistelemällä muodostamaan täysiai-kaisesti työllistäviä toimenkuvia,
- kumppanuusyhteisön toimeliaisuuden tuloksena yritykset pystyvät ehkä keskittämään enem-män alihankintoja omalle paikkakunnalleen,
- kumppanuus antaa mahdollisuuksia tutkia, onko yrityksissä sellaisia liikeideoita, joiden varaan voi syntyä uusia yrityksiä,
- kumppanuus lisää toiminnan tehoa: mm. kansallisille työllisyydenhoidon välineille löydetään yhdessä uusia sovellutuksia.

Toisaalta Katajamäki näkee myös ongelmia kumppanuuden toteutuksessa. Hän katsoo, ettei nykyinen kumppanuuden organisoinnin tapa ole Suomessa vakaalla pohjalla. Erityisen tärkeää on hänen mielestään pohtia kumppanuuden suhdetta valtionhallintoon sekä kunnallishallintoon. Katajamäki päättää raporttinsa seuraaviin toteamuksiin: Jos kumppanuutta lähdetään todenteolla edistämään, edellyttää se ainakin valtion paikallishallinnossa uudelleen järjestelyjä. Myös kuntien toimintoihin kumppanuuden laaja soveltaminen vaikuttaisi.

Työpoolitoiminta on käynnissä Pohjois-Karjalassa. Työpoolitoiminnalla on monia yhteisiä piirteitä Kokkolassa kehitellyn työpankki-mallin kanssa. Kumpikin eroaa perinteisestä tukityöllistämisestä mm. siinä, että työsuhteeseen aina tarvittaessa yhdistetään myös muita tuen muotoja, kuten koulutusta ja henkilökohtaista työn ohjausta. Lisäksi kummassakin pyritään kiinteämpään yhteiseen suunniteluun ja ohjaukseen toiminnan sisällössä kuin esim. kumppanuushankkeissa. Työpoolitoiminnasta on hyvä kuvaus Työpoliittisen aikakauskirjan numerossa 4/1997 s. 27 ss.

Lex Kainuu-ehdotuksista ansaitsee huomiota varsinkin yhteisötyökokeilua koskeva esitys. Yhteisötyökokeilu ehdotetaan toteutettavaksi siten, että vähintään viisi kuukautta työttömänä ollut henkilö voisi hakea työvoimatoimistosta mahdollisuutta osallistua yhteisötyösuhteessa yleishyödylliseen työhön, jota yksityinen tai julkinen sektori ei hoida. Yhteisötyön organisoisi lähinnä kolmas sektori ja siihen liittyisi aina koulutusta, jolla vahvistettaisiin toimenpiteen työmarkkinavalmiuksien ylläpito- ja kehittämisvaikutusta.

Yhteisötyö perustuisi vapaaehtoisuuteen ja työttömän omaan aloitteeseen. Yhteisötyötä ei tehtäisi työsuhteessa, eikä siitä maksettaisi palkkaa, vaan yhteisötyöraha, joka koostuisi työttömyysturvan peruspäivärahaa ja ehkäisevän sosiaalityön osuudesta. Yhteisötyöraha muodostuisi peruspäivärahaa/työmarkkinatuesta 120 mk, STM:n syrjäytymisen ehkäisyrahaa 40 mk ja kunnan yhteisötyöllistämistuesta 40 mk eli verotettava bruttotulo olisi yhteensä 200 mk päivässä. Lisäksi maksettaisiin TM:n veroton matka- ja ylläpitokorvaus 30 mk päivältä. Yhteisötyöstä saatava korvaus olisi siten korkeampi kuin työttömyyden perusturva mutta matalampi kuin palkkataso, mikä kannustaisi työttömiä siirtymään työttömyydestä yhteisötyön kautta palkkatyöhön.

Yhteisötyömallilla ei ole tarkoitus korvata nykyisiä työllistämismenetelmiä, vaan täydentää niitä erityisryhmien ja erityisalueiden osalta.

Tuettu työllistäminen luonnehditaan yksilöllisen tuen avulla toteutuvaksi normaaliksi palkkatyöksi normaalissa työpaikassa. Menetelmä on tarkoitettu henkilöille, joilla vamman tai muun syyn takia on tarve saada jatkuvaa tukea työllistymisessä. Yksilöllisillä urapoluilla pyritään tarjoamaan jokaiselle vajaakuntoiselle hänen kokemustaan ja taitojaan vastaava työllistymissuunnitelma. Siihen kuuluva työkyvyn arviointi, työpaikkojen etsiminen, työhön ja työelämään valmennus, perehdyttäminen ja seuranta.

Tuetun työllistymisen menetelmällä pyritään yhdistämään avoimet työmarkkinat ja kuntoutuspalvelut. Työhön valmentavan yksikön toimesta vajaakuntoisella on erityinen työvalmentaja, jonka tehtävänä on tukea, neuvoa ja opastaa työllistyjää työhön sijoittumisessa ja työssä pysymisessä. Työn opettaminen tapahtuu työpaikalla. Sitä mukaa kun työllistyjän taidot ja kokemus kasvavat, työvalmentajan osuus vähenee ja tilalle tulee työyhteisön luonnollinen tuki.

Tuetun työllistämisen menetelmää on pyritty edistämään erityisesti Finse-verkoston (Tuetun Työllistymisen Suomen Verkosto) avulla. Kyseessä on menetelmäkokonaisuus, jolla on useita toteuttamistapoja. Työvalmentaja-malli on eräs niistä. Sitä on eniten käytetty Suomessa vuosina 1995-1998 lähinnä eräissä ESR-hankkeissa, kuten INTO WORK- ja Stakesin kokoamissa ECHO- ja STEPS-hankkeissa. Kokemusten raportoidaan olleen rohkaisevia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin osahanke on tällä menetelmällä onnistunut saamaan työllistymisuralle useita kymmeniä vammaisia, työsuhteita on saatu eri alojen yrityksiin noin 30 kehitysvammaiselle. Hyviä tuloksia on saatu myös muilla paikkakunnilla, kuten Lahdessa, Oulun seudulla, Pudasjärvellä, Kauhavalla, Keravalla, Tuusulassa ja Järvenpäässä.

Sosiaalisilla yrityksillä tarkoitetaan liiketoimintaa, joka on luotu työllistämään vammaisia tai muita työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä. Niissä harjoitetaan omaa markkinatavoitteista, taloudellista tuotteiden tai palvelujen tuotantoa yrityksen sosiaalisen tehtävän toteuttamiseksi. Merkittävä osa työntekijöistä on vajaakuntoisia tai työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä. Työntekijöille maksetaan palkkaa, joka noudattaa alan yleistä tasoa kyseisestä työstä, riippumatta työntekijän yksilöllisestä tuottavuudesta. Työmahdollisuudet tulee olla tasa-arvoiset koko henkilöstölle ja heillä tulee olla samat työpaikan oikeudet ja velvollisuudet.

Sosiaalisten yritysten kehittämistä varten on vireillä useampia hankkeita. Laajin lienee Vajaakuntoisten työllistämisen edistämissäätiön hanke yhteistyössä kansainvälisen Marienthal II -projektin kanssa.

Mainstreaming-projektin tarkoituksena on ensinnäkin lisätä yleistä tietoisuutta uusista työllistämismenetelmistä, joita ovat mm. edellä mainitut tuettu työllistyminen ja sosiaaliset yritykset. Projektin eräs keskeinen tehtävä on vaikuttaa vajaakuntoisten työllistymistä estävien epäkohtien poistamiseen lainsäädännössä, hallintokäytännöissä, palvelujärjestelmissä ja ammattikäytännöissä. Varsinaisena tavoitteena mainstreaming-projektilla on tuoda yhteen alueellisesti ja paikallisesti niitä tahoja, jotka ovat vastuussa työllisyysohjelmien laatimisesta. Tarkoituksena on saada aikaan eri puolilla Suomea sosiaalisen ja taloudellisen näkökulman yhdistävien työllisyysohjelmien kehittäminen. Pyrkimyksenä on saada mukaan tähän kehittämistyöhön mm. TE-keskuksia, kuntia, kuntayhtymiä, maakuntien liittoja, paikallisen kumppanuuden hankkeita ja kolmatta sektoria. Tavoitteena on saada kaikkien näiden tahojen näkökulmat mukaan työllisyysohjelmiin ja siten auttaa sosiaalisen ja taloudellisen näkökulman huomioonottamista niissä.

Mainstreaming-hankkeen tavoitteiden on katsottu olevan sen edustaman kohderyhmän osalta hyvin lähellä työpankki-selvitystyön tavoitteita. Pääosa ensin mainittuun hankkeeseen osallistuvista tahoista on ollut yhteistyössä vuodesta 1995 alkaen Stakesin kokoamassa ECHO- ja STEPS-konsortiossa, joka on tutustunut laajasti Euroopan eri maissa käytössä oleviin ja Suomessa vähän tunnettuihin menetelmiin. Mainstreaming-projektin kokemusten mukaan sen jatkoksi tarvitaan vuodesta 2000 alkaen vaikeasti työllistyviä henkilöitä varten kunta- ja seutukuntatason työllistämishoelmia. Niiden laadinnassa ja toimeenpanossa voidaan käyttää hyväksi myös vuoden 1999 lopussa valmistuvia ns. teematyöskentelyn tuloksia. Toteutetuista ESR-hankkeista haravoidaan esiin parhaat toimintamallit, joita voidaan ottaa laajempaan käyttöön suunnitellussa jatkohankkeessa.

Nuorten työpajatoiminta on tarkoitettu työttömille, alle 25-vuotiaille nuorille. Toiminnan tavoitteena on parantaa työttömien nuorten urasuunnitteluvalmiuksia ja ammatillista pätevyyttä sekä auttaa nuoria sijoittumaan työmarkkinoille. Nuorten työpajatoiminta käynnistyi todenteolla Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi vuonna 1994. Kansallisella rahoituksella aikaisemmin toimineet harvat työpajat muuttuivat melkein kaikki ESR:n osarahoittamiksi projekteiksi. Vuonna 1998 ESR:n tukea saa noin 70 työpajaa ympäri maata. Kansallisen tuen piirissä on 140 työpajaa. Kaiken kaikkiaan työpajoja on noin 350, joista yli 90 % on kunnallisia. Työpajat ovat vuonna 1998 tavoittaneet noin 8 000 nuorta puolen vuoden jaksoissa.

Nuorten työpajat toimivat yleensä omina projekteinaan kuntien ylläpitäminä. Lisäksi on joitakin osakeyhtiöiden, yhdistysten ja muiden yhteisöjen ylläpitämiä työpajoja. Kunnallisten työpajojen toiminnasta vastaa yleensä kunnan nuorisotoimi, mutta isoja hankkeita on myös sosiaalitoimen alaisuudessa. Periaatteessa mikä tahansa kunnan toimiala voi vastata työpajatoiminnasta ja käytännössä lähes kaikki kunnan toimialat ovatkin edustettuina.

Nuorten työpajat ovat osoittautuneet hyväksi toimintaympäristöiksi nuorille, jotka ovat sellaisessa elämäntilanteessa, että he tarvitsevat syystä tai toisesta erityistä tukea. Osa laajimmista työpajoista on kehittynyt monitoimikeskuksiksi, jotka pystyvät tarjoamaan hyvin erilaisia nuorille henkilökohtaisesti räätälöityjä toimintoja. Työpajatoiminnassa kohtaavat niin peruskoulua suorittavat pajakoululaiset kuin kansainvälisissä yhteistyöprojekteissa mukana olevat koulutetut ja kielitaitoiset nuoret.

Nuorten työpajat eroavat ammatillisten oppilaitosten toiminnasta siinä, että ammattioppilaitokset valmistavat ammattiin, mutta työpajat ehkäisevät nuorten syrjäytymistä sekä auttavat nuoria löytämään oman elämänuransa. Nuorten työpajat pyrkivät muun muassa vahvistamaan ammatillista pätevyyttä jo koulutuksen saaneilla nuorilla ja tutustuttamaan eri ammatteihin ne nuoret, joilla ei vielä ole ammatillista koulutusta. Nuori voi olla työpajalla joko ennen koulutukseen hakeutumista tai sitten koulutuksen jälkeen, ellei hän ole työllistynyt avoimille työmarkkinoille. Molemmat vaihtoehdot ovat nuorten kannalta tärkeitä, joskin työllisyystilanteen parantuaessa suurin osa nuorten työpajoille tulevista nuorista on vailla ammatillista koulutusta.

4. Eurooppalaisia kehityslinjoja

EU-maiden viime aikojen työllisyyspolitiikan keskeisenä linjana on yleisesti ollut työttömien aktivointi. Tämä näkyy useissa maissa siten, että työttömiä kannustetaan koulutukseen tai työelämään erilaisten ohjelmien avulla. Toisaalta sosiaaliturvan saantiehtoja on tiukennettu, minkä uskotaan vaikuttavan työttömien hakeutumiseen sosiaaliturvan varasta palkkatyöhön.

Vaikeasti työllistyvien työttömien työllistymistä on eri maissa pyritty edistämään monenlaisten erityistoimenpiteiden avulla. Työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toukokuussa 1998 järjestämässä seminaarissa EU:n komission edustaja Viviane Willis-Mazzichi jakoi vähimmäisturvan saajille tarkoitetut erityistoimenpiteet kolmeen ryhmään: tukityöt yrityksissä, varatut työt pääasiallisesti kolmannella sektorilla ja vapaaehtoinen sosiaalinen toiminta.

Tukityöllistämiseen pyrkivissä ohjelmissa, joita toteutetaan useimmissa EU-maissa, työnantajille tarjotaan erilaisia kannustimia, yleisimmin rahallista tukea tai alennusta sosiaaliturvamaksuihin. Työpaikkojen järjestämisessä on käytössä erilaisia paikallisia yhteistyömuotoja, joissa

myös sosiaaliviranomaiset ovat mukana. Myös kolmannelle sektorille suuntautuvassa työllistämässä paikallisviranomaiset osallistuvat säännönmukaisesti suoraan työpaikkojen luomiseen ja toimivat joissain tapauksissa itse työnantajina. Työpaikkoja etsitään muun muassa palvelusektorilta, yhdistyksistä ja kunnista.

Monissa EU-maissa pyritään järjestämään vapaaehtoista sosiaalista toimintaa. Paikallisviranomaiset etsivät tarkoitukseen sopivia työpaikkoja, jotka voivat liittyä mm. julkisten rakennusten ja virkistysalueiden kunnossapitoon, ympäristön parannustöihin sekä vanhusten tai vammaisten huoltoon. Osallistujille maksetaan lakisääteisen vähimmäisturvan lisäksi tällöin palkkio tai kulukorvaus. Toimenpiteiden tarkoituksena on auttaa ihmisiä, jotka olisivat muutoin vaarassa jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle tai jotka eivät voi ottaa työtä välittömästi vastaan sen asettamien vaatimusten ja säännönmukaisuuden vuoksi.

Kuvattujen toimenpiteiden menestys arvioidaan rajalliseksi. Erityisesti on havaittu, että vapaaehtoistoiminnalla ei saavuteta pidempiaikaisia ratkaisuja. Toimenpiteiden erääksi ongelmaksi katsotaan, että ne eivät heijasta työmarkkinoiden todellisia olosuhteita sen enempää työn luonteen kuin työehtojenkaan puolesta. Osallistujat jäävät myös riippuvaisiksi sosiaaliavustuksesta. He eivät yleensä saa työstään oikeutta sosiaalivakuutuksen etuuksiin, varsinkaan eläkkeisiin. Näistä toimenpiteistä ollaankin vähitellen luopumassa mm. Saksassa ja Luxemburgissa sellaisen toimenpiteiden hyväksi, joissa solmitaan varsinainen työsopimus.

Mainituista syistä on entistä enemmän kiinnitetty huomiota ohjelmiin, jotka ottavat paremmin huomioon työllistettävän yksilölliset ominaisuudet ja olosuhteet. On katsottu, että työllistämiseen tulee liittää henkilökohtaisia neuvonta- ja muita palveluja, jotka auttavat työllistettäviä oman työuran luomisessa. Yksilöllisiin työllistymispolkuihin perustuvia ohjelmia toteutetaan muun muassa Hollannissa, Saksassa ja Englannissa. Työttömän ja sosiaalihuollon sekä muiden paikallisten tahojen pitkäaikaisen yhteistyön varaan rakentuvia ohjelmia kuvataan esim. Ranskasta ja Belgiasta.

Eräissä EU-maissa on palkkatyöhön siirtymistä pyritty helpottamaan mahdollistamalla vähimmäisturvan saaminen yhdessä palkkatulon kanssa määrätyn siirtymäkauden ajan. Tavoitteena voi tällöin olla sijoittuminen joko normaali- tai osa-aikaiseen työhön.

Pohjoismaista tuodaan usein näkyvästi esille Tanskan malli. Tanskassa on pyritty monin tavoin parantamaan erityisryhmien työllistymistä. Vajaakuntoisille ja muille vaikeasti työllistyville on luotu työpaikkoja sekä julkisella sektorilla että elinkeinoelämässä. Eräs leimaa-antava piirre on se, että kunnilla on vastuu vähimmäisturvaa saavien työttömien työllistämisen- ja aktivointitoiminnasta. Kunnilla on velvollisuus huolehtia siitä, että työttömälle henkilölle järjestetään tietyn ajan kuluessa mahdollisuus työharjoitteluun, koulutukseen tai muuhun yhteiskunnallisesti merkitykselliseen toimintaan. Kunnan viranomaisten on laadittava näille henkilöille yksilöllinen toimintasuunnitelma, joka sisältää hänen työllistymis- ja koulutustavoitteen. Kieltäytymisen osallistumasta tarjottuun toimintaan vaikuttaa henkilön toimeentuloturvaetuuksiin.

Ruotsissa julkinen valta on perinteisesti panostanut voimakkaasti aktiiviseen työllistämispolitiikkaan. Ruotsissa on pohjoismaista suhteellisesti eniten henkilöitä erilaisten työllistämistoimenpiteiden piirissä. Myös Ruotsissa kunnilla on huomattava asema työllisyyden hoidossa suoranaisesti työnantajina ja kasvava merkitys työllistämistoiminnan hallinnoinnissa.

5. Työllistämisen lähtökohdat

Tämän selvitystyön yhteydessä on mahdollisuus viitata vain eräisiin työllistämisen keskeisiin lähtökohtiin.

Hallitusmuodon mukaisiin perusoikeuksiin kuuluu kaikkien kansalaisten oikeus työhön. Mahdollisuus työntekoon on tärkeällä sijalla pyrittäessä toteuttamaan kansalaisten keskinäistä tasa-arvoisuutta hyvinvointiin. Ansiotyö muodostaa sosiaaliturvan huomattavasta merkityksestä huolimatta edelleen toimeentulon tärkeimmän perustan. Työllä on myös muita keskeisiä sosiaalisia merkityksiä. Toimeentulon turvaaminen ei korvaa työn luomia sosiaalisia yhteyksiä eikä työn suomaa mahdollisuutta kehittää tietoja ja taitoja.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle kuntoutuksesta 7.10.1998 todetaan muun muassa, että myös vajaakuntoisella tai vammaisella ihmisellä tulee olla tasavertaiset mahdollisuudet ansiotyöhön. Hänen pitää voida osallistua työelämään ja ansaita itselleen vähimmäisturvaa parempaa toimeentuloa, eläkettä ja muuta sosiaaliturvaa.

EU:n Wienin huippukokouksessa joulukuussa 1998 hyväksytyjen vuoden 1999 työllisyyttä koskevien suuntaviivojen mukaan edistetään kaikille avoimia työmarkkinoita ja torjutaan syrjintää. Sopimuksessa tähdennetään, että vaikeasti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin kehitetään ehkäiseviä ja aktiivisia toimintalinjoja, joilla voidaan edistää heidän osallistumistaan työmarkkinoille.

Matti Kortteisen ja Hannu Tuomikosken tuore tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä osoittaa, että huono-osaisuus on alkanut pitkäaikaistyöttömyyden myötä kasaantua, vaikka työttömien enemmistö on toistaiseksi selviytynyt varsin kohtuullisesti. Seuraavassa on tuotu esiin eräitä tutkimuksesta vedettäviä johtopäätöksiä.

Ensinnäkin on todettavissa, että tutkimuksessa selvitetty ongelmat: nälkä, sosiaalinen epäluottamus ja työkykyä haittaava sairaus yleistyvät selvästi työttömyyden pitkittyessä. Ongelmat lisääntyvät huomattavasti kuitenkin vasta kahden työttömyysvuoden jälkeen. Tutkijoiden johtopäätös tästä on se, että palkkatyö ei ole välttämätöntä sen kummemmin yksilöllisen selviytymisen kuin sosiaalisen integraation kannalta. Työttömänä voi selvitä pitkäänkin, jos yhteisyyssuhteet ja talous pysyvät kunnossa. Toisaalta kolmen yhtäjaksoisen työttömyysvuoden jälkeen tavalla tai toisella ongelmaisten työttömien osuus kasvaa noin puoleen työttömien kokomäärästä. Jyrkimmässä kasvussa kahden työttömyysvuoden jälkeen on työntekoa haittaava pitkäaikaissairaus.

Tutkimuksessa on huono-osaisuuden kasautumista kuvattu moniongelmaisuuksien - työttömyyden, sairauden ja köyhyyden - kasautumisen avulla. Tutkimuksen yhteydessä vuodelta 1996 kerätyn aineiston tietoja on verrattu aiempiin tietoihin vuosilta 1976 ja 1987. Vertailut osoittavat, että aiempi myönteinen kehitys on kääntynyt. Vuonna 1996 tilanne on huonontunut selvästi. Kasautuneesti huono-osaisia on vuoteen 1987 verrattuna yli viisinkertainen määrä, lähes prosentti työvoimasta, noin 20 000-30 000 ihmistä. Tutkijoiden mukaan työttömyys on entistä lujemmin kiinni huono-osaisuudessa ja 1996 tilannetta kuvaavat tiedot viittaavat vahvasti siihen, että tämä liittyy nimenomaan työttömyyden pitkittymiseen.

Kortteisen ja Tuomikosken tutkimuksen mukaan huono-osaisuus työttömien keskuudessa on lisäksi kasautunut sellaisille ihmisille, joiden lähtöasema - työttömyyttä edeltävä työmarkkina-asema - on ollut keskimääräistä heikompi. Työttömyys iskee edelleen keskimääräistä useammin sellaisiin ihmisiin, jotka ovat taustaltaan työväenluokkaisia ja joilla on matala koulutus ja aiempia työttömyyskokemuksia. Lähtöasemaltaan huono-osaiset myös selviytyvät työttömänä lähtöasemaltaan hyväosaisia heikommin ja heidän osuutensa työttömien keskuudessa kasvaa työttömyyden pidentessä. Erityisesti tämä koskee pitkäaikaistyöttömyyttä.

Tutkimuksen yksi keskeinen tulos koskee huono-osaisuuden kasautumisen syitä. Tulokset osoittavat, että työttömyyden ja sairastavuuden välinen yhteys ei ainakaan pääosin selity sitä kautta, että sairaat valikoituisivat työttömiksi. Työttömyydellä on oma vaikutuksensa sairastavuuteen. Vaikutussuhteet ovat kaksisuuntaiset, mutta kaiken kaikkiaan pitkäkestoinen työttömyys itsessään lisää sairastavuutta. Työmarkkinoiden epätasapaino, työvoiman ylitarjonta ja pitkittyvä työttömyys aiheuttavat erilaista inhimillistä pahoinvointia, myös fyysistä ja psyykkistä oireilua ja sairauksia.

Tutkijoiden mukaan työttömien työmarkkina-aktiivisuus säilyy huomattavan korkeana hyvin pitkään. Selityksenä on se, että työttömien hyvinvointi on selvästi alemmalla tasolla kuin työssäkäyvällä väestöllä. Aseman suhteellinen heikkous motivoi takaisin työhön. Toisaalta heikennykset sosiaaliturvassa voivat johtaa ahdingon kasvamiseen ja jossakin vaiheessa saavutetaan raja, jonka jälkeen lisäahdinko ei enää kannusta vaan vaikuttaa pikemminkin syrjäytymistä edistävästi.

Kansalaisyhteiskunnan ja ns. kolmannen sektorin mahdollisuuksia arvioidessaan Kortteinen ja Tuomikoski päätyvät siihen, että tutkimuksen tulosten mukaan pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy sellaista huono-osaisuutta, jota tuskin on mahdollista hoitaa markkinaehtoisesti tai kansalaisyhteiskunnan voimin.

Edelle on lainattu Kortteisen ja Tuomikosken tutkimuksen tuloksia laajasti sen takia, että ne voivat antaa pohjaa monella tavalla työllistämistoimenpiteiden suuntaamiselle ja järjestämistä vastuulle.

Pitkäaikaissairaudet, köyhyys ja sosiaaliset vaikeudet lisääntyvät työttömyyden pitkittyessä huomattavan suurella osalla työttömistä. Nämä seikat taas ovat yhteydessä perheongelmiin, lasten suoriutumiseen jne. Työllistämisen kautta ehkäistään ongelmien syntyä ja korjataan niitä.

Yksilölliset ja perheen inhimilliset ongelmat ovat yhteydessä yhteiskunnan palvelujen tarpeeseen ja koko yhteiskunnan toimivuuteen. Työllistämiseen käytetyt rahat ovat ainakin johonkin saakka kannattava sijoitus myös yhteiskunta- ja kansantaloudellisesti.

6. Selvitystyön kohderyhmä

Toimeksiannon mukaan vaikeasti työllistettävillä henkilöillä tarkoitetaan työttömiä, jotka eivät työllisty työhallinnon keinoin. Yleisesti ottaen suuri osa vaikeasti työllistettävistä on sekä työhallinnon että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita.

Työllistämistoimenpiteiden tarpeen ensisijaisuuden arvioinnissa voidaan käyttää eri perusteita. Arviointiperusteen määrittäminen vaikeasti työllistyvälle työttömälle ei ole itsestään selvä asia. Onko etusija annettava esim. pisimpään työttöminä olleille?

Tärkeä lähtökohta arviointiperusteille on aika, jona työtön ei ole ollut töissä avoimilla työmarkkinoilla. Yli kolme vuotta avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrä on eräiden arvioiden mukaan 175 000-200 000. Työllisyyslainsäädännön aktiivitoimenpiteiden edellytykset on yleisimmin sidottu siihen työttömyyden kesto, jonka aikana työtön ei ole ollut myöskään työllisyystöiden eikä työvoimapolitiittisten aktiivitoimenpiteiden piirissä. Pitkäaikaistyötön on työllisyysasetuksen mukaan henkilö, jonka näin laskettu työttömyys on kestänyt 12 kuukautta. Tämä pitkäaikaistyöttömien ryhmä on yli 100 000 henkilön suuruinen. Yli kolme vuotta työttömänä tai aktiivitoimenpiteiden ulkopuolella olleita henkilöitä on noin 30 000.

Työttömyyden kesto ja työttömän ikä ovat nuorten kohdalla yleisesti hyväksytyt ja jo käytössä oleva peruste tehostetuille työllistämistoimenpiteille.

Samoin pitkäaikaistyöttömyys ja ikääntyminen ovat tärkeitä perusteita arvioitaessa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarvetta. Yli 50-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien ryhmä on sekin suuri, lähes 60 000 henkilöä.

Oman ongelmansa muodostaa ns. eläkeputki. Tällä tarkoitetaan sitä, että työtön henkilö säilyttää oikeutensa työttömyyspäivärahaan, vaikka päivärahakauden 500 päivän enimmäisaika on täyttynyt, jos hän on täyttänyt 57 vuotta ennen enimmäisajan täyttymistä. Tällä perusteella työtön henkilö voi saada ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa 60 vuoden ikään saakka, jolloin hän on oikeutettu työttömyyseläkkeeseen. Eläkeputkessa on tällä hetkellä lähes 50 000 työtöntä. Putken hyväksikäyttöön on viime aikoina kohdistettu voimakasta arvostelua. Paineet järjestelmän korjaamiseksi kasvavat senkin takia, että suuret ikäluokat lähestyvät eläkeputken alkupäätä.

Useat selvitykset osoittavat yhtäpitävästi, etteivät pitkäaikaistyöttömät ole mikään homogeeninen ryhmä. Pitkäaikaistyöttömät poikkeavat toisistaan suuresti sekä koulutuksen ja terveydentilan että muun suoriutumiskyvyn osalta. Tämän osoittaa myös ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarvetutkimus sekä Kortteisen ja Tuomikosken edellä lainattu tutkimus. Myöskään työllisyysasetuksessa tarkoitettu vajaakuntoisuus ei välttämättä tee henkilöstä vaikeasti työllistyvää.

Pitkäaikaistyöttömyys on tärkeä pohja-arviointiperuste, mutta sen lisäksi tarvitaan yksilökohtainen arviointi, jossa keskeinen sija on mm. sosiaalisilla ja terveydellisillä näkökohdilla. Vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmää on siten vaikea täsmällisesti määritellä yleisillä säännöillä.

Vaikeasti työllistyvä henkilö voitaisiin ehkä luonnehtia työttömäksi, joka työkokemuksensa, ikänsä, koulutuksensa sekä sosiaalisten ja terveydellisten vajavuuksiensa vuoksi tarvitsee erityisiä henkilökohtaisia tukitoimenpiteitä työllistyäkseen. Kyse on tällöin työttömistä, jotka ovat vaarassa kokonaan syrjäytyä työmarkkinoilta. Julkisuudessa esitetyt arviot vaikeasti työllistyvien työttömien määrästä vaihtelevat. Heidän lukumääräkseen on arvioitu 20 000 - 60 000 henkilöä.

Työllistymismahdollisuuksien arvioinnin tulee perustua yksilökohtaiseen harkintaan. Kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisten sekä työvoimatoimiston tulisi sopimallaan tavalla poimia nämä henkilöt kunnan pitkään työttöminä olleiden henkilöiden joukosta. Työllistymisedellytysten arviointiin tulee sisältyä myös kuntoutus- ja koulutustarpeiden arviointi. Nuorten kohdalla tulee kunnan nuorisotoimen työntekijöiden olla mukana yhteistyössä.

Huomioon on otettava myös ne työttömät, jotka ovat pudonneet työttömyysturvalta toimeentulotuelle sekä työttömät nuoret, jotka vuosina 1996 ja 1997 voimaan tulleiden työmarkkinatuen rajoitusten jälkeen ovat vailla työttömyysturvaa ja ovat koulutuksen ja muiden tukitoimenpiteiden ulkopuolella. Samoin on otettava huomioon muut erityisryhmät, kuten maahanmuuttajat, joiden joukossa voi olla vaikeasti työllistyviä henkilöitä.

Sopivien työtapojen löytäminen sosiaali- ja terveyssektorin ja työvoimatoimistojen kesken edellyttää mm. kokeiluja ja koulutustilaisuuksia.

Jäljempänä ehdotetun kokeilun kohderyhmä ehdotetaan ainakin ensivaiheessa valittavaksi edellä esitetyllä tavalla. Kokeilun edetessä voitaisiin kokeiluun ottaa mukaan muitakin vaikeasti työllistyviä työttömiä. Jatkovalmistelussa tulisi tavoitteena pitää sitä, että suunnitellun työllistämistoiminnan piiriin voitaisiin saada 20 000 -30 000 henkilöä. Sellaisia vaikeasti työllistyviä nuoria, jotka tulisi saada toimenpiteiden, lähinnä nuorten työpajatoiminnan piiriin, arvioidaan nykyisten lisäksi vuosittain olevan noin 2 000 - 3 000 nuorta.

Edellä esitetyn mukainen kohderyhmän määrittely antaa myös suuntaa sille, minkälaisia työllistämistoimenpiteitä ja -olosuhteita on pyrittävä aikaansaamaan. Kyse on silloin työllistämisestä, jonka järjestämisessä on otettava huomioon, miten sen yhteyteen voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla liittää kuntoutusta, koulutusta, henkilökohtaista työnohjausta, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita tukitoimenpiteitä.

7. Työpankki

7.1. Työpankki-idean tausta

Kokkolan kaupungin työllisyystilanne on pitkään ollut vaikea. Pitkäaikaistyöttömien määrä on nyt runsaat 1200. Nuorten alle 25-vuotiaiden työttömien määrä on nyt n. 600. Paikkakunnan koko työvoima on 16200.

Vaikean työllisyystilanteen takia Kokkolan kaupunki on panostanut monin tavoin työllistämiseen. Seuraavassa tuodaan esiin vain nuorten työllistämistoiminta ja kierrätyskeskustoiminta.

Nuorten työpajatoiminnan avulla on voitu pitää nuorten työllisyystilanne kohtuullisena. Työpajatoiminnasta vastaava Tienesti-projekti on toteutettu ESR-osarahoituksen turvin ja yhteistyössä Kokkolan työvoimatoimiston ja Keski-pohjanmaan Akk:n kanssa. Käytännössä toiminnasta vastaavat kaupungin nuorisotoimi, ympäristötoimi ja kansainvälinen nuorisokeskus Villa Elba Oy. Työpajat ovat saaneet aikaan laajan toimivan verkoston, jonka avulla voidaan auttaa nuorten työllistymistä ja integroitumista yhteiskuntaan. Nuorisotoiminnan pajoja ovat ilmaisutaidon paja, mediapaja, ompelupaja, rakennustyöpaja ja erityisnuorisotyöpaja. Ympäristötoimen pajoja

ovat moottoripaja, metallipaja, puutyöpaja, kuljetuspaja, hyötyjäteasema "Sorteeraamo" sekä ympäristöpalvelu-/ympäristökasvatuspaja sekä Villa Elbassa toimivat pajat: toimisto-, keittiö/kahvilapaja, ympäristökasvatuspaja/luontokoulu sekä ympäristöpalvelupaja/siivous. Työpajatoimintaan liittyy ohjaava koulutus. Vuosittain projektin piirissä on n. 200 nuorta, jotka ovat joko työharjoittelussa tai tukityöllistettyinä. Seurantatietojen mukaan 18-30 kuukauden kuluttua ohjaavan koulutuksen päättymisestä 76% nuorista oli löytänyt opiskelu- tai työpaikan.

Lisäksi oppisopimuskoulutuksessa on ollut vuosittain 120 nuorta. STM:ltä saadun erillisen projektirahoituksen avulla on voitu kohdentaa muita tukitoimenpiteitä erityisen vaikeassa asemassa olevien nuorten, mm. huume- ja päihdeongelmaisten auttamiseen. Kunnianhimoisena tavoitteena on ollut saada kaikki alle 25-vuotiaat työttömät kokkolalaiset työllistämisen-, työharjoittelu-, koulutus- ja aktivointiohjelmien piiriin.

Pitkäaikaistyöttömiä on Kokkolassa työllistetty eri projekteissa kunnallisella työllistämistuella, yhdistelmätuella sekä kunnan toimeentulotuen määrärahoilla.

Kokkolan kaupunkiin perustettiin kierrätyskeskus vuonna 1990. Velvoitetyöllistämislainsäädännön aikana kierrätyskeskus oli maan suurin ja silloin sinne työllistettiin yhtäaikaaisesti n. 100 henkilöä. Sittemmin työntekijöiden määrä on alentunut.

Kokkolan kaupungin kierrätyskeskuksesta voitaisiin ehkä paremmin käyttää nimitystä ympäristöpalvelukeskus sen erilaisten toimintamuotojen perusteella. Kierrätyskeskukset ovat yleensä huolehtineet käytöstä poistettujen tavaroiden kunnostuksesta ja edelleen myynnistä ja jakelusta sekä mm. ongelmajätteen vastaanotosta. Kokkolan kierrätyskeskus on hoitanut näiden tehtävien lisäksi monia muita ympäristön tilaa parantavia ja ihmisten hyvinvointia tukevia tehtäviä. Kierrätyskeskus on tuottanut erityisesti vähävaraisille vanhuksille ja vammaisille heidän jokapäiväistä elämäänsä helpottavia palveluja.

Kierrätyskeskukset ovat työkohteita, joihin on voitu työllistää erityisen vaikeasti työllistettäviä henkilöitä, koska useimmat kierrätyskeskuksen hoitamat tehtävät eivät vaadi kovin paljon koulutusta. Monille kierrätyskeskukseen työllistettäville ei tällä hetkellä ole olemassa muuta mahdollisuutta työllistyä.

Työllistämishankkeiden moninaisuuden, niiden vaatiman toistuvan suunnittelu- ja hakemismenettelyn perusteella on kehittynyt ajatus siitä, että eri työllistämistoimenpiteet voitaisiin yhdistää suuremmaksi kokonaisuudeksi. Samaan suuntaan on vaikuttanut kokemus mahdollisuudesta yhdistää monenlaisia eri toimintoja kierrätyskeskuksen yhteyteen. On katsottu, että tulisi etsiä mahdollisuuksia joustavoittaa ja yksinkertaistaa työllistämistoimenpiteiden hallinnointia ja rahoitusta, mutta samalla saada työllistämistoiminta pitkäjänteisemmäksi. Yleisesti ilmaistuna tavoitteena olisi luoda kunnan sisälle ja kunnan sekä valtion viranomaisten välille joustavampi ja yleispiirteisempi hallinnointi-, ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä, jonka sisällä olisi mahdollisuus työttömien mahdollisimman yksilöllisiin toimenpideohjelmiin.

7.2. Työpankki-idean keskeiset piirteet

Työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on niin mittava ongelma, että sen hoitaminen vaatii edelleenkin tehostamista. Vaikka yleinen työllisyystilanne on parantunut merkittävästi ja on edelleen paranemassa, pitkäaikaistyöttömyys uhkaa jäädä pysyväksi ilman tehostettuja

toimenpiteitä. Vaikeasti työllistyvien työttömien näkökulmasta työllistämismäärärahat tulisi suunnata nykyistäkin painokkaammin juuri näiden työttömien työllistämiseen.

Työllistämisasioiden hoito edellyttää alueellisesti ja paikallisesti, varsinkin työpaikkojen järjestämisen kohdalla, valtion viranomaisten, kuntien, yritysten ja yhteisöjen kesken monenlaista yhteistoimintaa eri tasoilla. On perusteltua olettaa, että työllistämistä voidaan tehostaa parantamalla toiminnan:

- järjestelmällisyyttä ja suunnitelmallisuutta
- pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta
- kokonaisvaltaisuutta ja kattavuutta sekä
- alueellista vastuuta.

Jotta näitä toimintaperiaatteita voitaisiin toteuttaa käytännössä, jollakin viranomaiselle tai muulle yksiköllä olisi oltava mahdollisuus ja vastuu toimia niiden mukaisesti huolehtiessaan oman alueensa työllistämisasiosta. Tällaisesta yksiköstä käytetään seuraavassa nimeä **työpankki**, Kokkolan kaupungissa luodun toimintamallin mukaisesti. Työpankin vastuualueena voisi olla yhden tai useamman kunnan alue.

Työpankki-nimitys ei ehkä kelpaa kaikkeen viralliseen käyttöön, mutta tässä selvitystyössä sen käyttäminen lienee paikallaan. Nimityksen on paitsi muuta katsottu auttavan myönteisen mielikuvan luomista työllistämistoimenpiteille. Seuraavassa on kuvattu työpankki-idean keskeisiä piirteitä. Työpankillä ei tällöin välttämättä tarkoiteta jotain uutta organisaatiota vaan toimintatapaa työllistämisen hoidossa.

Lähtökohta työpankin toiminnassa olisi se, että työpankillä olisi **vastuu tietyn alueen** (esim. Kokkolan kaupungin) ja tietyllä tavalla rajatun vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmän työllistämistoimenpiteistä. Työpankki olisi toisin sanoen ”työllistämiskeskus” (vrt. sosiaali- ja terveystieteiden keskus).

Työpankin vastuu käsittäisi toisaalta huolehtimisen kaikista niistä työttömistä, jotka sen piiriin kuuluvat ja jotka eivät ole työllistyneet muulla tavoin. Toisaalta työpankillä olisi vastuu kaikista niistä toimenpiteistä, joita ei ole määrätty tai sovittu muiden tahojen hoidettavaksi.

Työpankki ei kuitenkaan sulkisi pois tai tekisi tarpeettomiksi mitään muita käynnissä tai kehiteillä olevia työllistämishankkeita, jotka nähdään tarkoituksenmukaisiksi. Työpankki ei siten syrjäyttäisi kumppanuushankkeita, sosiaalisia yrityksiä, työpajoja, suojatyökeskuksia tms, mutta voisi tarvittaessa auttaa niitä liittymään laajemmiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi tai verkostoiksi. Olennaista edelleen on, että työpankillä olisi eräänlainen tehostettu vastuu työpaikan ja muiden työllistymistä edistävien ja aktivoivien toimien järjestämisessä vaikeasti työllistyvien henkilöiden kohdalla.

Vaikkei työpankki pystykään työllistämään kaikkia alueensa työttömiä, sillä voisi olla selvitys- ja suunnitteluvastuu alueensa vaikeasti työllistettävien työllistämistoimenpiteistä.

Työpankin pitäisi olla riittävän perusteellisesti ja ajankohtaisesti selvillä alueensa vaikeasti työllistyvien työttömien tilanteesta, työttömien ammattirakenteesta, ikäjakaumasta, työkykyisyydestä, kuntoutus- ja koulutustarpeista ja muista tärkeistä seikoista.

Samalla tavalla yksiköllä pitäisi olla ajan tasalla oleva tiedosto alueen työpaikkatilanteesta, vaikeasti työllistyville henkilöille sopivista avoimista työpaikoista, uusista syntyvistä työpaikoista ja lakkaavista töistä. Sen pitäisi etsiä ja pyrkiä luomaan uusia työpaikkoja ja eri tavoin edistää työmahdollisuuksien lisäämistä alueensa tarpeiden mukaisesti.

Työpankin pitäisi tehdä yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa etukäteen vuosittain suunnitella työllistämisasioiden hoidosta ja sopia työllisyysmäärärahojen käytöstä. Työpankin pitäisi myös tehdä pidemmän ajan suunnitelmia työllisyystilanteen kehittämiseksi.

Edellä kuvatut toimintaperiaatteet eivät aiheuttaisi muutoksia työvoimatoimiston tehtäviin, mutta voisivat auttaa työvoimatoimistoa niiden suorittamisessa. Työvoimatoimiston ja työpankin suhteen jäsentely kaipaa täsmentämistä ja siihen tulee paneutua jatkovalmistelussa ja jäljempänä ehdotetussa kokeilutoiminnassa.

Työpankin tehtäviin kuuluisi myös huolehtia siitä, että

- sen asiakkailta olisi mahdollisuus saada riittävästi työllistämiseen liittyviä koulutus- ja kuntoutuspalveluja,
- yhteydet toimii hyvin koulutusta antaviin yksikköihin,
- sosiaali- ja terveystyöpalvelut ovat helposti saavutettavissa,
- yhteistyö toimii työpankin ja eri viranomaisten kanssa ja
- jatkuvasti huolehditaan näiden kaikkien toimintojen kehittämisestä.

Eryteisesti työpankin olisi vastattava siitä, että työntekijät sijoittuvat sujuvasti eri työpaikkoihin ja että tavanomaisista työnantajan tehtävistä huolehditaan asianmukaisesti. Työpankin olisi huolehdittava siitä, että työhönsijoituksen yhteydessä järjestetään riittävästi työhönvalmennusta ja muita tukitoimenpiteitä.

Työllistämismalli käsittäisi kaikki työllistämiseen tarvittavat toimenpiteet ja palvelut, jotka yksilöllisen harkinnan perusteella arvioidaan tarpeelliseksi. Koulutus- ja kuntoutustoiminta järjestettäisiin yleensä työpaikalla lomitetuna työnteon kanssa. Tarvittaessa palvelut voitaisiin hankkia työpaikan ulkopuolelta.

Työpaikan tulisi tarjota riittävän vahva ja pitkäaikainen (tarvittaessa jatkuva) ohjaus, työhönvalmennus ja sosiaalinen tuki niin, että työntekijän suoriutumiskyky saadaan mahdollisimman hyväksi.

Kunnan sosiaali- terveyskeskuksen kanssa sovittaisiin työntekijöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystyöpalvelujen saamisesta. Palvelut voitaisiin järjestää työpaikalla siltä osin kuin se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi sopimalla asiasta sosiaali- ja terveyskeskuksen kanssa.

Työllistettävien valinta tapahtuisi yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa mm. toimeentulotukiasiakkaista, minkä jälkeen työpankki sopisi työvoimatoimiston kanssa työntekijöiksi otettavista työttömistä. Monista syistä olisi tarpeen saada käyttöön joustavampia menettelyjä työvoimatoimiston toiminnassa ja päätöksenteossa. Tämä on työpankin tehtävien hoidon kannalta tärkeää ja työvoimatoimiston työtaakan kannalta lähes välttämätöntä. Kuntien tietojen mukaan jollakin paikkakunnalla on yksi työvoimaneuvoja monta sataa vaikeasti työllistytävää työnhakijaa kohti, tulisi työvoimatoimiston työtä voida helpottaa työpankin toiminnalla.

Työpankki voisi olla toiminnoiltaan kokonaan kunnallinen tai haluttaessa muun yhteisön ylläpitämä. Kysymykseen voisi tulla myös kunnan tai useampien kuntien omistama voittoa tavoittelematon osakeyhtiö. Työpaikkojen järjestämisestä käytännössä työpankki saisi huolehtia sopivimmaksi katsomallaan tavalla. Se voisi sijoittaa työllistettävät henkilöt itse ylläpitämiinsä työpaikkoihin tai erillisten yleishyödyllisten yritysten, yhdistysten tai säätiöitten ylläpitämiin työpaikkoihin.

Työpankki voisi sijoittaa työllistämänsä henkilön työhön myös yksityisille henkilöille. Samoin työpankki voisi sijoittaa työntekijänsä liikeyritykseen ja se olisi suotavaakin. Sijoittaminen tulisi kysymykseen tilapäisiin tai lyhytaikaisiin tehtäviin mutta myös siinä tarkoituksessa, että pyritään pysyvään työsuhteeseen avoimilla työmarkkinoilla. Jos tehtävät muodostuisivat pitempiaikaisiksi, sijoitettua autettaisiin siirtymään yrityksen työntekijäksi.

Työpankin työllistämistoiminnan tavoite on kaksitahoinen. Toisaalta sillä pyritään parantamaan työllistymisvalmiuksia ja auttamaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Toisaalta toiminnan tulisi antaa mahdollisuus pitkäaikaiseen hyödylliseen työntekoon henkilöille, joilla ponnisteluista huolimatta ei ole mahdollisuuksia työllistyä muulla tavoin.

Tärkeä osa työpankin toimintaa olisi työllistettävien sijoittaminen ja välittäminen avoimille työmarkkinoille käyttäen kaikkia hyviksi koettuja työllistämismenetelmiä, kuten tuen työllistymisen menetelmää ja "Torpan mallia". Työpankki tarvitsisi henkilökuntaansa "työagentteja", jotka etsisivät sopivia työpaikkoja työntekijöidensä jatkosijoitusta varten julkiselta ja kolmannelta sektorilta sekä yritysistä.

Työpankin toiminnan tulisi työllistettävän kannalta olla jatkumo, jossa yksilöllisesti suunnitellun ja toteutetun työllistymisohjelman avulla voidaan siirtyä vahvasti tuetusta työympäristöstä muuhun työhön ja edellytysten mukaan avoimille työmarkkinoille.

Milloin työpankki on sijoittanut työntekijänsä ulkopuolisen organisaation järjestämään työhön, se perisi työn järjestäjältä korvauksen työsuorituksista. Korvaus määräytyisi samaan tapaan kuin kunnan kohdalta on edellytetty työllisyysasetuksen 32 §:ssä. Työn järjestäjältä voitaisiin siten periä korvaus, jonka määrä olisi enintään työllistämisestä aiheutuvien kustannusten ja työllistetystä maksettavan työllistämistuen erotus päivää kohti.

7.3. Nuorten erityisasema

Kokemukset nuorten työpajatoiminnasta ovat kauttaaltaan myönteisiä. Työpajat ovat osoittautuneet hyviksi toimintaympäristöiksi nuorille, jotka tarvitsevat erityistä tukea työvalmiuksiensa parantamiseksi. Työpajat pystyvät tarjoamaan erilaisia mahdollisuuksia erilaisille nuorille heidän henkilökohtaisten tarpeidensa mukaan. Useissa hankkeissa on ylitetty asetetut työllistämistavoitteet. Nuorten työpajatoimintaa on siten perusteltua jatkaa ja kehittää mm. poistamalla eräitä hallinnollisia rajoituksia yhteistyölle muiden työllistämistoimenpiteiden kanssa. Työpajatoiminta on sovitettavissa hyvin yhteen työpankin toiminnan kanssa.

Työpajatoiminnan tulevaisuutta suunniteltaessa on mallia haluttu hakea tanskalaisista tuotantokouluista. Tuotantokoulujen etuina on nähty niiden suurempi itsenäisyys ja taloudellisesti turvattu asema. Kun niiden taloudelliset resurssit on lainsäädännöllä vahvistettu, toimintaa voidaan suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisemmin. Tuotantokoulujen taloudellisista, hallinnol-

lisistä ja muista ulkoisista toimintapuitteista ei liene kuitenkaan saatavissa suoranaisia viitteitä nuorten työpajojen kehittämiseksi Suomessa.

Sitä vastoin nuorten työpajojen sisäisissä toimintaperiaatteissa ja työmenetelmissä on jo nyt monia yhteisiä piirteitä tuotantokoulujen kanssa. Tämä koskee erityisesti pyrkimystä luoda kullekin nuorelle yksilöllinen toimintaohjelma, joka perustuu hänen henkilökohtaisiin tarpeisiinsa parantaa koulutuksellisia, ammatillisia ja yleiseen elämän hallintaan liittyviä valmiuksia. Tuotantokoulujen laajalti arvostettuja toimintaperiaatteita voidaan hyödyntää edelleen työpajojen toiminnassa.

Suomessa ammattioppilaitokset ovat käynnistämässä omaa työpajatoimintaansa. Ammatillisten oppilaitosten työpajat eivät kuitenkaan kilpaile nuorten työpajojen kanssa. Ammatillisten koulujen työpajat ovat hyvä jatkomahdollisuus niille nuorille, jotka eivät jostain syystä selviä normaaliopetuksesta. Tällainen koulutusmahdollisuus tulisikin olla osana normaalia ammattikoulutusta. Nuorten työpajojen ja ammattioppilaitosten yhteistyöllä voidaan saada merkittäviä tuloksia.

Nuorten työpajojen tulisi olla joustavia työympäristöjä tai -verkostoja siten, että muun muassa niiden resursseihin voitaisiin tehdä toiminnan edellyttämiä muutoksia. Nuorten työpajojen kohderyhmän laajentuessa tarvitaan niiden toimintaan nykyistä enemmän voimavaroja. Monien työpajojen toimintaan ovat jo tulleet mukaan muun muassa maahanmuuttajat, vammaiset ja yhdyskuntapalvelua suorittavat nuoret. Lisäksi esimerkiksi Kokkolan ns. Tienesti-projektissa on työllistetty työpajan vetäjien avuksi vanhempia ammatti-ihmisiä mestari-kisälli-periaatteella. Näin on katsottu saatavan aikaan normaali työyhteisö, jossa on erilaisia ja eri-ikäisiä ihmisiä työharjoittelussa, työkokeilussa tai työssä. Edelleen pajakoululaiset suorittavat osan peruskoulua tekemällä työtä työpajalla. Eri alojen opiskelijoiden sekä ulkomaalaisten harjoittelijoiden mukanaolo luo työpajasta mielenkiintoisen ja monimuotoisen työyhteisön. Työpajat voivat toimialaltaan olla hyvin monimuotoisia. Työpajatoiminta voi myös olla osa jonkin suuremman yksikön toimintaa.

Tärkein tavoite nuorten työpajojen toiminnan kehittämisessä on luoda edellytykset niiden pitkäjänteiselle toiminnalle nykyisen projektiluontoisuuden sijaan. Työpajan vetäjien palkkaukseen tulisi saada työllistämistuki nykyistä pidemmälle ajalle. Työpajojen tulisi lisäksi palvella ainakin jossain laajuudessa myös muita ryhmiä kuin nuoria. Nuorten työpaja voisi toimia osana työpankkia, mikä laajentaisi toimintaympäristöä ja yksinkertaistaisi hallintoa. Tärkeä toiminnallinen tavoite on saada kaikki alle 25-vuotiaat nuoret aktivointitoimenpiteiden piiriin jo kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen.

Nuorten työllisyystilanteen parantuessa työpajatoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tulevaisuudessa on ainakin pienemmällä paikkakunnilla tarpeen tiivistää yhteistoimintaa muun työllistämistoiminnan kanssa.

Nuorten työpajatoiminta on viime vuosina ollut tärkeä keino laajan nuorisotyöttömyyden korjaamiseksi ja on sitä edelleen lähiaikoina. Työpajat ovat osoittautuneet tulokselliseksi toimintamuodoksi sellaisten nuorten kohdalla, jotka tarvitsevat erityistä tukea koulutus ja -työllistymisvalmiuksien parantamiseksi. Sen vuoksi nuorten työpajatoiminnan pysyvyys olisi turvattava myös normaalimman työllisyystilanteen vallitessa.

8. Kunnan tehtävät työllistämisessä

Tällä hetkellä kunnan työllistämistehtävät ovat huomattavasti suppeammat kuin monesti aikaisemmin. Onko sitten perusteltua, että kunnat osallistuisivat työllisyysasioiden hoitoon nykyistä laajemmin ja tarvitaanko mahdollisesti myös muutoksia lainsäädäntöön? Miksi ja mihin tehtäviin kunnan nykyistä vahvempaa panosta tarvittaisiin?

Lyhyt historiallinen katsaus osoittaa, että ainakin 1940-luvulta lähtien lainsäädännössä on annettu kunnille tiukkojakin velvoitteita työllistämisestä. Vielä vuosien 1957, 1960 ja 1963 työllisyyslait sisälsivät yksityiskohtaiset määrälliset työllistämiselvoitteet, jotka perustuivat kunnan kantokykyluokkaan ja asukaslukuun. Vuoden 1972 alusta voimaan tulleeseen työllisyyslakiin ei enää sisällynyt täsmällisiä työllistämiselvoitteita vaan yleinen määräys siitä, että kunnan tuli pyrkiä järjestämään työtä työttömille asukkailleen.

Kunnat ovat aikaisemmin vastanneet myös työttömien työhönsijoittamisesta ja työnvälityksestä, joista tehtävistä kunnissa huolehtivat kunnanhallitusten lisäksi lakisääteiset työllisyyslautakunnat. Näiden lautakuntien tehtävänä oli myös muun muassa seurata työllisyystilanteen kehitystä kunnassa ja tehdä tarpeellisia esityksiä työllisyysasioissa sekä kunnan viranomaisille että valtion työvoimaviranomaisille. Vuoden 1960 työllisyyslaissa kuntien työllisyyslautakunnat korvattiin valtion työvoimatoimikunnilla, joille kuntien työhönsijoitustehtävät siirtyivät. Työnvälitys siirtyi vuoden 1961 alusta voimaan tulleella työnvälityslaila kunnilta valtion tehtäväksi. Kuntien työnvälitystehtävät siirtyivät myös valtion työvoimatoimikunnille, joissa oli kunnan edustus. Vuoden 1972 työllisyyslaissa työvoimatoimikunnat siirrettiin valtion työnvälitystoimistojen alaiseksi toiminnaksi.

Vuoden 1988 työllisyyslaissa kunnille säädettiin jälleen työllistämiselvoitteita. Vuoteen 1993 asti kuntien työllistämiselvoitteet koskivat alle 20-vuotiaiden nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämistä kuudeksi kuukaudeksi. Työllistämiselvoitteiden toteuttamiseen kunnilla oli oikeus saada valtion osuutta. Työllistämiselvoitteet poistettiin vuoden 1993 alusta, kun valtio ja kunnat eivät käytännössä kyenneet asianmukaisella tavalla täyttämään velvoitteita.

Kunnilla on kuitenkin edelleen eräiden ikääntyneiden työttömien työllistämiselvollisuus ja ns. aluevelvoitteeseen perustuva työllistämiselvoite. Vuoden 1997 alusta lähtien kunnilla on ollut velvoite työllistää eräitä 55 vuotta täyttäneitä työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneita työttömiä henkilöitä. Jos edelle mainitut henkilöt eivät työllisty avoimille työmarkkinoille eikä heille voida järjestää myöskään soveltuvaa koulutusta tai kuntoutusta, pitää kotikunnan järjestää heille työvoimaviranomaisen osoituksesta työntekomahdollisuus kymmenen kuukauden ajaksi.

Voimassa olevan työllisyyslain mukaan valtion, kuntien ja yritysten yhteisvastuulla on huolehtia siitä, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa. Kuntien aluevelvoitteeseen liittyvää työllistämiselvollisuutta on rajoitettu niin, ettei kunnalla ole velvollisuutta järjestää työntekomahdollisuutta vuositasolla useammalle työllistämiselvollisuuden piirissä olevalle työttömälle henkilölle kuin 1 %:lle kunnan työvoimasta. Kunnalle maksetaan työllisyysmäärärahoista enintään kuusi kuukautta kerrallaan työllistämistukea, kun se työllistää työvoimatoimiston osoittamia työttömiä henkilöitä.

Edellä on esitetty, että työllistämisen tehostamiseksi tarvitaan nykyistä kattavampaa ja pitkäjänteisempää alueellista suunnittelua ja ohjausta. Suomalaisessa ja pohjoismaisessa hallintokulttuurissa tuntuu luonteelta, että kunnat kytketään tämänhetkistä tiiviimmin työllisyysasioiden hoitoon. Kunnan nykyistä vahvempaa panosta työllisyyspolitiikan hoidossa tukevat monet tekijät.

Usean kunnan alueella juuri kunta itse on eri toimintojensa kautta alueensa suurin työnantaja ja joka tapauksessa jokainen kunta on merkittävä työllistäjä alueellaan. Kuntien omassa organisaatiossa on runsaasti tietoa ja osaamista työhön sijoittamisesta, henkilöstöhallinnosta ja koulutuksesta.

Lisäksi kunnalla on voimakas intressi pitää työllisyys mahdollisimman hyvänä alueellaan. Siihen kunnalla on välitön taloudellinen syy ja monia kunnan järjestämiin palveluihin ja yleisiin olosuhteisiin liittyviä perusteita.

Kuntien mielenkiinto ja panostus on monista syistä suuntautunut kasvavassa määrin elinkeinonkehittämiseen omalla alueellaan. Kunnan tehtävänä on lähinnä huolehtia elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä, mutta se voi tietyin edellytyksin myös itse harjoittaa liiketoimintaa tai olla siinä osallisena taikka tukea taloudellisesti yksityisiä yrityksiä.

Kuntien eri toimialoilla on myös muuten laajat yhteydet alueensa yrityksiin ja yhteisöihin. Kunnat ovat myös ilmaisseet halunsa toimia nykyistä aktiivisemmin työllistämässä.

Useissa kunnissa tässä tarkoitetut tehtävät eivät toisi paljoakaan lisätyötä kunnassa jo noudatettuihin käytäntöihin. Kunnan vastuun lisääminen työllisyysasioissa ei saa myöskään johtaa turhaan paperityöhön eikä tarpeettomiin hallintokäytäntöihin.

Työpankki ei sulkisi pois muita työllistämiskeinoja. Kunnan vastuun lisääminen ei sekään syrjäyttäisi tarkoituksenmukaisiksi havaittuja paikallisia tai alueellisia yhteistyömuotoja. Tärkeintä on luoda riittävästi eri mahdollisuuksia työllistämisen toteuttamiselle. Koko maassa tulisi kuitenkin voida varmistaa tarvittavien työllistämismenettelyjen aikaansaaminen.

Kuntien aktiivisuutta työllisyysasioiden hoidossa voidaan pyrkiä lisäämään usealla tavalla. Ensisijaisia keinoja taloudellisten kannustimien ohella ovat kuntien ja valtion työhallinnon välisen yhteistoiminnan luominen mahdollisimman joustavaksi ja vaivattomaksi. Asiaan voidaan kiinnittää huomiota eri tavoin valtakunnallisesti.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että kuntien mahdollisuuksia ja vastuuta työllistämistoimenpiteiden suunnittelussa, yhteensovittamisessa ja toteutuksessa parannetaan. Tämä voisi ensivaiheessa tapahtua työvoimatoimiston ja kunnan kesken tehtävien työllisyysaiesopimusten sisältöä ja solmimismenettelyä parantamalla.

Valtioneuvoston hyväksymässä työllisyyslain mukaisessa tavoiteohjelmassa ehdotetaan annettavaksi yleiset tavoitteet ja suositukset kuntien toimenpiteille työllisyysasioiden hoidossa. Työministeriö antaisi niiden perusteella TE-keskuksille ja työvoimatoimistoille ohjeet yhteistyöstä kuntien kanssa. Tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamiselle ja yhteistoiminnalle työvoimahallinnon kanssa tulisi vastaavasti sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteohjelmaan vuosille 2000-2003.

Työllisyyslakiin mahdollisesti tarvittavat muutokset kuntien toimenpiteistä työllisyyden hoidossa esitetään harkittavaksi jäljempänä ehdotetusta kokeilutoiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

Työpankki hoitaisi käytännön työllistämistoimintaa siten kuin edellä aikaisemmin on kuvattu. Kunta saisi itse päättää, miten työllistämisasioiden hoito sijoitetaan kunnan organisaatioon. Eräs mahdollisuus olisi näiden asioiden sijoittaminen kunnan henkilöstöhallinnon yhteyteen. Kunnan sisällä tarvitaan tiivistä yhteistyötä ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

9. Työsuhde vai muu suhde - palkka vai muu vastike

9.1. Nykyinen tilanne

Työllistämistuilla työllistettäessä työntekijän kanssa tehdään määräaikainen normaali työsopimus ja maksetaan sen mukainen palkka. Edellytyksenä täysmääräisen työllistämistuen maksamiselle on, että työaika on vähintään 85% alan säännöllisestä työajasta.

Sosiaalihuollon piirin kuuluvissa **suojayökeskuksissa** ei nimenomaisen säännöksen mukaan tarvitse noudattaa työsopimuslain 17 §:n 1 mom:n vähimmäispalkkaa koskevia säännöksiä. Pelkästään suojayöpalkkaa saavien työntekijöitten palkkataso noudattanee kuitenkin lähestulkoon työehtosopimusten mukaista tasoa. Vähemmistö suojayökeskusten työntekijöistä saa palkan lisäksi eläkettä. Heidän kohdallaan käytäntönä on ollut, että suojayöpalkka tai suojayö sovitetaan sellaiseksi, että suojayöstä saatu ansio ei vaikuta eläkkeeseen.

Sosiaalihuollon piiriin kuuluu myös mm. kehitysvammaisille ja mielenterveyspotilaille tarkoitettu **sosiaalinen työtoiminta**. Siihen osallistuvat eivät ole työsuhhteessa, vaan heidän toimeentulonsa perustuu eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan. Työtoiminta ei siten varsinaisesti ole työttömien työllistämistä.

Viime vuosina on toteutettu työllistämishankkeita, joissa on **työllistetty toimeentulotuen saajia kunnan omilla tukimäärärahoilla** (mm. Kokkola, Jyväskylä ja Tampere). Yleinen käytäntö näissä työllistämishankkeissa näyttää olleen, että työllistettävien kanssa tehdään normaali työsopimus, mutta 85%:n työajalla ja vastaavasti 85%:n palkalla. Lähtöpalkka määräytyy kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan työntekijän tehtävien perusteella. Siten esim. avustavista tehtävistä vähimmäispalkka v. 1998 on 5.789 mk kuukaudessa, ja työllistetty saa siitä 85% eli 4.921 mk kuukaudessa. Tuntipalkkaisten työntekijöiden alimmassa palkkaryhmässä perustuntipalkka on 34,16 mk, jolloin kuukausipalkaksi tulee säännöllistä työaikaa noudatettaessa n. 5 600 mk. Nuorten kesätyöntekijöiden kohdalla voidaan poiketa näistä vähimmäispalkoista.

Kunnat ja järjestöt ovat myös järjestäneet **kuntouttavaa työtoimintaa toimeentulotukiasiak-kaille**, erityisesti päihde- ja moniongelmaisille. Tähän työtoimintaan osallistumisesta on normaalien toimeentulotuen lisäksi maksettu erisuuruisia rahakorvauksia ja annettu muita etuuksia. Esim. Tampereella on viime aikoina maksettu ns. työosuusrahaa 30 mk päivässä.

Helsingissä tämä toiminta lienee laajinta ja se on nimeltään **huoltosuhteinen suojayö**. Tätä työllistämismuotoa on toteutettu pitkään ja se ansaitsee tässä yhteydessä erityistä huomiota. Se

on tarkoitettu erityisesti päihdeongelmallisille työttömille toimeentulotuen saajille. Työ on pääasiallisesti puisto- ja metsäalueiden kunnostusta. Toiminnassa on keskeinen sija kuntouttavilla ja suoriutumiskykyä edistävillä ja ylläpitävillä tavoitteilla.

Huoltosuhteiseen suojatyöhön osallistuvilla suoritetaan (v.1998) normien mukaiseen toimeentulotukeen sisältyen rahakorvaus 78 mk työpäivältä, minkä lisäksi heidän kohdallaan ei noudateta 7 %:n omavastuuta asumiskustannuksista. Luontaisetuksina kustannetaan kaksi maksutonta ateriaa päivässä ja julkisen liikenteen kuukausilippu, vapaalippuja uimahalliin jms. Rahakorvaus ja etuudet ovat verottomia.

Työllistämisen katsotaan huomattavasti kohentaneen päihdeongelmaisten olosuhteita Helsingissä. Tämän katsotaan vaikuttaneen olennaisesti siihen, ettei pääosin ulkosalla oleskelevia päihdeongelmaisia enää juurikaan ole. Helsingissä työllistetään huoltosuhteiseen suojatyöhön keskimäärin 200-300 työtöntä samanaikaisesti mutta mahdollisuuksia suuremmallekin määrälle nähdään olevan.

Sosiaalivirasto on aikoinaan käynyt oikeutta veroviranomaisten kanssa ja saanut KHO:n ratkaisun, jonka mukaan huoltosuhteisessa suojatyössä ei ole kyse työsuhteesta, koska siinä pääpaino on sosiaalihuollollisilla tavoitteilla. Toisaalta Lahden kaupungissa toteutettiin samantapaista työllistämistoimintaa toistakymmentä vuotta sitten ja silloinkin veroviranomaiset puuttuivat toimintaan. Silloin katsottiin kyseessä olevan palkallinen työ ja toiminta loppui.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kun työllisyysrahoilla työllistettäessä on ehtona, että työstä tehdään normaali työsopimus, varsinaisessa suojatyössä on kyseessä työsuhde erityisehdoin. Sosiaalihuollon työtoiminta on huoltosuhteista. Työtoiminnasta ei ole kehitysvammanhuoltoon lukuun ottamatta erityissäännöksiä. Tämä selittää osittain sen, että muu kun kehitysvammaisten työtoiminta on laajuudeltaan varsin vaatimatonta.

9.2. Kannanotto

Työllistämässä tulee lähtökohtana olla, että se tapahtuu normaaliin työsuhteeseen ja siinä maksetaan työehtosopimusten mukaista palkkaa. Tämän tueksi voidaan esittää monia tärkeitä yksilöön ja yhteiskuntaan liittyviä perusteita. Työntekijän edun suoja on työoikeuden eräs keskeinen perusta, joten mainitusta lähtökohdasta poikkeaminen edellyttää vahvoja syitä.

Työttömyystilanteen helpottaessa jäljelle ovat jäämässä hyvinkin pitkään työelämästä poissa olleet työttömät. Joidenkin kannanottojen mukaan monilta paikkakunnilta ei löydy työllistettäviä normaaleihin työpaikkoihin ilman pitkäaikaista työelämään perehtymistä ja työhön harjaantumista.

Monissa eri yhteyksissä on aikaisemminkin ollut esillä kysymys, pitäisikö vajaatyökykyisille työllistettäville luoda jokin uusi työsuhdemalli ikään kuin normaalin työsuhteen ja huoltosuhteen väliin siten, että palkkaus ja jotkut muut työsuhteen ehdot määriteltäisiin uudella tavalla. Olennaista tällöin olisi, että palkka tai muu korvaus voisi olla nykyisiä vähimmäispalkkoja alhaisempi ja työaika nykyistä lyhempi.

Harkittaessa uudelleensäätelyn tarvetta asiallisesti on aihetta kiinnittää huomiota nykyisen

vähimmäispalkkatason ja sosiaaliturvan antaman toimeentulotason väliseen suhteeseen.

Työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat v.1998 täysimääräisinä n. 2.600 mk ja ansioturva keskimäärin n. 4.600 mk kuukaudessa bruttona. Nämä luvut eivät yksinään vielä kerro riittävästi. Tässäkin yhteydessä on pidettävä mielessä, että työttömyysturvan saajat muodostavat suurimman ryhmän toimeentulotuen saajista. Työttömyysturva oli v. 1996 pääasiallinen toimeentulon lähde 54 prosentilla toimeentulotukiasiakkaista.

Toimeentulotuen perusnormi v. 1998 on 2.021 mk kuukaudessa. Täysimääräinen peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ylittävät nettona tämän perusnormin muutamalla kymppillä. Työtön, jolla ei perusetuuksien lisäksi ole muita tuloja, on usein oikeutettu toimeentulotukeen silloin, kun hänellä on asumismenoja tai muita toimeentulotukea määrättäessä huomioonotettavia lisämenoja.

Esim. Helsingissä toimeentulotukea määriteltäessä yksin asuvan maksimivuokra on 2.106 mk (2.264 mk - 7 %:n omavastuu) kuukaudessa. Tavallinen tilanne yksinäisen työttömän toimeentulotukiasiakkaan tulopuolella on silloin: työttömyysturva 2.064 mk + asumistuki 765 mk + toimeentulotuki 1.298 mk = 4.127 mk kuukaudessa.

Yllä olevasta yksittäisestä laskelmasta ei kannata vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska toimeentulotuen määrä vaihtelee suuresti eri tapauksissa tilanteesta riippuen. Erityisesti asumiskustannukset vaihtelevat huomattavasti asumisolosuhteiden mukaan. Laskelmasta voi kuitenkin päätellä, että toimeentulotuen takaava toimeentulotaso nousee monissa tapauksissa lähelle tukityössä maksettujen vähimmäisnettopalkkojen tasoa.

Nykyistä alhaisempi vähimmäispalkkataso pitäisi monessa tapauksessa yllä toimeentulotuen tarpeen eikä nostaisi toimentulon kokonaistasoa. Se alentaisi myös aitoa motivaatiota työssä käyntiin. Mainituilla perusteilla ei näyttäisi olevan erityistä tarvetta ainakaan laajoihin poikkeusjärjestelyihin.

Käyttökelpoisen vaihtoehdon tarjoaa myös mahdollisuus työharjoitteluun. Milloin työttömän työssä menestyminen arvioidaan niin heikoksi, että normaalin työsopimuksen solmimista ei pidetä mahdollisena, tuntuisi luontevammalta pyrkiä parantamaan henkilön työkelppoisuutta muulla tavoin kuin välittömällä työllistämällä. Jollei koulutus- ja kuntoutustoimenpiteet enää tule kysymykseen, voidaan henkilö osoittaa tarvittavaksi ajaksi sopivaan työharjoitteluun, joka tietysti sisältää myös työntekoa.

Työharjoittelun tavoitteena on, että henkilön kanssa voidaan tehdä työsopimus edeltä sovitun ajan jälkeen tai milloin se muuten katsotaan mahdolliseksi hänen kykyjensä puolesta. Työharjoittelun ajalta henkilölle maksetaan työmarkkinatuki ja ylläpitokorvaus työmarkkinatukilain 2 luvun mukaisesti tai työllistämistuki työllisyysasetuksen 9 luvun mukaisesti.

Yhä yleisemmin ollaan sitä mieltä, että osalle työttömistä ja toimeentuloasiakkaista tarvitaan lisää erilaisia toiminta- ja osallistumismahdollisuuksia, jotka voivat sisältää myös lyhytaikaisempaa työskentelyä esim. muutamana päivänä viikossa. Mikä tällaisen aktivoivan toiminnan asema on työllistämistoimenpiteiden kokonaisuudessa, sitä käsitellään myöhemmin seikkaperäisemmin.

Edellä sanotusta riippumatta tarvitaan tulevaisuudessa edelleen poikkeusjärjestelyjä samassa laajuudessa kuin nykyisinkin ainakin suojatyössä ja sosiaalisessa työtoiminnassa niiden työntekijöiden kohdalla, jotka saavat sosiaalivakuutuksen etuuksia.

9.3 Toimeentulotuen vastikkeellisuus

Eri yhteyksissä on tuotu esiin kysymys toimeentulotuen vastikkeellisuudesta. Tällöin on muun muassa viitattu Tanskassa toteutettuihin järjestelyihin. Toimeentulotuen vastikkeellisuus merkitsisi toteutettuna tiukimmillaan sitä, että sosiaalihuollon lainsäädäntöön otettaisiin määräys, jonka mukaan toimeentulotuen saajan tulisi osallistua työhön tai muuhun aktivoivaan toimintaan. Kyseessä ei kuitenkaan olisi työsuhde eikä työstä maksettaisi palkkaa vaan muu korvaus, jonka taso olisi ainakin jonkin verran korkeampi kuin toimeentulotuen normaalitaso. Lievemässä muodossa työhön osallistuminen voisi perustua vapaaehtoisuuteen, jolloin lainsäädäntöön tarvittaisiin ainoastaan säännös siitä, että kyseessä on muu kuin työsuhteessa tapahtuva toiminta.

Toimeentulotuen vastikkeellisuuteen liittyy käytännön kysymysten lisäksi kansalaisten yhdenvertaisuutta koskevia ja muita periaatteellisia ongelmia. Toimeentuloturvan vastikkeellisuutta koskevaa aihekokonaisuutta ei ole ollut mahdollista seikkaperäisemmin käsitellä tämän selvitystyön yhteydessä. Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut 21.12.1998 aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmän, jonka tehtäviin muun muassa tämä aihe kuuluu.

Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että toimeentulotukiasiakkaiden työllistämisestä saatujen kokemusten perusteella työ- tai osallistumishaluttomuus ei näyttäisi olevan suurikaan ongelma. Kiistatonta on myös se, että on olemassa selvä tarve erilaisten toimintamahdollisuuksien järjestämiseen. Näyttääkin siltä, että suurin kysymys on se, miten saadaan luotua riittävästi mahdollisuuksia osallistua työhön tai muuhun toimintaan niille työttömille jotka ovat vapaaehtoisesti halukkaita osallistumaan.

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät työllistämässä

Kymmenen vuotta sitten (30.10.1988) suojatyötoimikunta 1985 ehdotti, että vajaakuntoisten työllistäminen tapahtuisi kokonaan työllisyyslain mukaisesti. Samalla invalidihuoltolain säännökset työsuhteisesta suojatyöstä kumottaisiin. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon katsottiin kuuluvan vain työtoiminta sosiaalisen ja terveydellisen toimintakyvyn edistämiseksi henkilöille, joiden toimeentulon perustana olisivat sosiaalivakuutuksen etuudet. Periaatteellinen lähtökohta oli se, että henkilö on joko työkykyinen ja kuuluu yleisten työllistämistoimenpiteiden piiriin tai työkyvytön ja kuuluu sosiaalivakuutuksen piiriin.

Toimikunnan työn pohjalta käytiin pitkään neuvotteluja työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kesken, mutta ne eivät johtaneet uudistuksiin. Työllistäminen on tosiasiallisesti painottunut enemmän työllisyyslainsäädännön perusteella tapahtuvaksi ja valtion hallinnossa työministeriön hallinnonalalle. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusuudistuksella luovuttiin kustannusperusteisista valtionosuuksista käyttökustannuksiin, mielenkiinto on kohdistunut työllistämiseen, johon voidaan saada työllisyyslainsäädännön mukaisia työllistämistukia.

Vuonna 1991 voimaan tulleella kuntoutuslainsäädännöllä luotiin aikaisempaa paremmat puitteet työkykyä ja työllistymistä edistävän kuntoutuksen toteuttamiselle, mutta kaikkia asetettuja tavoitteita ei vielä ole saavutettu. Euroopan sosiaalirahaston tuki on antanut merkittävän mahdollisuuden kehittää uusia aktiivisen toiminnan ja työllistämisen menetelmiä monille vajaakuntoisten ja vaikeasti työllistyvien ryhmille.

Suojatyötoimikunnan työn jälkeen olosuhteet ovat muutenkin muuttuneet, vajaakuntoisten työttömyystilanne on vaikeutunut olennaisesti ja on saatu kokemuksia uusista työllistämismenetelmistä. Tämän vuoksi työllistämisvastuutakin on harkittava uudelta pohjalta. Kokemus on osoittanut, että työllistämässä voidaan menestyksekkäästi hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon työmenetelmiä.

Sosiaalihuollossa koetaan tällä hetkellä tärkeiksi työmuodot, joiden tavoitteena on toisaalta työllistää työttömiä tai edistää työllistymisedellytyksiä ja toisaalta ehkäistä sosiaalisia ongelmia ja syrjäytymistä. Tämä käy selvästi ilmi sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön alkuvuodesta 1998 tekemän yhteisen kyselyn tuloksista. Kyselyllä koottiin sosiaalitoimen osalta tietoja kuntien erilaisista hankkeista, toimenpiteistä ja siitä työstä, joilla sosiaalitoimi aktivoi asiakkaitaan ja yrittää auttaa heitä työllistymään. (Merja Näsänen: Sosiaalitoimen asiakkaiden työllistymisen tukeminen Suomen kunnissa keväällä 1998, STM:n monisteita 1998:23). Kysely koski vuonna 1997 toteutettuja hankkeita ja siinä selvitettiin mm. hankkeiden tavoitteita ja kohderyhmää, yhteistyö- ja rahoitustahoja, hankkeiden tuloksellisuutta sekä sosiaalitoimen keinoja edistää työllistymistä. Kunnissa oli vireillä monia erilaisia hankkeita, joiden kohderyhmänä olivat nuoret, yleensä pitkäaikaistyöttömät ja toimeentulotuen saajat sekä erityisryhminä mm. iäkkäämmät pitkäaikaistyöttömät, päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat ja maahanmuuttajat. Huomattava osa hankkeista oli rahoitettu joko kokonaan tai osittain kunnan sosiaalitoimen määrärahoilla. Hankkeiden tavoitteena oli työllistymisedellytysten parantaminen yleensä eri keinoin, toimeentulotuen saajien työllistäminen sekä kuntouttavat ja aktivoivat toimenpiteet syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Eri toimenpiteiden tuloksellisuutta ei voitu kootun aineiston perusteella yksityiskohtaisemmin vertailla, mutta yleinen vaikutelma hankkeiden tuloksellisuudesta osoittautui kuitenkin myönteiseksi.

Yksityiskohtaisemmin on tutkittu Jyväskylässä toteutetun toimeentulotukiasiakkaiden työllistämishankkeen vaikutuksia (Päivi Laapotti: Sosiaalisten ongelmien ehkäisy työllistämisen avulla, STM:n monisteita 1997:10). Tutkimuksella selvitettiin työllistettyjen asiakkaiden kokemuksia työllistamisestä sekä sen vaikuttavuutta heidän elämänkulkuunsa ja -laatuunsa. Sosiaalisten vaikutusten ohella on selvitetty työllistämisen taloudellisia vaikutuksia. Työnteko vaikutti positiivisesti työllistettyjen elämään, he kokivat hyötyneensä siitä ja olisivat valmiita osallistumaan uudelleen samankaltaiseen projektiin. Kielteisinä seikkoina työllistetyt toivat esiin työsuhteen lyhytkestoisuuden ja määräaikaaisuuden sekä matalan palkkatason. Työllistäminen paransi työllistettyjen taloudellista tilannetta hetkellisesti, mutta pysyvämpää vaikutusta sillä ei ollut. Lyhytkestoinen työjakso ei myöskään muuttanut työllistettyjen elämänkulkua kuin hetkellisesti. Työllistämiprojekti osoitti kuitenkin, että sosiaalitoimen syrjäytyneimmillä asiakkailla löytyy työkykyä, mutta kiristyneillä työmarkkinoilla tarvittavaa työmarkkinakykyä heillä ei ole. Sosiaalitoimen työllistämiprojektin eduksi katsottiin se, että työllistäminen on vähemmän byrokraattista. Sosiaalityötä ja työllistämistukikäytäntöä yhteensovittamalla työtilaisuuksia pystytään kenties kohdentamaan paremmin asiakkaan taipumuksia vastaamaan, räätälöimään jokaiselle sopiva työpaikka. Kun osalla työllistetyistä oli runsaasti vaikeita sosiaalisia ongelmia, työllistämiprojekti osoitti, että työllistäminen on monissa tapauksissa lieventänyt sosiaali-

sia ongelmia. Tutkimuksen mukaan on selvää, että sosiaalitoimen asiakkaille itselleen työllistämistä on enemmän hyötyä kuin toimeentulotuen vastaanottamisesta. Työllistämiprojekti osoitti selvästi, että syrjäytyneillä sosiaalitoimen asiakkailla löytyi halukkuutta ja kykyä työntekoon, kun työ vain tarjottiin heille valmiina. Työllistäminen on tutkimuksen mukaan konkreettinen, tervetullut lisä sosiaalityön menetelmiin.

Edellä esitetyillä perusteilla ja muihin kannanottoihin nojautuen näyttää tarpeelliselta parantaa sosiaalihuollon mahdollisuuksia työllistämiseen ja työvalmiuksia edistävään toimintaan.

Toisaalta voidaan esittää epäilyksiä siitä, että erityisen työllistämismuodon luominen sosiaalihuollon piiriin myötävaikuttaisi työmarkkinoiden eriytymiseen ja edistäisi syrjäytymistä tavallisilta työmarkkinoilta. Rinnakkaisen työllistämisyjärjestelmän synnyttäminen olisi lisäksi hallinnollisesti kyseenalaista. Näistä epäilyistä huolimatta tulisi selvitystyötä jatkaa toimivan vastuun jaon aikaansaamiseksi vaikeasti työllistyvien työttömien työllistämisen rahoituksessa työhallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon kesken. Erään mahdollisuuden asian eteenpäin viemiseksi tarjoaa jäljempänä ehdotettu kokeilutoiminta.

Sosiaali- ja terveyssektorin mahdollisuuksia työllistämisen käytännön tehtävien hoidossa tulisi joka tapauksessa lisätä. Sosiaalihuolto voisi ottaa nykyistä laajemmin vastatakseen työllistämistehtävien hoidosta kunnan työllistäessä vaikeasti työllistyviä henkilöitä. Työkohteiden järjestämiseen tulee kuitenkin kunnan kaikkien toimialojen osallistua yhtä aktiivisesti. Esim. Helsingin kaupungissa on työllistäminen järjestetty tällä tavalla. Jokainen kunta luonnollisesti harkitsee sille sopivimman tavan työllistämistoiminnan organisoinnissa.

Toimeentulotukilain 10 §:n 2 mom:n mukaan tulee eräissä tapauksissa laatia suunnitelma toiminnasta toimeentulotukiasiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 3.12.1998 tiedotteellaan (14/98) ohjeita suunnitelman laatimisesta. Niiden mukaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseen kuuluvina toimenpiteinä voivat tulla kysymykseen esimerkiksi työharjoittelu, työkokeilu, kuntoutus, tukityöllistäminen, yrittäjyys yms. toiminnot. Sosiaalihuollossa asiakkaiden kanssa laadittavat yksilölliset toimintasuunnitelmat ovat muutenkin merkittävä väline toiminnan toteutuksessa. Vastaavasti työhallinnossa on vuoden 1998 alusta tullut käyttöön työttömälle työnhakijalle yhdessä työvoimatoimiston kanssa laadittava työnhakusuunnitelma.

Suomen Kuntaliiton hallitus on 9.12.1998 hyväksynyt eräitä periaatteita kuntien aseman vahvistamiseksi työllisyyden hoidossa. Eräs kannanotoista koskee työllistämishojelman laatimista pitkäaikaistyöttömille henkilöille. Kunta sopisi työhallinnon kanssa tiettyjen ryhmien aktivointiin, työnvälitykseen ja työllistämiseen liittyvistä toimista. Tähän liittyen pitkäaikaistyöttömille tulisi laatia työllistymisohjelma, jossa yksilöllisesti yhdistettäisiin tukityötä ja koulutusta työttömän työmarkkinakelpoisuuden parantamiseksi.

Yhdenmukaisesti kuntaliiton hallituksen hyväksymän kannanoton kanssa esitetään, että sosiaalihuoltolakiin otetaan säännös työllistymissuunnitelman laatimisesta vaikeasti työllistyville henkilöille, joiden työllistymisedellytysten parantamisesta kunta on tehnyt sopimuksen työvoimatoimiston kanssa. Myös suunnitelman laatiminen tapahtuisi yhteistoiminnassa työvoimatoimiston ja tarvittaessa muiden tahojen kanssa. Suunnitelman tulisi mahdollisuuksien mukaan

päätyä työpaikan osoittamiseen. Toimenpiteiden kohderyhmä ja työllistymissuunnitelman sisältö tulisi määritellä täsmällisemmin jatkovalmistelussa.

Edellä esitetyn lisäksi sosiaali- ja terveyssektori voisi ottaa vastuulleen laajemminkin niiden henkilöiden työllistämisen, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyysturvaetuuksiin eivätkä työllisyyslainsäädännön mukaiseen tukityöllistämiseen, mutta jotka voivat hyötyä määrätynlaiseen työhön osallistumisesta. Tällöin on kyseessä sen kaltainen työllistäminen, jota esimerkiksi Helsingissä toteutetaan ns. huoltosuhteisena suojatyönä ja jota on kuvattu edelle luvussa 9.1. Tällaisen työllistämistoiminnan määrällinen tarve on vähäinen, erään asiantuntija-arvion mukaan enintään 3000 työllistettävää koko maassa.

Mainitunlaisen työllistämistoiminnan mahdollistamiseksi sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset **kuntouttavasta työllistämistoiminnasta**. Tavoitteena on työllistää erityisesti työttömiä, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon työmenetelmistä. Työllistämistoiminta olisi ensimmäinen porras sellaisten henkilöiden työllistymisuralla, joiden on vaikea sopeutua säännölliseen työelämään. Uudesta toimintamuodosta käytettävä nimike ”kuntouttava työllistämistoiminta” osoittaa, että kyseessä ei ole pelkästään työn järjestäminen, vaan työllistämiseen tulisi aina liittyä mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimiin ja muuhun henkilökohtaiseen tukeen. Tällainen toiminta on osoittautunut tarpeelliseksi muun muassa päihdeongelmaisten ja mielenterveyskuntoutujien työllistämiseksi.

Kunnan olisi huolehdittava, että työllistämistoimintaa järjestettäisiin kunnassa tarpeen mukaan. Työtoiminnan järjestämistapa olisi kunnan vapaasti päätettävissä siten kuin työpankin toiminnan kohdalla on edellä esitetty. Työtoimintaa varten ei olisi tarpeen perustaa erillisiä työyksiköitä ja usein lienee suotavaakin, että se tapahtuu muun tukityöllistämisen yhteydessä.

Kuntouttavan työllistämistoiminnan tavoite olisi kaksitahoine samoin kuin työpankin toiminnan osalta on edellä esitetty. Toisaalta sillä pyritään parantamaan vaikeasti työllistyvän työllistymisvalmiuksia ja auttamaan sijoittumista muuhun tukityöhön tai tavallisille työmarkkinoille. Toisaalta toiminnan tulisi antaa mahdollisuus pysyväisluonteiseen hyödylliseen työntekoon henkilöille, joilla ei ole mahdollisuuksia työllistyä muilla tavoin.

Työllistämistoimintaan ehdotetaan suoritettavaksi valtion taloudellinen tuki siten, että se olisi kunnan kustannusten kannalta saman tasoisen kuin työhallinnon tukityöllistämässä. Työllistettävien työkyky huomioon ottaen tulisi olla mahdollisuus myös osapäiväiseen työntekoon siten, että valtion tuki sovitettaisiin työajan mukaan. Valtion taloudellista tukea koskevat säännökset voitaisiin ottaa joko sosiaalihuoltolakiin ja -asetukseen taikka työllisyysasetukseen. Määrärahat tulisi joka tapauksessa ohjata TE-keskuksiin ja työvoimatoimistoille, joiden kanssa kunnat sopisivat työllistettävien kiintiöistä.

Toimintaan osallistuminen voisi tapahtua työsuhteessa tai ns. huoltosuhteessa. Jatkovalmistelussa tulee selvittää perusteellisemmin tarve erilliseen työehtosopimukseen, jota noudatettaisiin työsuhteisessa työtoiminnassa. Alustavan selvityksen mukaan tällainen työehtosopimus ei näytä välttämättömältä. Huoltosuhteisessa työssä ei maksettaisi palkkaa, vaan siinä suoritettavat etuudet määriteltäisiin muulla tavoin. Työtoiminta voitaisiin ohjeistaa siten, että huoltosuhteinen työ olisi mahdollinen vain määräajan, esim. kuusi kuukautta, minkä jälkeen työllistetty voisi siirtyä työsuhteeseen, jos siihen on edellytyksiä.

Tärkeää on vielä selvittää, miten turvataan se, ettei luoda toisen luokan työmarkkinoita, jotka pikemminkin edistävät syrjäytymistä kuin parantavat työ- ja selviytymiskykyä.

Varsinaisen työllistämisen lisäksi kunnat ja muutkin tahot voivat järjestää erilaista aktivoivaa toimintaa sen tarpeessa oleville. Toiminnan tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja siihen osallistumista voidaan kannustaa eri keinoin. Toiminta kuuluu luontevasti sosiaalihuollon piiriin ja sitä on järjestetty useissa kunnissa.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisvalmistelun yhteydessä tulisi selvittää myös suoja-työtä koskevien vanhentuneiden säännösten uudistaminen ja sisällyttää mahdollisesti tarvittavat uudet säännökset samaan hallituksen esitykseen.

11. Työt ja tehtävät

Työpankkitoiminnan piiriin tulevat tehtävät muodostuisivat periaatteeltaan samalla tavalla kuin yleensä tukityöllistämässä. Toteutuneista ja toimivista työllistämishankkeista löytyy monipuolinen valikoima erilaisia työtehtäviä.

Kysymykseen tulevien töiden ja tehtävien määrittely yksityiskohtaisesti ei liene tarpeen eikä mahdollistakaan. Toisaalta olisi eduksi saada melko kattava kuvaus koko tehtäväkentästä ja myös esimerkkejä hyvin toimivista tai toimineista työllistämishankkeista. Kukin työllistämiskokeilun järjestäjä (työnantaja) päättäisi mitä ottaisi suorittaakseen. Selvää on, että jotkut työt soveltuvat luonteensa takia paremmin esim. kunnalle ja jotkut taas vapaaehtoisjärjestöille.

Töiden tulisi olla yhteiskunnan ja asukkaiden kannalta hyödyllisiä ja tarpeellisia. Niiden tulisi parantaa työntekijän valmiuksia yleensä osallistua työhön ja mahdollisuuksien mukaan myös ammatillisia valmiuksia. Työtilaisuuksien löytämiseen ja luomiseen on syytä panostaa, koska kokemusten mukaan vähäisellä panoksella voidaan saavuttaa merkittävää hyötyä työntekijän sekä yhteiskunnan kannalta.

Töitä määrittäisi osaltaan työllistämistuen myöntämiselle asetettu edellytys, ettei tuki saa vääristää yksityisiä työmarkkinoita. Tämä suuntaa työpankille erityisesti sellaiset tehtävät, jotka eivät yleensä tule hoidetuksi tavanomaisen elinkeinoelämän tai julkisen toiminnan sisällä.

Eri työllistämishankkeista ja niihin sisältyvistä töistä on useita selvityksiä. Tuotakoon tässä esiin sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön alkuvuodesta 1998 tekemä selvitys, jossa kartoitettiin, mitä paikallisia syrjäytymisvaarassa oleviin asiakkaisiin kohdistuvia hankkeita ja yhteistyömalleja sosiaalitoimistoilla ja työvoimatoimistoilla oli tai oli ollut toteutettavana. Tähän selvitykseen on jo eräitä osin edellä viitattu (Näsänen 1998; Työministeriön osuus on julkaistu ministeriön monistesarjassa: Arja Läärä, Yhteistyötä ja sateenvarjoprojekteja!). Kyseeseen vastanneet 109 työvoimatoimistoa ilmoittivat 231 hanketta. Sosiaalitoimen piirissä oli kyselyyn vastanneissa kunnissa 78 kunnalla vireillä 130 hanketta. Vajaakuntoisten työllistämistä on myös useampia tuoreita raportteja, jotka on tuottanut Vajaakuntoisten työllistämisen edistämisiäitiö. Kokemusten ja eri lähteiden perusteella voidaan suositella monia tehtäväalueita vaikeasti työllistettäville työttömille.

Tässä voi tuoda esiin kaksi tehtäväaluetta, jotka erityisen hyvin sopivat työllistämiskohteiksi. Toinen on ympäristösuojelun ja -hoidon alue, jolla on runsaasti tehtäviä, joista on tavalla tai toisella huolehdittava. Nämä ympäristön suojele- ja hoitotyöt ovat työvoimavaltaisia ja kuuluvat suurelta osin yhteiskunnan huolehdittaviksi. Niihin kuuluu myös kierrätystoiminta, jolla voidaan saada aikaan huomattavaa hyötyä vähillä kustannuksilla.

Ympäristönsuojelun ja -hoidon työllistämistyöryhmä kartoitti 31.5.1993 päivätyssä mietinnössään laajalti alueen työllistämiskohteita. Työryhmä selvitti eri tehtäviä muun muassa jätehuollon, vesihuollon, maatalouden ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun ja luonnon virkistyskäytön alalla. Työryhmä arvioi, että sen ehdottamat tehtävät mahdollistaisivat yhteensä noin 13 000 henkilön työllistämisen vuosittain. Työryhmä käsitteli toimeksiantonsa mukaisesti perusteellisesti jätehuoltoa. Työryhmä arvioi jätehuollon eri tehtävien: muun muassa jätteenkäsittelylaitosten, kaatopaikkojen, ongelmajätteiden keräilyn, jäteneuvonnan ja uusien kierrätyskeskusten perustamisen työllistävän yhteensä yli 7 000 henkilöä.

Vesistöjen hoitotyöt käsittävät muun muassa erilaisia raivaus- ja kunnostustöitä sekä ympäristön huoltotyöt maisemanhoitoraivauksia ja vanhojen rakenteiden kunnostusta. Ulkoilua ja luonnon virkistyskäyttöä palvelevat luontopolut, lintutornit, opastuspaikat, laavut ja kodat, nuotiopaikat, uimarannat, ulkoilu- ja retkeilyreitit sekä retkeilykohteiden kunnossapito ja huolto.

Työryhmä teki ehdotuksia myös toiminnan organisoinnista. Ympäristökeskukset ohjaavat nykyisin ympäristönsuojelun ja -hoidon tehtävien suunnittelua ja toteutusta alueellaan. Ympäristökeskukset toimivat yhteistyössä muun muassa kuntien kanssa. Ympäristönsuojelun ja -hoidon joidenkin toimintojen, muun muassa kierrätyskeskusten kehittämiseksi tarvitaan neuvontaa ja tukea kunnille. Kierrätyskeskusten ideointiin ja kehittämiseen voitaisiin hakea valtionavustusta ympäristönsuojelun edistämiseen tarkoitetuista ympäristöministeriön määrärahoista.

Toinen työllistämiskohteeksi hyvin sopiva alue on kotitalouksien ja perheiden tarvitsemat osaaikaiset ja tilapäiset koti-, tuki- ja hoitopalvelut, jotka eivät vaadi erityistä ammatillista pätevyyttä. Näistä palveluista on kysyntää, mutta on ilmeistä, että niiden onnistunut järjestäminen vaatii suunnitelmallisuutta ja järjestelykykyä. Toisaalta tällaisella palvelujärjestelmällä voitaisiin tuoda merkittävää helpotusta kunnallisen sosiaalihuollon varsinaiseen ammattityöhön. Tällöin on otettava huomioon, ettei törmätä yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitaitovaatimusten kanssa.

Kysymykseen tulevista eri tehtäväalueista mainittakoon eräänä esimerkkinä maataloustyöt. Maatilan omalla työpanoksella ei ennätetä nykyisin tekemään kaikkia tilan töitä. Lehtitietojen mukaan koko Koillis-Savon aluetta varten pyritään saamaan aikaan työ- ja konepankki, jonka ohjausryhmässä ovat keskeisesti mukana kunnat ja työvoimatoimisto. Maataloudessa tarvitaan avuksi ammattitaitoista työvoimaa mutta myös vähemmän koulutettua aputyövoimaa.

Kolmannen sektorin asemaa ja työllistämismahdollisuuksia on käsitelty eri kannoilta Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaisemassa kirjassa Näkymätön kolmas sektori. Siinä on myös selostettu tuloksia vuoden 1997 keväällä tehdystä kyselystä, jossa selvitettiin noin kolmenkymmenen pääasiassa valtakunnallisen järjestön valmiuksia jo pitkään työttöminä olleiden työhä-

kijoiden työllistämiseen. Yhteenvedona todetaan mm., että

- kansalaisjärjestöjen suhtautuminen työllistämiseen on periaatteessa myönteinen,
- järjestöt voivat osoittaa tehtäviä, jotka soveltuvat myös pitkään työttöminä olleille henkilöille,
- järjestöt voivat osoittaa sellaisia uusia toimintamuotoja, jotka täydentävät perinteistä toimintaa ja
- työllistämisen tulisi perustua vapaaehtoisuuteen.

Toisaalta järjestöt ovat myös asettaneet rajoituksia niille sopivista tehtävistä, esim.:

- tuettu työ ei saa syrjäyttää järjestöissä tehtävää ammattityötä,
- eikä tukityöllä haluta myöskään korvata perinteistä vapaaehtoistyötä.

Erään toisen selvityksen perusteella on annettu se kuva, että kolmannen sektorin, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan sosiaali- ja terveysjärjestöjä, työllistämismahdollisuudet ovat melko rajalliset (YTY:n selvitys).

12. Työllistämismallin toteutus

Työllistämismallin toteutuksessa voitaisiin edetä kahta linjaa rinnakkain.

Ensiksikin ehdotetaan toimeenpantavaksi ESR-hankkeena ainakin 4-5 alueellista kokeilua, joiden pohjana on työpankki-malli. Kokeilualueiksi valittaisiin vaikeat työllisyysalueet, esim. Kokkola ja Kainuu sekä yksi tai kaksi suurkaupunkialutta. Työllistettävien kohderyhmä voisi jonkin verran poiketa eri hankkeissa, mutta kaikissa olisi kyseessä vaikeasti työllistettävien työllistäminen. Palkkaehdot ja työllistämisyjärjestelyt voisivat eri alueilla poiketa toisistaan esim. siten, että Pohjois-Karjalan kokeiluun otettaisiin työpoolitoiminnan piirteitä ja Kainuun kokeilussa olisi mukana Lex-Kainuu -ehdotusten yhteisötyön piirteitä. Kaikilla alueilla ei kunnan välttämättä tarvitsisi olla kokeilun järjestäjänä, vaan vastuu voitaisiin antaa jollekin järjestölle tai muulle yhteisölle. Tällöinkin kokeilun järjestäjällä olisi alueellinen vastuu tietyllä alueella asuvien työttömien työllistämistä.

Tavoitteena olisi, että mahdollisimman monelle alueella asuvalle vaikeasti työllistettävälle työttömälle tarjotaan työmahdollisuus. Jos työllistäminen jonkin työttömän kohdalla ei tulisi henkilökohtaisten syiden vuoksi kysymykseen, tarjottaisiin mahdollisuus kuntoutukseen, koulutukseen tms. Kokeilun kohderyhmä tulisi rajata siten, että jokaiselle valittuun kohderyhmään kuuluvalla voitaisiin tarjota työllistymismahdollisuus, ellei jokin muu toimenpide olisi hänen kohdallaan sopivampi. Tällöin olisi mahdollista saada tarvittavaa tietoa siitä, voidaanko vaikeasti työllistyville työttömille järjestää riittävästi sopivia työpaikkoja ja miten työllistäminen onnistuu yksilöllisesti.

Riippumatta siitä, kellä on alueellinen vastuu kokeilun järjestämisestä, käytännön toteuttajiksi (työnantajiksi) pyrittäisiin saamaan sekä kunnallisia yksiköitä että järjestöjä ja yrityksiä; ehkä työosuuskuntakin olisi mahdollinen. Kokeilun järjestäjille annettaisiin riittävästi väljyyttä toteutuksessa. Toisaalta järjestäjien on sitouduttava sellaiseen yhdenmukaisuuteen, että tarvittava seuranta, tulosten arviointi ja niiden vertailu on mahdollista.

Kokeiluun sisällytettäisiin työllistäminen normaalin työsuhteen lisäksi sosiaalihuoltolain muutoksella mahdollistettavaan kuntouttavaan työllistämistoimintaan. Kokeiluhankkeeseen olisi mahdollista liittää myös kokeilu muusta aktivoivasta toiminnasta esim. toimeentuloasiak-
kaille.

Hankkeiden toteuttamiseen liitettäisiin evaluointi työllistämismallin toimivuudesta. Tällä tavalla saataisiin tietoa, jolla voitaisiin vertailla toteutettujen ja käynnissä olevien hankkeiden tuloksellisuutta. Koko kokeiluhankkeen tulee perustua hyvään etukäteissuunnitteluun, jossa täsmennetään muun muassa kokeilun valmisteluu, toteutukseen ja ohjantaan liittyvät seikat ja varsinkin ne kysymykset, joita kokeilulla halutaan selvittää. Näitä ovat

- työpaikkojen luomiseen ja löytämiseen liittyvät järjestelyt ja ongelmat,
- työllistämisen yhteydessä tarvittavien koulutus-, kuntoutus- ja muiden tukitoimenpiteiden tarve ja vaikuttavuus,
- työvoiman välitykseen ja vuokraukseen liittyvät kysymykset,
- kuntouttavaan työllistämistoimintaan liittyvät erityiskysymykset, kuten palkkion suuruuden määrittely, muut etuudet ja työllistettävien oma suhtautuminen toimintaan sekä
- vaikutukset työllistyvien taloudelliseen tilanteeseen ja julkiseen talouteen, muun muassa toimeentulotuen ja muun sosiaaliturvan tarpeeseen ja kustannuksiin.

Kokeiluun tulisi kytkeä sen sisällön arvioinnin ohella hallinnollisten menettelyjen arviointi, joka voisi tapahtua yhteistyössä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston kanssa. Arvioinnin toteutus tulisi suunnitella samanaikaisesti hankkeen muuhun valmisteluun liittyen.

Kokeiluhanke voisi tarvittaessa olla laajamittaisempi, jos se harkitaan tarkoituksenmukaiseksi. Hankkeen laajuudesta tulisi päättää yksityiskohtaisemmassa jatkovalmistelussa eri tahojen kanssa käytävien neuvottelujen perusteella. Hanke ehdotetaan otettavaksi keväällä 1999 laadittavaan Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmaan, valmisteltavana olevaan uuteen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000-2003 sekä Suomen kansalliseen ESR-ohjelmaan.

Kokeiluhankkeen jatkovalmistelu ehdotetaan käynnistettäväksi mahdollisimman pian, jotta kokeilutoiminta voitaisiin aloittaa vuoden 2000 alussa. Kokeiluun ehdotetaan kytkettäväksi jatkuva evaluointi, jonka tuloksia voitaisiin käyttää hyväksi jo kokeilukauden kuluessa. Kokeiluhankkeen jatkovalmistelu vaatii toimeenpanoryhmää, jossa on mukana myös kokeilualueiden edustajat. Hankkeen toteutus tarvitsee valtakunnallisen koordinoituyksikön ja johtoryhmän. Hankkeen toteutus tulisi resursoida riittävästi sekä valtakunnallisesti että paikallisesti, jotta toiminta olisi tuloksellista. Myös evaluointiin tulee panostaa riittävästi.

Rinnan kokeilun valmistelun kanssa edettäisiin säännösvalmisteluissa. Kummastakin saataisiin virikkeitä vastavuoroisesti. Sosiaalihuollon lainsäädännön muutosten valmistelu ehdotetaan suoritettavaksi siten, että hallituksen esitys voitaisiin antaa viimeistään syysistuntokauden alussa ja muutokset voisivat tulla voimaan vuoden 2000 alusta. Eräänä mahdollisuutena on harkittava määräaikaista lainsäädäntöä.

13. Rahoitus ja kustannukset

13.1. Rahoitus

Työvoimapolitiittinen perusuudistus, mikä tuli voimaan vuoden 1998 alusta, toteutuu täydessä laajuudessaan vasta vuoden 1999 kuluessa. Uudistukseen sisältyy myös uutena tukimuotona yhdistelmätuki, jolla pyritään vuonna 1999 työllistämään 10 000 erittäin vaikeasti muuten työmarkkinoille sijoittuvaa pitkäaikaistyötöntä. Tätä samaa tavoitetta ei vielä vuonna 1998 pystytty täysin saavuttamaan. Uudistuksen vaikutukset selviävät perusteellisemmin muutenkin vasta vuoden 1999 kuluessa. Työllisyyden hoidon tukijärjestelmän yleisiä muutostarpeita ei liene tästäkään syystä tällä hetkellä mahdollista arvioida. Rahoitusjärjestelmän vakaus on selvästikin eräs tärkeä tavoite. Rahoitusjärjestelmän tulee myös olla mahdollisimman yleispiirteinen ja hallinnollisesti yksinkertainen.

13.1.1. Kokeiluvaihtoehdot

Edellä aikaisemmin ehdotetun kokeiluhankkeen toteuttamiselle esitetään kaksi rahoitusvaihtoehtoa:

Vaihtoehto 1 : kokonaisrahoitus

Työpankki rahoittaisi toimintansa

- valtion tuella
- kunnan tai useamman kunnan rahoitusosuudella sekä
- työpankin myymien tuotteiden, palvelusten ja työsuoritusten myyntituloilla.

Valtion ja kunnan rahoitusosuus vahvistettaisiin vuosittain etukäteen työpankin tekemän talousarvion perusteella. Työpankin palkka-, tarvike- ym. kuluista muodostuvista kokonaismenoista vähennettäisiin sen myyntitulot ja arvioitu nettotappio olisi pohjana valtion ja kunnan rahoitukselle. Rahoitusosuudet voitaisiin määritellä joko kokonaissummoina vuodessa tai laskennallisina markkamäärinä työllistettävää henkilöä kohti. Rahoituspäätökseen voitaisiin sisällyttää myös työllistettävien henkilöiden lukumäärä.

Valtion ja kunnan rahoitusosuuksista päättäminen edellyttää neuvotteluja asianomaisten ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton sekä kokeiluun halukkaiden kuntien kesken..

Lopullinen päätöksenteko sopisi parhaiten työministeriölle. Käytännön toimenpiteet valtion tuen maksatuksessa, valvonnassa jne sopisivat parhaiten TE-keskuksille.

Edellä kuvattu rahoitusmenettely vastaisi pääosin työllisyysasetuksen 4. luvun säännöksiä työllisyyspoliittisen projektituen myöntämisestä. Rahoitusmenettelyn toteuttaminen edellyttänee budjetin momenttiperusteluiden ja työllisyysasetuksen muuttamista.

Vaihtoehto 2

Tässä vaihtoehdossa työllistämistuet sovitetaan kestoiltaan ja ehdoiltaan kohderyhmälle sopivammiksi ja kunta vastaa lopusta rahoituksesta.

Suurin muutostarve kohdistuu työllistämistuen keston. Varsin yleisesti katsotaan, että työllistämistukea pitäisi voida myöntää työllistämistoiminnan vetäjien (työnsuunnittelijoiden, -ohjaajien ja muiden vastuuhenkilöiden) palkkaukseen nykyistä pidemmäksi ajaksi. Sopiva etenemistapa voisi olla se, että enimmäisaika yhdenmukaistettaisiin projektituen myöntämisen enimmäisaikojen kanssa. Tällöin työllistämistukea voitaisiin myöntää enintään kolmen vuoden ajaksi ja uudelleen enintään kahdeksi vuodeksi, jos tuen myöntäminen on tarkoituksenmukaista työllistämistoiminnan toteuttamiseksi.

Samoin työllistämistukea pitäisi voida myöntää vajaakuntoisten ja muiden vaikeasti työllistettävien henkilöiden palkkaukseen nykyistä pidemmäksi ajaksi yksilöllisen harkinnan perusteella. Enimmäisajat voisivat määräytyä samoin kuin edellä on esitetty työllistämistoiminnan vetäjien kohdalla. Lisäksi pitäisi harkita, voitaisiinko tehdä mahdolliseksi joissain tapauksissa poiketa näistäkin määräajoista ilman ehdotonta enimmäisrajaa.

Ehdotettuun sosiaalihuoltolain mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan suoritettaisiin tuki, jonka enimmäisehdot määräytyisivät samalla tavalla kuin edellä on esitetty työllistämistukien kohdalla.

13. 2. Kustannukset

Työttömyys vaikuttaa välittömästi julkiseen talouteen siten, että työttömyysturvan kustannukset ja muut työttömyysmenot kasvavat, ja toisaalta verotulot ja sosiaalivakuutusmaksut vähenevät. Tämän ohella työttömyys lisää muita tulonsiirtoja kotitalouksille. Työllisyyden parantumisella on vastakkaiset vaikutukset.

Työttömyyden välittömiä vaikutuksia julkisen sektorin rahoitusasemaan on tarkasteltu Heikki Viitamäen artikkelissa VATT-vuosikirjassa 1998. Lähtökohtana laskelmissa on, kuinka paljon työttömyyden aleneminen lisää valtion, kuntien ja sosiaalivakuutusrahastojen tuloja ja vähentää maksettuja työttömyysmenoja, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea. Muita kustannuksia ja työllisyyden paranemisen kerrannaisvaikutuksia ei ole otettu huomioon.

Artikkelin esimerkkilaskelmissa on oletettu, että työttömät työllistyvät avoimille työmarkkinoille yksityiselle sektorille. Työllistämisen vaikutusarvio on saatu aikaan laskemalla työttömille palkka ja poistamalla heiltä työttömyysturvaetus.

Kun työtön työllistyy yksityissektorille, hyötyvät sekä valtio että kunnat niin tulojen lisäyksestä kuin työttömyys- ja muiden sosiaaliturvamenojen säästöistä. Samoin sosiaaliturvarahastojen tulot kasvavat sova-maksuista.

Työttömän työllistyessä kunnan palvelukseen hyötyvät valtio ja sosiaaliturvarahastot samalla tavalla kuin työllistymisen tapahtuessa yksityissektorille. Kunnan maksettavaksi tulevat tällöin palkkamenot ja työnantajan sova-maksut. Tuloa tulee kunnallisverosta ja säästöä toimeentulotukimenoista. Näin on asianlaita silloin, kun työllistyminen tapahtuu ilman työllistämistukia. Jos työllistyminen tapahtuu yhdistelmä-tuen tai muun työllistämistuen avulla, valtion menot kasvavat.

Seuraavassa esimerkkilaskelmassa on jäljitelty Heikki Viitamäen vaikutuslaskelmaa, mutta oletettu, että työtön työllistyy kunnan palvelukseen. Kunta saa työllistämiseen yhdistelmä-tuen:

$21.5 \times (120 + 118) \text{ mk/pv} = 5.117 \text{ mk}$ kuukaudessa ja työllistetyn henkilön palkka on saman suuruinen. Tämän esimerkkilaskelman luvut ovat käytännön arkipäivää tänään. Samoin sova- maksujen prosentit, työnantajalla 30,7 ja työntekijällä 6,10 prosenttia, ovat elävästä elämästä. Kunnallisveron määrä on saatu mukaillen Viitamäen laskelmasta ja on noin 17,50 prosenttia. Samoin välillisten verojen lisäys on arvioitu yhdenmukaisesti Viitamäen laskelman kanssa siten, että kotitalouksien nettotulojen lisäyksen oletetaan kohdistuvan kokonaisuudessaan kulutukseen. Välillisten verojen osuudeksi kotitalouksien kulutuksesta on tällöin arvioitu 16,2 prosenttia.

	Henkilö		Hyöty		Sova-rah.
	Työtön	Työssä	Kunta	Valtio	
Työmarkkinatuki, mk/kk	2.580				
Palkka, mk/kk		5.117			
Veronalainen tulo, mk/v	30.960	61.404	-61.404	+30.960	
Työnantajan sova- maksu, mk/v			-18.851	+18.851	
Työntekijän sova- maksu, mk/v		3.745		+3.745	
Kunnallisvero, mk/v	-5.409	-10.090	+4.681		
Välilliset verot, mk/v				+3.460	
Yhdistelmätuki, mk/v			+61.404	-61.404	

--	25.551	47.569	-14.170	-26.984	+22.596
Asumistuki mk/kk	1.041				
mk/v	12.500	4.100		+8.400	
Toimeentulotuki mk/kk	1.000				
mk/v	12.000	2.400	+9.600		

	50.051	54.069	-4.570	-18.584	+22.596

Välillinen vero on laskelmassa saatu seuraavasti: $16,2 \times (61.404 - 10.745 - 3.745) - (30.960 - 5.409) = 3.460$ mk.

Laskelmasta puuttuu valtion tulovero, mutta se on joka tapauksessa alle 1.000 mk/v.

Suurempi merkitys on asumistuki- ja toimeentulotukimenojen säästöllä, mikä Viitämäen laskelmassa on arvioitu noin 10.000 markaksi yhtä työllistynyttä henkilöä kohti. Viitämäen laskelma perustuu otosaineistoon, joka on valittu ansiosidonnaista päivärahaa, peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saaneiden työttömien lukumäärien suhteessa. Kun edellä oleva laskelma koskee yhdistelmätuella työllistettyä pitkäaikaistyötöntä, voidaan asumistuen ja toimeentulotuen säästökäsi arvioida yhteensä ainakin 15.000-20.000 mk. Jos kohderyhmänä on sellaiset työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät, jotka kaikki saavat myös toimeentulotukea, toimeentulotuen ja asumistuen vähentyminen voi nousta keskimäärin 20.000 - 25.000 markaksi työllistynyttä henkilöä kohti.

Yleisen asumistuen saajia on arvioitu vuoden 1998 lopussa olleen 172.000 ja asumistukimenojen samana vuonna 2,3 mrd markkaa. Vuoden 1999 menoiksi on arvioitu 2,47 mrd markkaa. Asumistuen keskimääräiseksi suuruudeksi ruokakuntaa kohti vuonna 1998 saadaan 12.500 mk vuodessa ja noin 1.040 mk kuukaudessa. Asumistuen saajaruokakunnista 55 % on lapsiperheitä ja yksinasuvia vajaa 30 % . Kun työttömistä huomattavasti suurempi osuus on yksinäisiä, se alentaa asumistuen määrää työttömien kohdalla. Toisaalta työttömien tulot ovat pienemmät kuin asumistuen saajien yleensä. Paremman arviointiperusteen puuttuessa asumistuen määräksi laskelmassa on työtöntä kohti arvioitu edellä mainittu keskimääräinen suuruus. Asumistuen määrän on arvioitu työhönmenon perusteella alenevan 700 mk kuukaudessa ja 8.400 mk vuodessa.

Toimeentulotukea maksettiin Stakesin toimeentulotukitilaston mukaan vuonna 1996 keskimäärin 1.611 mk kuukaudessa kotitaloutta kohti. Vuonna 1996 toimeentulotuen saajista 54 % oli myös työttömyysturvan saajia. Työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkinatuen saajien yhteismäärää sekä toimeentulotuen saajien määrää vertailemalla voidaan arvioida, että noin puolet työttömyyden perusturva saavista on myös toimeentulotuen saajia. Toimeentulotuen asiakastalouksia oli 148.000, josta työttömyysturva saavia talouksia voidaan arvioida olleen noin 80.000.

Kokkolan kaupungissa selvitettiin toimeentulotukiasiakkaiden työllistämisen vaikutuksia toimeentulotuen saantiin vuonna 1998 työllistettyjen kohdalla. Työllistetyille maksettiin yhdistelmätuella suuruista palkkaa (5.117 mk/kk). Toimeentulotuen tarve väheni keskimäärin 1.048 mk/kk työllistettyä kohti. Selvitys Kokkolan työllistämishankkeesta on liitteenä.

Karkean arvion perusteella on laskelmassa oletettu toimeentulotuen määräksi 1.000 mk/kk ja 12.000 mk/ v. Toimeentulotuen tarpeen on töihin menon perusteella arvioitu vähenevän 800 mk/kk ja 9.600 mk/v.

Lopputulokset laskelmasta on, että työllistymisen seurauksena työttömän bruttotulot luonnollisesti kasvavat. Vaikka asumistuen ja toimeentulotuen määrät pienenevät, nettotulotkin kasvavat, niin kuin pitääkin. Kunnan nettomenot työllistämisestä ovat vajaat 4.000 mk ja valtion noin 18.500 mk vuodessa. Sova-rahasotat hyötyvät jokseenkin niiden yhteismäärän eli runsaat 22.500 mk vuodessa.

Kunnan menoissa ei edellä ole otettu huomioon työn järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Nämä menot vaihtelevat huomattavasti riippuen töiden luonteesta. Kustannuksia aiheutuu työtiloista ja työvälineistä. Esimerkiksi Kokkolan kaupungin ympäristötoissa kustannukset ovat olleet noin 8 000 mk vuodessa. Kustannuksia aiheutuu myös työnsuunnittelusta ja -johdosta.

Nämä kustannukset voivat nousta samaan suuruusluokkaan. Toisaalta joistain tehtävistä, kuten kierrätystoiminnasta ja palvelutehtävistä on myös tuloja. Ne kattavat käytännössä harvoin olennaisen osan kustannuksista, mutta esim. joissain palvelutehtävissä tulot voivat peittää menot kokonaankin.

Esitetyt laskelmat ja kustannusarviot ovat eräiltä osin yksinkertaistettuja ja karkeita arvioita ja pitävät luonnollisesti paikkansa vain jos niiden pohjaolettamat pitävät paikkansa. Työllistämisen nettokustannusten arviointia on syytä syventää ja tarkentaa ja ottaa mukaan myös muita kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Tarkempia laskelmia on tarpeen tehdä myöhemmin joskin takia, että niillä on myös yleisempää merkitystä.

Edellä esitetyistä voitaneen vetää ainakin sellainen johtopäätös, että toimeentulotukea saavien työttömien työllistäminen voi olla kunnalle taloudellisesti edullista, vaikka työn tuotokselle ei laskettaisi lainkaan taloudellista arvoa. Toisaalta löytynee huomattava määrä sellaisia töitä ja tehtäviä, joille voidaan laskea selvä taloudellinen arvo ja joiden järjestäminen työllistämistöinä on kunnalle kokonaistaloudellisesti edullista laajemmankin pitkäaikaistyöttömien joukon tekemänä. Edelleen on ilmeistä, että kunnan on edullista merkittävästikin panostaa muiden työllistäjien toimintaan. Joka tapauksessa voidaan todeta, että kunnan taloudessa kustannusero aktiivisen työllistämisen ja passiivisen toimeentuloturvan maksamisen välillä ei ole suuri.

Valtiolle lisäkustannukset työllistamisestä ovat normaali työllistämistuki $118 \text{ mk/pv} = 3.537 \text{ mk/kk}$. Valtion bruttomenojen lisäys on siten 30.444 mk/v työllistettävää kohti. Valtion kustannuksia vähentää välillisen veron tuoton määrä 3.460 mk ja asumistukimenojen säästö 8.400 mk . Näiden vähennysten jälkeen valtion nettomenojen lisäys on 18.584 mk/v . Tässä summassa ei ole vielä otettu huomioon työllistymisen vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon valtion-osuusmenoihin. Alustavissa laskelmissa työllistymisen on arvioitu vähentävän valtionosuutta käyttökustannuksiin $1.000\text{-}1.200 \text{ mk/v}$ työllistynyttä kohti. Valtion nettomenoksi saadaan siten keskimäärin noin 17.500 mk/v työllistynyttä kohti.

Valtion menojen lisäys $20.000\text{-}30.000$ työttömän työllistamisestä ovat bruttona runsaat $600\text{-}900$ milj. mk ja nettona $350\text{-}550$ milj. mk/v.

Välilliset työvoimakustannukset on tuotu monessa yhteydessä esiin merkittävänä osasyllisenä ja esteenä uusien työpaikkojen syntymiselle. Vuosien kuluessa on tehty monia sosiaalivakuutuksen rahoitusta koskevia muutosesityksiä. Tähän aihekokonaisuuteen liittyy periaatteellisia kiistakysymyksiä ja laajempien uudistusten kustannus- ja muita vaikutuksia on vaikeata arvioida. Näistä syistä tässä selvityksessä ei ole mahdollisuutta eikä tarkoitukseen syvällisemmin paneutua sova-maksuihin. Huomio kiinnittyy kuitenkin väistämättä siihen, että kunnan työllistäessä yhdistelmätuen avulla työmarkkinatukea saavia työttömiä palvelukseensa, valtion ja kunnan rahallinen lisäpanostus näyttää edellä olevan esimerkkilaskelman perusteella menevän kokonaan sova-rahastoihin.

Edellä olevan esimerkkilaskelman kaltainen laskelma on laadittu myös työtoiminnasta, jossa ei makseta palkkaa vaan veroton työtoimintaetus, mikä suoritettaisiin työmarkkinatuen lisäksi. Vertailukelpoisuuden vuoksi työtoimintaetus on mitoitettu siten, että työssä ja työtoiminnassa saatu nettotulo on sama. Edelleen on oletettu, että valtion rahoitus "työtoimintatukena" olisi sen suuruinen, että kunnan nettomenojen kannalta ei olisi eroa työsuhteen ja työtoiminnan välillä.

	Henkilö		Hyöty		Sova-rah.
	Työtön	Työtoi- minnassa	Kunta	Valtio	
Työmarkkinatuki, mk/kk	2.580	2.580			
Työtoimintaetuus mk/kk		1.779			
Veronalainen tulo, mk/v	30.960	30.960			
Veroton tulo työ- toiminnasta, mk/v		21.353	-21.353		
Kunnallisvero, mk/v	-5.409	-5.409			
Välilliset verot, mk/v				+3.460	
Työtoimintatuki mk/v			+7.838	-7.838	

	25.551	46.904	-13.515	-4.375	
Asumistuki mk/v	12.500	4.100		+8.400	
Toimeentulotuki mk/v	12.000	2.400	+9.600		

	50.051	53.404	-3.915	+4.025	

Tässä esimerkkitapauksessa asumistuki- ja toimeentulotukimenojen säästö on saman suuruinen kuin edellisessä laskelmassa. Lopputulos olisi laskelman lähtökohtaan perustuen luonnollisesti kunnan kannalta sama kuin edellisessä laskelmassa. Valtion menot peräti vähenisivät 4.025 mk/v ja sova-rahastot jäisivät kokonaan ilman tuloja.

Tämä esimerkkitapaus on tarkoitettu antamaan vertailumahdollisuus tilanteesta, jossa ei suoritettaisi sova-maksuja, eikä sillä ole tarkoitettu ottaa kantaa esim. huoltosuhteisessa työllistämistoiminnassa maksettavaan etuuteen.

- 1999: 1 Maatalousyrittäjien sosiaaliturvaan EU:sta johtuvia muutostarpeita selvittäneen työryhmän (EMELY) muistio.
ISBN 952-00-0576-5
- 2 Terveystarkastukset työterveyshuollossa ja työntekijöiden tietosuoja.
ISBN 952-00-0578-1
- 3 Tasa-arvo valtavirtaan. Sukupuolten tasa-arvon tila vuosituhannen kynnyksellä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seuranta- ja tarkistustyöryhmän muistio.
- 4 Varhaiskasvatustyöryhmän muistio.
- 5 Matti Marjanen. Työpankki - vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalli.
ISBN 952-00-0592-7

