

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:20

AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka –TYÖRYHMÄN MUISTIO

**Helsinki 2000
ISBN 952-00-0750-4**

KUVAILULEHTI

Julkaisija

Julkaisun päivämäärä

Sosiaali- ja terveysministeriö

18.2.2000

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja Kari Välimäki		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
Sihteerit Varpu-Leena Aalto Ilkka Oksala Marja-Liisa Parjanne Aune Turpeinen		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 21.12.1998	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Aktiivinen sosiaalipolitiikka –työryhmän muistio			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteillä pyritään parantamaan sellaisten sosiaali- ja terveystoimen, sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteisasiakkaiden asemaa, joiden työllistymisedellytykset ovat puutteelliset ja joiden aseman parantaminen edellyttää tehostettua viranomaisyhteistyötä.</p> <p>Työryhmä esittää pitkään työttöminä olleiden, syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden työllistymisedellytysten parantamiseksi työvoimahallinnon palveluiden parantamista, työttömän työnhakijan omatoimisuuden lisäämistä, nuorille tarkoitettua koulutus- ja työllistämiskuntoutusta, kuntoutuksen kehittämistä, sosiaalitoimen aktiivisuuden lisäämistä sekä viranomaisyhteistyön kehittämistä. Uutena aktiivisen sosiaalipolitiikan keinona esitetään kuntouttavaa työllistämistä, joka yhdistää ja vakiinnuttaa monet nykyiset sosiaalitoimen paikalliset kokeilut.</p> <p>Työryhmä korostaa työmarkkinoiden toimivuuden sekä työhallinnon työllistämistoimien ja työllistymisedellytyksiä parantavien toimien ensisijaisuutta suhteessa kuntouttavaan työllistämiseen.</p> <p>Kuntouttavalla työllistämisellä tarkoitetaan sellaista toimintaa, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa, koska kysymys on toiminnasta, jolla pyritään luomaan edellytyksiä henkilön työllistymiselle avoimille työmarkkinoille, osallistumiselle koulutukseen tai muuhun työhallinnon työhönmenoa tukevaan toimenpiteeseen. Kuntouttavalla työllistämiselle pyritään myös luomaan edellytyksiä henkilön elämänhallinnalle ja toimintakyvyn parantamiselle.</p> <p>Kuntouttava työllistäminen on viimesijainen toimenpide, joka on tarkoitettu pääsääntöisesti pitkään työttöminä olleille ja henkilöille, joiden pääasiallinen toimeentulo on pitkään ollut työmarkkinatuki ja/tai toimeentulotuki ja joiden työllistymistodennäköisyys nykyisin käytössä olevin toimenpitein on heikko.</p> <p>Työryhmän esitykset aiheuttavat lisäkustannuksia. Toimenpiteiden arvioidaan kuitenkin pidemmällä aikavälillä tuottavan säästöjä nykyisin vaikeasti työllistettävien henkilöiden työllistymisedellytysten parantuessa. Kuntouttavan työllistämisen osalta kustannuksia aiheutuu työvoimapalveluiden ja sosiaalitoimen palveluiden parantamisesta, kuntouttavan työllistämisen paikkojen luomisesta ja työjohdon järjestämisestä sekä toimintaan osallistuville maksettavista ylläpitokorvauksista ja kannustinlisästä.</p>			
Avainsana (asiasanat) Aktiivinen sosiaalipolitiikka, kuntouttava työllistäminen			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:20		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0750-4
Kokonaissivumäärä	Kieli Suomi	Hinta 75,00 (sis. alv.)	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriö Talous- ja suunnitteluosasto, 160 3838		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.12.1998 Aktiivisen sosiaalipolitiikan -työryhmän selvittämään sosiaali- ja terveystoimen, sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteisten asiakkaiden työllistämistä ja aktivointia edistäviä rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ensisijaisesti sellaisten työttömien osalta, joiden työllistymisedellytykset ovat puutteelliset, joiden aseman parantaminen edellyttää tehostettua viranomaisyhteistyötä ja joiden toimeentulo nojautuu osittain tai kokonaan toimeentulotukeen.

Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 1.1.1999 – 31.12.1999. Sosiaali- ja terveysministeriön 13.1.2000 tekemällä päätöksellä työryhmän määräaika jatkettiin 15.2.2000 saakka.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka –työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin ylijohtaja Kari Välimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseniksi määrättiin apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ylitarkastaja, nyttemmin neuvotteleva virkamies Pekka Viljanen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja, nyttemmin vanhempi hallitussihteeri Pasi Järvinen työministeriöstä, kulttuurisihteeri Kimmo Aaltonen opetusministeriöstä, tutkija Tuija Lindqvist Stakesista, erityisasiantuntija Sirkka-Liisa Karhunen Suomen Kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Liisa Leiva Suomen MS-liitosta, kehittämispäällikkö Tero Ristimäki Sosiaalityöntekijäin liitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Pekka Castren Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta sekä sosiaalipoliittinen sihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä. Pysyviksi asiantuntijajäseniksi kutsuttiin tutkimusprofessori Matti Heikkilä Stakesista sekä toiminnanjohtaja Helena Hiila Kehitysvamma-liitosta. Työryhmän sihteereiksi määrättiin hallitusneuvos Varpu-Leena Aalto sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Aune Turpeinen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Myöhemmin työryhmä kutsui sihteeriksi erikoistutkija, nyttemmin neuvotteleva virkamies Marja-Liisa Parjanteen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Myöhemmin työryhmää täydennettiin 5.7.1999 tehdyllä päätöksellä seuraavasti: työryhmän jäseniksi kutsuttiin kehittämispäällikkö Mirjami Airaksinen Kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva virkamies Leena Koskinen opetusministeriöstä ja finanssineuvos Reino Niinivaara valtiovarainministeriöstä 15.6.1999 lukien. Työryhmä kutsui pysyviksi asiantuntijoiksi asiamies Jukka Karhu Palvelutyönantajista, lakimies Markku Kojo Akavasta ja yksikön johtaja Matti Leppälä STTK:sta 1.3.1999 lukien. Neljänneksi sihteeriksi määrättiin neuvotteleva virkamies Ilkka Oksala sosiaali- ja terveysministeriöstä 15.6.1999 lukien.

Kevään 1999 eduskuntavaalien jälkeen Paavo Lipposen 2. hallituksen aloitettua toimintansa Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä sai tehtäväkseen seuraavien hallitusohjelmatavoitteiden toteuttamisen valmistelun:

”Verotus, sosiaaliturva ja palvelumaksut sovitetaan yhteen nykyistä paremmin niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi tehostetaan. Hallitus jatkaa selvityksiä omatoimisuuden ja kannustavuuden edistämiseksi siten, että tarvittavat esitykset voidaan antaa eduskunnalle keväätistuntokaudella 2000.” (Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma s. 9)

”Hallitus korostaa työn ensisijaisuutta. Sosiaalietuuksien, verotuksen ja palvelumaksujen uudistamista jatketaan siten, että työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannattavaa. Sosiaalivakuutuksen maksujen ja etuuksien yhteyttä parannetaan.” (Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma s. 19)

Hallitusohjelmassa todetaan, että toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtoa Kelalle selvitetään osana hallituksen selvitystyötä omatoimisuuden ja kannustavuuden edistämiseksi (Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma sivu 24).

Työryhmä on kuullut työnsä kuluessa seuraavia asiantuntijoita: Kari Hanka Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö ry., Aini Kimpimäki sosiaali- ja terveysministeriö, Elsa Keskitalo Stakes, varatuomari Matti Marjanen, Jouko Waal Kansaneläkelaitos, Riikka Walta Helsingin TOTU-ryhmä ja Riitta Viitala sosiaali- ja terveysministeriö.

Työryhmä kokoontui yhteensä 25 kertaa.

Työryhmä korostaa, että sen esitykset muodostavat kokonaisuuden. Tämän takia sekä sosiaalitoimen että työhallinnon ensisijaisten toimintamuotojen voimavarojen tulee olla turvattu. Ellei työryhmän esittämiä lisävoimavaroja saada, työryhmä ei pidä esitystensä toteuttamista tarkoituksenmukaisena, lukuun ottamatta valtiovarainministeriön edustajia, jotka edellyttävät nykyisten voimavarojen uudelleen kohdentamista.

Saatuun esityksensä valmiiksi työryhmä jättää sen kunnioittaen sosiaali- ja terveysministeriölle. Mietintöön sisältyy eriäviä mielipiteitä.

Helmikuun 18 päivänä 2000

Kari Välimäki

Kimmo Aaltonen

Mirjami Airaksinen

Pekka Castren

Hannu Hakkola

Mirja Janérus

Pasi Järvinen

Sirkka-Liisa Karhunen

Leena Koskinen

Liisa Leiva

Tuija Lindqvist

Reino Niinivaara

Tero Ristimäki

Päivi Valkama

Pekka Viljanen

Reijo Väärälä

Varpu-Leena Aalto

Ilkka Oksala

Marja-Liisa Parjanne

Aune Turpeinen

1. KOHDERYHMÄN KUVAUS	5
1.1 Kohderyhmän rajaus	5
1.2 Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet.....	5
1.2.1. Kaikki toimeentulotukea saaneet taloudet	5
1.2.2. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneet kotitaloudet	8
1.2.3. Marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulot	10
1.2.4. Marraskuussa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneet taloudet	11
1.2.5. Yhteenvetoa toimeentulotuen saajatalouksista	12
1.3. Työmarkkinatukeen oikeutetut vuosina 1994 - 1998	12
1.3.1. Kaikki työmarkkinatukeen oikeutetut	12
1.3.2. Alle ja yli 25-vuotiaiden määrä ja aktiivisuus	14
1.3.3. Työmarkkinatukeen oikeutettujen työttömyyden kesto	15
1.3.3. Työmarkkinatuen saajien koulutustaustat ja sijoittuminen	16
1.3.4. Yhteenveto työmarkkinatuen saajista	16
2. AKTIIVISEN SOSIAALIPOLITIIKAN PERIAATTEET JA LÄHTÖKOHDAT	17
3. AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIIKKA EUROOPAN ERI MAISSA	19
3.1. Viimeaikaisia sosiaalipolitiikan muutoksia	19
3.2. Viimesijainen toimeentuloturva	22
3.2.1. Tuen piirteitä eri EU-maissa	22
3.2.2. Kehitys 1990 –luvulla.....	22
3.3. Ison-Britannian, Alankomaiden, Tanskan, Ruotsin ja Irlannin toteuttamaa politiikkaa tuen saajien aktivoimiseksi	25
3.3.1. Iso-Britannia.....	25
3.3.2. Alankomaat	26
3.3.3. Tanska	28
3.3.4. Ruotsi	29
3.3.5. Irlanti	30
3.3.6. Toimeentulon kannusteet ja sanktiot	31
4. TEHTYJÄ ESITYKSIÄ.....	32
5. AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIIKKA JA LAINSÄÄDÄNTÖ	35
5.1. Perusoikeusuudistus.....	35
5.1.1. Työllisyyden edistäminen	35
5.1.2. Välttämätön toimeentulo	36
5.1.3. Syyperusteinen perustoimeentulo	37
5.1.4. Välttämättömän toimeentulon ja syyperusteisen perustoimeentulon suhde	37
5.1.5. Ikään liittyvät kysymykset	38
5.1.6. Sosiaali- ja terveystaloudet	38
5.1.7. Asumisen edistäminen	38
5.1.8. Suomen uuden perustuslain voimaantulo	39

5.2. Laki toimeentulotuesta	39
5.2.1. Sosiaalihuoltolaki	39
5.2.2. Oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaan	40
5.2.3. Toimeentulotuen perusosan alentaminen	40
5.2.4. Harkinta toimeentulotuen perusosan alentamisessa	41
5.2.5. Ehkäisevä toimeentulotuki	41
5.2.6. Toimeentulotukea koskevista läninoinkeuksien päätöksistä	41
5.3. Työttömyysturva	41
5.3.1. Työttömyysturvalaki	41
5.3.2. Työttömyysturvalautakunnan tulkintoja	42
5.3.3. Työmarkkinatuesta annettu laki	45
5.3.4. Nuorelle henkilölle maksettavaan työmarkkinatukeen liittyviä tulkintoja	46
5.4. Työvoimapalvelulaki	47
5.5. Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus	48
5.6. Työllisyyslaki	48
5.6.1. Työllistämistuki työnantajalle	48
5.6.2. Yhdistelmätuki työnantajalle	49
5.6.3. Työllistämistuki osa-aikatyöhön	49
5.6.4. Työllistämistuki oppisopimuskoulutukseen	49
5.6.5. Työllistämistuki työharjoitteluun	50
5.6.6. Työllistämistuki yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle eli ns. starttiraha	50
5.6.7. Työllisyyspolitiittinen projektituki	50
5.7. Kuntoutusta koskevasta lainsäädännöstä	50
5.8. HE (137/ 1999 vp) sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaksi laiksi	51
5.9. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki	51
6. TALOUDELLISET JA INSTITUTIONAALISET PUITTEET	52
6.1. Talous- ja sosiaalipolitiikka ovat keskenään vuorovaikutuksessa	52
6.2. Hyvin toimiva järjestelmä edistää työllistymistä ja kannustaa työntekoon	54
6.3. Viimeaikainen kehitys työmarkkinoilla	55
6.4. Työttömyysturvan saajat ja työttömyyseläkeläiset	56
6.5. Työttömyyden rakenne on entistä ongelmallisempi	58
6.6. Työmarkkinoiden ongelmakohtia	60
6.7. Työllisyyden parantamisen haasteita	63
6.8. Institutionaaliset puitteet	64
Pitkäaikainen sairaus ja työkyvyttömyys	65
Muu toimeentuloturva	69
7. TYÖRYHMÄT EHDOTUKSET TOIMENPITEIKSI	69
7.1. Yleiset toimenpiteet, joilla parannetaan työmarkkinoiden toimivuutta	70
7.1.1. Aktiivitulojen hankintaa tuettava veroratkaisulla	70
7.1.2. Vakuutusperiaatteen edistäminen työttömyysturvassa	71
7.1.3. Työssä pysymisen edistäminen	72
7.1.4. Koulutus	73

7.2. Yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset.....	74
7.2.1. Työvoimahallinnon palveluiden parantaminen ja työttömän työnhakijan omatoimisuuden lisääminen .	74
7.2.2. Nuorten syrjäytymisvaarassa olevien varhennettu koulutus- ja työllistämiskuntoutus	77
7.2.3. Kuntoutus	77
7.2.4. Sosiaalitoimen aktivoinnin lisääminen	79
7.2.5. Kuntouttava työllistäminen.....	81
7.2.6. Viranomaisyhteistyön kehittäminen ja toimeentulotuen Kela-siirto	88
7.3. Työryhmän esitysten kustannukset ja rahoitus	91
7.3.1. Kuntouttavan työllistämistoiminnan kustannukset.....	91
7.3.2. Kuntouttavan työllistämistoiminnan rahoitus	94
7.3.3. Muut kustannukset ja rahoitus	95

1. KOHDERYHMÄN KUVAUS

1.1 Kohderyhmän rajaus

Työryhmän toimeksiannossa määritellään kohderyhmäksi sellaiset sosiaali- ja terveystoimen, sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteiset asiakkaat, joiden työllistymisedellytykset ovat puutteelliset, joiden aseman parantaminen edellyttää tehostettua viranomaistyötä ja joiden toimeentulo nojautuu osittain tai kokonaan toimeentulotukeen.

Työryhmä täsmensi toimeksiantonsa Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman periaatelinjauksen kanssa siten, että aktiivisella sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan ratkaisuja, joilla edistetään työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta. Hallitusohjelman mukaisesti työryhmä korostaa siten työn ensisijaisuutta. Työryhmä keskittyy työssään sosiaali- ja terveystoimen ja työvoimaviranomaisten yhteisiin asiakkaisiin. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut ovat pääsääntöisesti työryhmän toimeksiannon ulkopuolella.

Sosiaalipolitiikan ne osa-alueet, jotka koskevat pelkästään sosiaali- ja terveystoimen asiakkaita, jäävät työryhmän tarkastelun ulkopuolelle. Täten esimerkiksi lasten palvelut ja eläkkeensaajia koskevat asiat ovat käytännössä työryhmän tarkastelun ulkopuolella.

Kohderyhmä käsittää ne työikäiset ja työhön kykenevät henkilöt, joiden työllistyminen on vaikeaa joko iän, vamman tai muun syyn vuoksi ja jotka eivät työllisty yksinomaan työvoimahallinnon käytettävissä olevin keinoin. Heidän toimeentulonsa ansio- tai yrittäjätulojen sijasta muodostuu joko kokonaan tai osittain viimesijaisesta toimeentulotuesta sekä työmarkkinatuesta. Kohderyhmään lasketaan kuuluvaksi myös ne henkilöt, jotka tällä hetkellä eivät ole sosiaali- ja työvoimaviranomaisten yhteisasiakkaita, mutta joista voi tulla yhteisasiakkaita.

1.2 Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet

1.2.1. Kaikki toimeentulotukea saaneet taloudet

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä lähes kaksinkertaistui vuodesta 1990 lähtien vuoteen 1996 mennessä. Vuodesta 1996 lähtien tukea saavien kotitalouksien määrä alkoi aleta ja aleneminen on jatkunut edelleen.

Taulukossa 1. on kuvattu toimeentulotukea saavia kotitalouksia talouden viitehenkilön iän mukaan vuosina 1990-1998

Taulukko 1. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet viitehenkilön iän mukaan vuosina 1990-1998, prosenttia kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista

Kotitalouden viitehenkilön ikä	1990	1992	1994	1996	1997	1998
Alle 25 v	21,6	24,4	27,0	27,2	27,0	25,3
25-29 v	14,5	16,3	15,0	13,9	13,4	12,6
30-49 v	43,7	44,0	42,9	42,1	41,7	42,6
50-64 v	12,8	10,2	10,3	11,8	12,9	14,4
yli 65 v	7,3	5,1	4,7	4,9	5,1	5,1
ei tietoa	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä	100	100	100	100	100	100
N	181 604	258 864	329 393	349 591	344 705	313 337

Lähde: Toimeentulotukitilastot vuosilta 1990-1998

50-64 -vuotiaiden toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä on jatkanut kasvuaan vaikka kokonaisuudessaan toimeentulotuen tarve on kääntynyt laskuun. Taustalla lienee pitkäaikaistyöttömyyden kasvu tässä ikäluokassa.

Nuorten talouksista (20-29 v) huomattavasti useampi on vuonna 1997 ollut ainakin jonkin aikaa toimeentulotuen saajana kuin kotitaloudet yleensä.

Vuoden 1996 tietojen mukaan alle 30-vuotiaissa oli keskimääräistä enemmän sellaisia henkilöitä, joiden toiminnasta ei vuoden lopussa ollut tietoa.

Taulukko 2. Toiminta/elämäntilanne 31.12.1996. %-osuus ikäryhmästä

	Oli työssä	Oli työttömänä	Opiskeli	Oli eläkkeellä	Ei tietoa toiminnasta	Yhteensä
15-19	9,8	5,0	76,7	0,5	8,1	100
20-24	37,4	17,7	35,0	0,9	8,9	100
25-29	62,2	16,3	11,8	1,4	8,2	100
30-39	73,0	14,5	3,6	2,4	6,5	100
40-49	75,5	13,8	1,6	5,6	3,5	100
50-59	60,0	17,4	0,5	18,9	3,1	100
60-64	17,6	3,5	0,1	76,6	2,3	100
65-74	1,2	0,0	0,0	98,4	0,3	100
75+	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100
	47,0	11,2	10,6	26,7	4,5	100
N	1957 144	467 058	441 400	1111 747	186 404	4163 753

Lähde: Väestötilasto vuodelta 1996

Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista vuonna 1998 asui 68 prosenttia kaupunkimaisissa kunnissa, 14 prosenttia taajaan asutuissa kunnissa ja 18 prosenttia maaseutumaisissa kunnissa.

Toimeentulotuen saajataloudet vuonna 1998 olivat ensisijassa lapsettomia yhden hengen talouksia. Valtaosa heistä oli nuoria tai keski-ikäisiä miehiä.

Taulukko 3. Toimeentulotuen saajataloudet kotitalouden viitehenkilön iän ja kotitaloustyy-
pin mukaan vuonna 1998

Kotitaloustyyppi	1 miehen talous	1 naisen talous	1 mies + lapsia	1 nainen + lapsia	Avo/aviopa- ri ilman lapsia	Avo/avio- pari + lap- sia	Yhteensä
Ikä							
- 25 v	43,1	35,1	0,2	4,0	12,8	4,8	100
25-29 v	36,2	22,8	0,5	11,9	11,7	17,0	100
30-54 v	37,7	16,9	1,9	14,4	9,2	19,9	100
55-64 v	41,7	33,5	0,6	1,7	17,8	4,7	100
65- v	21,7	61,1	0,0	0,3	16,2	0,6	100
Yhteensä	38,3	25,6	1,1	9,9	11,3	13,7	100
N	120 115	80 196	3 515	31 024	35 465	43 022	313 337

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

Opiskelijat saavat usein toimeentulotukea kesäisin tai kesäkauden alussa, kun opiskelut ja opintotuen maksaminen ovat keskeytyksissä. Niiden toimeentulotukea saaneiden kotitalouksi-
en määrä, joiden kotitalouden viitehenkilö on ollut opiskelija, kasvoi vuoteen 1997 asti.

Taulukko 4. Toimeentulotukea saaneet opiskelija-kotitaloudet vuosina 1990-1998

	1990	1992	1994	1996	1997	1998
Opiskelija-kotitaloudet	18 082	33 203	47 296	50 933	53 015	44 043
% kaikista toimeentulotukea saaneista talouksista	10,0	12,8	14,4	14,6	15,4	14,1

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuosilta 1990-1998

Vuonna 1998 toimeentulotuen saajatalouksista lähes 38 prosenttia oli työntekijöitä ja lähes 30 prosenttia sellaisia, jotka kuuluvat ryhmään 'muu' tai 'ei ole tietoa sosioekonomisesta asemasta', opiskelijoita noin 14 prosenttia ja eläkkeellä olevia vajaa 10 prosenttia. Loppu 9 prosenttia oli sosioekonomisen asemansa mukaan muihin ryhmiin kuuluvia. Ryhmään 'muu' tai 'ei ole tietoa sosioekonomisesta asemasta' kirjataan tavallisesti sellaisia toimeentulotukea saavia talouksia, jotka ovat olleet pitkään joko työttömänä tai heille ei muutoin voida määritellä toiminnan tai elämäntilanteen perusteella sosioekonomista asemaa.

Taulukko 5. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet sosioekonomisen aseman ja iän mukaan vuonna 1998

	Alle 25 v	25-29 v	30-39 v	40-64 v	65 v	Ei tietoa	Yhteensä
Yrittäjät	0,3	1,2	2,9	4,8	0,6	0,0	2,6
Ylemmät toimihenkilöt	0,2	1,0	1,8	2,2	0,2	0,0	1,3
Alemmat toimihenkilöt	2,4	5,4	7,3	6,4	0,6	0,0	5,2
Työntekijät	25,4	41,7	48,8	42,7	4,3	10,3	37,6
Eläkeläiset	0,4	1,3	3,4	12,6	82,2	2,6	9,6
Opiskelijat	37,5	21,1	6,9	1,2	0,0	0,0	14,1
Muut	12,0	14,8	17,7	20,4	1,4	5,1	16,0
Ei tietoa sosioekonomisesta asemasta	21,9	13,5	11,1	9,6	10,8	82,1	13,6
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100
N	79 214	39 633	68 270	110 212	15 969	39	313 337

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

Toimeentulotuen saannin keskimääräinen kesto on kasvanut jonkin verran koko 1990-luvun ajan vuoteen 1997 asti. Kun vielä 1990 noin puolet toimeentulotuen saajista sai tukea vain tilapäiseen tarpeeseen 1-2 kk ja 11,8 prosenttia oli pysyvästi tuen tarpeessa, on tilanne muuttunut niin, että 1/3 saa tukea tilapäiseen 1-2 kuukauden tarpeeseen ja 1/4 koko vuoden.

Taulukko 6. Toimeentulotuen saannin kesto vuosina 1990-1998

kk	1990	1992	1994	1996	1997	1998
1 kk	31,9	28,3	23,6	21,0	20,3	22,0
2 kk	17,5	18,1	15,7	13,9	13,3	14,0
3 kk	10,8	11,8	11,3	10,1	9,7	9,8
4-9 kk	28,0	30,3	31,9	32,0	32,0	31,6
10-12 kk	11,8	11,5	17,5	23,0	24,6	22,6
Yhteensä	100	100	100	100	100	100
N	179 874	257 236	327 574	347 672	342 909	313 337

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

1.2.2. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneet kotitaloudet

Varsinaista toimeentulotukea sai vuonna 1998 kaikkiaan 311 638 taloutta. Osa varsinaista toimeentulotukea saaneista talouksista on saanut vuoden aikana myös ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Loput 1699 taloutta saivat vain ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Seuraavassa tarkastellaan pitkäaikaisesti - 10-12 kuukautta vuodessa - varsinaista toimeentulotukea saaneita talouksia. Tällaisia talouksia oli 23,3 prosenttia kaikista varsinaista toimeentulotukea saaneista talouksista (311 638 taloutta).

Taulukko 7. 10-12 kk toimeentulotukea saaneiden osuus prosenttia kaikista vastaavan ikäryhmän ja kotitalousryhmän varsinaista toimeentulotukea saaneista talouksista vuonna 1998

Kotitalouden viitehenkilön ikä	Osuus % kaikista vastaavan ikäryhmän varsinaista toimeentulotukea saaneista talouksista	Kotitalouden rakenne	Osuus % kaikista vastaavan kotitalousryhmän varsinaista toimeentulotukea saaneista talouksista
Alle 25 v	13,0	1 miehen talous	26,3
25-29 v	19,0	1 naisen talous	19,9
30-49 v	28,9	Yksinhuoltajan talous	19,8
50-64 v	30,9	Avo/aviopari- ei lapsia	23,3
65 + v	17,9	Avo/aviopari- on lapsia	24,2
Keskimäärin	23,3	Keskimäärin	23,3
N	311 638	N	311 638

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneet alle 25-vuotiaiden taloudet olivat ensisijaisesti olleet joko yksinhuoltajia (25 % kaikista tämän ikäryhmän saajista) ja kahden huoltajan lapsiperheitä (n. 28 %). Seuraavassa ikäryhmässä (25-29 v) enemmistönä ovat olleet yksin asuvat miehet (20,7 %) sekä kahden huoltajan lapsiperheet (23,5 %). Keski-ikäisten (30-49 v) tuen saajatalouksien ryhmässä keskimääräistä useampi pitkään tukea saaneet olivat lapsettomia kotitalouksia: yksin asuva mies (35,2 %), lapseton pari (34,1 %) ja yksin asuva nainen (29,8 %). Yksin asuvien miesten osuus (35,2 %) korostuu entisestään ikäryhmässä 50-64 vuotiaat.

Pitkään varsinaista toimeentulotukea (10-12 kk vuodessa) vuonna 1998 saaneita oli vajaa 73 000, jotka jakautuivat kotitalouden viitehenkilön iän ja kotitalouden rakenteen mukaan seuraavasti (taulukko 8.).

Taulukko 8. 10-12 kk toimeentulotukea saaneiden lukumäärä vuonna 1998 kotitalouden viitehenkilön iän ja kotitalouden rakenteen mukaan

Kotitalouden viitehenkilön ikä	Lukumäärä	Kotitalouden rakenne	Lukumäärä
Alle 25 v	10 265	1 miehen talous	31 473
25-29 v	7 487	1 naisen talous	15 881
30-49 v	38 243	Yksinhuoltajan talous	6 783
50-64 v	13 826	Avo/aviopari- ei lapsia	8 192
65 + v	2 835	Avo/aviopari- on lapsia	10 327
10-12 kk tukea saaneita yhteensä	72 656	10-12 kk tukea saaneita yhteensä	72 656
N (kaikki)	311 638	N (kaikki)	311 638

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

Seuraavassa pitkäaikaista toimeentulotukea saavien kotitalouksien sosioekonomista asemaa ja tuloja koskevat tiedot ovat vuodelta 1997.

Vuonna 1997 oli 10-12 kk toimeentulotukea saaneita kotitalouksia kaikkiaan 84 296. Määrä on alentunut vuoteen 1998 mennessä vajaalla 12 000 kotitaloudella. Sosioekonomisen aseman mukaan pitkäaikaiset toimeentulotuen saajataloudet kuuluvat joko työntekijöihin tai ryhmään 'muut' (taulukko 9.).

Taulukko 9. 10-12 kk toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien sosioekonominen asema vuonna 1997

	Lukumäärä	%	% kaikista vastaavassa sosioekonomisessa asemassa olevista toimeentulotuen saajatalouksista vuonna 1997
Yrittäjät	2 299	2,7	24,2
Ylemmät toimihenkilöt	1 073	1,3	22,3
Alemmat toimihenkilöt	4 269	5,1	23,3
Työntekijät	35 296	41,9	28,0
Opiskelijat	5 226	6,2	15,6
Eläkeläiset	5 866	6,9	11,1
Muut	21 806	25,9	63,1
Ei tietoa sosioekonomisesta asemasta ym.	8 461	10,0	13,1
Yhteensä	84 296	100,0	24,5

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1997

1.2.3. Marraskuussa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulot

Toimeentulotukitilastoon kerätään kunkin vuoden marraskuun asiakkaista yksityiskohtaisempi tilasto, jossa tarkastellaan tuen tarpeen taustatekijöitä sekä kotitalouden pääasiallisia tuloja. Taulukossa 10. kuvataan kunkin tarkasteluvuoden marraskuun asiakastietoja. Pitkäaikaistyöttömyys on suurin syy toimeentulotuen tarpeeseen. Työttömistä toimeentulotuen saajista vajaa 5 prosenttia sai vuonna 1998 ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa ja loput runsas 95 prosenttia peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Pitkittyneen työttömyyden mukana asumismenoista suoriutumisen ongelmat myös kasvoivat.

Taulukko 10. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien viitehenkilön pääasiallinen tulonlähde marraskuussa 1990-1998, prosenttia

Kotitalouden pääasiallinen toimeentulon lähde	1990	1992	1994	1996	1997	1998
Ansiotulot	23,8	15,8	12,5	11,1	10,0	9,3
Työttömyysturva	17,3	40,6	52,6	54,3	52,6	50,6
Eläketulot	17,9	12,7	10,3	10,4	10,6	11,1
Sairautsurva	3,6	2,1	1,8	1,7	1,8	2,0
Opintotuki	4,4	5,4	4,6	4,4	5,2	4,3
Muu sosiaaliturva ¹	5,9	4,9	4,8	5,9	6,8	9,0
Muu tulonlähde ²	1,0	3,4	0,8	1,2	1,1	1,0
Ei tuloja	21,7	10,0	8,4	8,5	10,1	10,9
Ei tietoa	4,4	5,1	4,2	2,6	1,7	1,9
Yhteensä	100	100	100	100	100	100
N	59 252	89 512	135 412	148 011	146 255	129 013

Lähde: Toimeentulotukitilastot vuosilta 1990-1998, marraskuun tilastot

¹ Muuhun sosiaaliturvaan kuuluu asumistukituloja, lasten kotihoidon tukea, omaishoidon tukea ja muuta määrittelämätöntä sosiaaliturvatuloa

² Muuhun tulonlähteeseen kuuluu omaisuustuloa, toiselta henkilöltä saatua tuloa sekä muuta määrittelämätöntä tulonlähdetä

Nuorista, alle 25-vuotiaista toimeentulotuen saajista yli neljännes oli tulottomia marraskuussa 1998 ja lähes kolmannes työttömyysturvan saajia. Vanhemmissa työkäisissä ikäryhmissä työttömyysturvan osuus korostuu.

Taulukko 11. Marraskuussa 1998 toimeentulotukea saaneiden kotitalouden viitehenkilön ikä ja pääasiallinen tulolähde.

	Alle 25 v	25-29 v	30-49 v	50-64 v	65 + v	Yhteensä
Ansiotulot	7,0	10,0	11,7	6,8	0,4	9,3
Työttömyysturva	31,6	52,2	59,7	57,1	2,1	50,6
Eläketulo	1,0	2,8	7,5	20,7	82,6	11,1
Sairausturva	1,1	1,6	2,3	2,9	0,1	2,0
Opintotuki	14,3	6,1	1,7	0,2	0,0	4,3
Muu sos. turva	14,0	13,9	7,9	3,7	5,3	9,0
Muu tulolähde	1,2	1,1	0,9	1,0	0,2	1,0
Ei tuloja	26,7	10,4	6,9	5,8	7,1	10,9
Ei tietoa	3,0	1,9	1,5	1,6	2,0	1,9
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	24 968	14 425	62 803	21 449	5 368	129 013

Lähde: Toimeentulotukitilasto vuodelta 1998

1.2.4. Marraskuussa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneet taloudet

Marraskuu on kuukausi, johon aikaan ei liity esimerkiksi koulujen päättymisiä tai muita vastaavia tapahtumia, jotka tilapäisesti nostaisivat toimeentulotukea saavien kotitalouksien lukumääriä. Seuraavassa taulukossa on kuvattu vuoden 1997 marraskuun tuen saajista niitä, jotka ovat saaneet sitä pitkäaikaisesti eli 10-12 kk vuodessa. Kun koko vuoden saajatilastossa pitkäaikaisia tuen saajia on runsas 23 prosenttia, niin marraskuussa tuen saajista pitkäaikaisesti tukea saavia oli lähes puolet vuonna 1997.

Taulukko 12. Marraskuussa 1997 pitkäaikaisesti (10-12 kk) toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien pääasiallisin tulonlähde

Pääasiallinen tulonlähde	10-12 kk tukea saaneiden lukumäärä	Osuus (%) kaikista 10-12 kk tukea saaneista	N (= kaikki marraskuussa toimeentulotukea saaneet kotitaloudet vuonna 1997)	10-12 kk tukea saaneiden osuus % kaikista ko. marraskuussa tukea saaneista
Ansiotulot	4390	5,9	14613	30,0
Työttömyysturva	46038	62,0	76992	59,8
Eläketulot	6696	9,0	15554	43,1
Sairausturva	1303	1,8	2669	48,8
Opintotuki	2157	2,9	7606	28,4
Muu sosiaaliturva	5674	7,6	9974	56,9
Muu tulonlähde	836	1,1	1587	52,7
Ei tuloja	6365	8,6	14821	42,9
Ei tietoa tuloista	796	1,1	2439	32,6
Yhteensä	74255	100	146255	50,8

Vuoden 1997 aikana pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavia talouksia oli yhteensä noin 84 300, joista marraskuussa tukea saaneita oli runsas 74 200 taloutta. Yhden kuukauden poikkeikkaustietoja nojalla pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneista kotitalouksista vailla mitään tuloja olevia oli vuonna 1997 vajaa 6 400 taloutta, työttömyysturvaa pääasiallisena tulona saavia n. 46 000 taloutta, opintotukea saavia runsas 2 000 taloutta ja eläketuloja saavia vajaa 7 000 taloutta.

Vuoden 1998 aikana pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien talouksien määrä lienee myös alentunut, koska kaikkien toimeentulotukea saavien talouksien lukumäärä aleni vuodesta 1997 vuoteen 1998 tultaessa ja toimeentulotuen saannin keskimääräinen kesto lyheni jonkin verran.

1.2.5. Yhteenvedoa toimeentulotuen saajatalouksista

- toimeentulotukea saavat taloudet ovat ensisijassa yksin asuvan miehen talouksia, jotka ovat joko alle 25-vuotiaita tai 55-64 -vuotiaita. Yksin asuvat toimeentulotukea saavat naiset ovat joko alle 25-vuotiaita tai yli 55-vuotiaita. Lapsettomat tuensaajaparit olivat joko alle 30 vuotiaita tai yli 55-vuotiaita.
- pitkäaikaisesti (10-12 kk vuodessa) tukea saaneista talouksista suurin osa oli 30-64 vuotiaita joko yhden miehen talouksia tai kahden huoltajan lapsiperheitä.
- 30-64 -vuotiaiden talouksista keskimääräistä suurempi osuus sai toimeentulotukea pitkäaikaisesti verrattuna muihin ikäryhmiin.

1.3. Työmarkkinatukeen oikeutetut vuosina 1994 - 1998

Työmarkkinatukeen oikeutetut muodostuvat kahdesta toisistaan suuresti poikkeavasta ryhmästä. Toinen ryhmä muodostuu työmarkkinoille vasta tulossa olevista pääosin nuorista henkilöistä, jotka eivät täytä ansiosidonnaisen päivärahan saamisen edellytyksenä olevaa työssäolohtoa. Toinen ryhmä on 500 päivän ajan työttömänä olleita henkilöitä, jotka ovat työttömyyspäivärahakauden jälkeen siirtyneet työmarkkinatuen saajiksi. Lähteenä tässä on käytetty työministeriön työpapereita MS/15.10.1999.

1.3.1. Kaikki työmarkkinatukeen oikeutetut

Työmarkkinatukeen oikeutettuja oli vuoden 1998 lopussa yhteensä lähes 195 800 henkilöä (taulukko 13.). Heistä noin 12 prosenttia oli aktiivitoimenpiteiden piirissä, joihin kuului työharjoitteluun tai työvoimakoulutukseen osallistuminen. Työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteisiin osallistumisaste on pysynyt vuodesta 1996 lähtien samana.

Taulukko 13. Työmarkkinatukeen oikeutetut henkilöt vuoden lopussa

Toiminta	1994	1995	1996	1997	1998
Työttömänä	60 398	156 259	169 214	174 138	173 029
Aktiivitoimenpiteiden piirissä ³	10 677	17 277	22 439	23 760	22 761
Yhteensä	71 075	173 536	191 653	197 899	195 790
Aktiivisuusaste % ⁴	15	10	12	12	12

Vuonna 1998 työvoimahallinto aloitti yhdistelmätuen käytäntöön soveltamisen. Yhdistelmätukeen kuuluva työmarkkinatuki maksetaan työnantajalle ja työntekijä saa normaalia palkkaa. Yhdistelmätuella työllistyminen liittyy kuitenkin välittömästi työmarkkinatukeen oikeutettuihin, sillä sen saannin ehtona on, että henkilö on saanut joko 500 päivää työmarkkinatukea tai maksimimäärän (500 päivää) työttömyysturvaa, jonka jälkeen hänellä on oikeus työmarkkinatukeen.

Taulukko 14. Työmarkkinatukeen oikeutetut henkilöt vuoden 1998 lopussa, mukana yhdistelmätuki

Toiminta	1998
Työttömänä	173 029
Aktiivitoimenpiteiden piirissä ⁵	22 761
Yhdistelmätuella	6 554
Yhteensä	202 344
Aktiivisuusaste % ⁶	14

Työmarkkinatukeen oikeutetut olivat useimmiten miehiä, mutta aktiivitoimenpiteisiin osallistujat taas jonkin verran useammin naisia. Miesten aktiivisuusaste vuonna 1998 oli 10 prosenttia ja naisten 14 prosenttia. Kun mukaan otetaan yhdistelmätuki, miesten aktiivisuusaste nousi vuonna 1998 12 prosenttiin ja naisten 18 prosenttiin.

Aktiivitoimenpiteiden piirissä oleminen on yleisempää niillä työmarkkinatukeen oikeutetuilla, jotka eivät täyttäneet työssäolohtoa (taulukko 15 ja 16). Lukumäärä ja aktiivisuusaste on kuitenkin vuodesta 1996 lähtien pysynyt jokseenkin samansuuruisena.

Taulukko 15. Työmarkkinatukeen oikeutetut henkilöt vuoden lopussa: eivät täytä työssäolohtoa

Toiminta	1994	1995	1996	1997	1998
Työttömänä	38 794	62 289	79 098	79 610	79 453
Työharjoittelussa	5 192	6 297	9 311	8 903	8 783
Työvoimakoulutuksessa	4 641	6 868	8 436	9 413	8 567
Yhteensä	48 627	75 454	96 845	97 926	96 803
Aktiivisuusaste % ⁷	20	17	18	19	18

³ Työmarkkinatuen työharjoittelussa tai työvoimakoulutuksessa

⁴ Aktiivitoimenpiteissä olevien suhde kaikkiin työmarkkinatuen saajiin

⁵ Työmarkkinatuen työharjoittelussa tai työvoimakoulutuksessa

⁶ Aktiivitoimenpiteissä olevien suhde kaikkiin työmarkkinatuen saajiin

Työttömyysturvaa 500 päivää saaneet työmarkkinatuella siirtyneet ohjataan edellistä ryhmää harvemmin erilaisiin aktiivitoimiin. Työvoimakoulutus on muoto, johon aktiivitoimiin osallistuneista suurin osa on osallistunut ja työvoimakoulutuksessa olleiden määrä on myös kasvanut 1997 asti (taulukko 16). Syynä lienee se, että kyse on pääasiassa ammattikoulutusta vailla olevista nuorista. Työttömien lukumäärä on vuodesta 1997 pysynyt jokseenkin samansuuruisena ja aktiivisuusaste on ja vuodesta 1996 lähtien yhtä suurena.

Taulukko 16. Työmarkkinatukeen oikeutetut vuoden lopussa: 500 päivää työttömyysturvaa

Toiminta	1994	1995	1996	1997	1998
Työttömänä	21 604	93 970	90 116	94 528	93 571
Työharjoittelussa	53	483	571	605	852
Työvoimakoulutuksessa	791	3 629	4 121	4 839	4 559
Yhteensä	22 448	98 082	94 808	99 972	98 982
Aktiivisuusaste % ⁸	4	4	5	5	5

Vuonna 1998 kaikista työmarkkinatukea saaneista työttömistä 500 päivää työttömyysturvaa saaneet muodostavat runsaan puolet (54 %) ja lähes yhtä suuren osuuden (51 %) kaikista työmarkkinatukeen oikeutetuista. Työvoimakoulutuksessa olleista he muodostavat runsaan kolmanneksen ja työharjoittelussa olleista alle 10 prosenttia.

Taulukko 17. 500 päivää työttömyysturvaa saaneiden osuus kaikista työmarkkinatukea saaneista vuoden lopussa, %

Osuus	1994	1995	1996	1997	1998
Työttömistä	36	60	53	54	54
Työharjoittelussa olevista	1	7	6	6	9
Työvoimakoulutuksessa olevista	15	35	33	34	35
Yhteensä työmarkkinatukeen oikeutetuista	32	57	49	51	51

1.3.2. Alle ja yli 25-vuotiaiden määrä ja aktiivisuus

Työmarkkinatuen saantiehtoja muutettiin vuoden 1996 alusta ja toistamiseen vuonna 1997. Muutokset koskivat nuorten oikeutta työmarkkinatukeen. Vuoden 1996 alusta voimaan tullella muutoksella 17-20 -vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva nuori menetti oikeutensa työmarkkinatukeen, jos hän ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyi työstä, työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai soveltuvasta koulutuksesta. Vuonna 1997 nämä säännökset ulotettiin koskemaan kaikkia alle 25-vuotiaita.

Alle 25-vuotiaiden nuorten osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin on koko tarkasteluajan jakson ollut suurempi kuin yli 25-vuotiaiden. Lain muutoksilla vuosina 1996 ja 1997 on myös ollut nuorten aktiivisuutta lisäävää vaikutusta verrattuna vanhempiin ikäryhmiin (taulukko 18).

⁷ Aktiivitoimenpiteissä olevien suhde kaikkiin työmarkkinatuen saajiin.

⁸ Aktiivitoimenpiteissä olevien suhde kaikkiin työmarkkinatuen saajiin.

Taulukko 18. Työmarkkinatukeen oikeutetut alle ja yli 25-vuotiaat vuoden lopussa, yhteensä

Toiminta	1994		1995		1996		1997		1998	
	-25 v v	25+	-25 v	25+ v	-25 v	25+ v	-25 v	25+ v	-25 v	25+ v
Työttömänä	22 857	37 541	40 855	115 404	38 208	131 006	31 417	142 721	30 650	142 379
Aktiivitoimen- piteiden piiris- sä ⁹	6 557	4 120	9 284	7 993	12 267	10 172	12 075	11 685	11 121	11 640
Yhteensä	29 414	41 661	50 139	123 397	50 475	141 178	43 492	154 406	41 771	154 019
Aktiivisuusaste % ¹⁰	22	10	19	6	24	7	28	8	27	8

Alle 25-vuotiaista lähes kaikki (96 %) olivat vuonna 1998 sellaisia, jotka eivät täyttäneet työssäoloehdot. Sitä vastoin yli 25-vuotiaista työssäoloehdon täyttämättömiä samana vuonna oli 37 prosenttia. Kaikista työssäoloehdon täyttämättömistä alle 25-vuotiaiden osuus oli 41 prosenttia.

Kaikista työmarkkinatukeen oikeutetuista työttömistä marraskuussa 1998 runsas 3/4 oli yli 35-vuotiaita ja 46 prosenttia yli 45-vuotiaita (taulukko 19).

Taulukko 19. Työmarkkinatukeen oikeutetut työttömät iän mukaan marraskuussa 1998. prosenttia

Ikä	500 päivää työttömänä olleet	Ne, jotka eivät täyttäneet työssäoloehdot	Kaikki yhteensä
15-24 v	1	33	15
25-34 v	21	24	22
35-44 v	32	19	26
45-54 v	38	16	28
55-64 v	8	9	8
Yhteensä	100	100	100
N	89 933	71 540	161 479

Niistä, jotka eivät täyttäneet työssäoloehdot, yli puolet oli alle 35-vuotiaita. Yli 45-vuotiaita oli noin neljäsosa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmän kannalta 35+ vuotiaat yli 500 päivää työttömänä olleet on erittäin keskeinen ryhmä. Se on se todellisen putoamisuhan alainen suuri ryhmä.

1.3.3. Työmarkkinatukeen oikeutettujen työttömyyden kesto

Työssäoloehdot täyttämättömien työttömyys on ollut huomattavasti lyhytkestoisempaa kuin niiden, jotka ovat saaneet työttömyysturvaa 500 päivää. Taulukossa 20 kuvattu kesto kuvaa työttömyyden yhdenjaksoista kestoa. Työttömyysturvaa aiemmin saaneilla kesto on pidempää kuin muilla, mutta myös heidän työttömyys-/työllisyshistoriassa on tapahtunut melkoisesti katkoksia, joista seuraava taulukko antaa kuvaa.

⁹ Työmarkkinatuen työharjoittelussa tai työvoimakoulutuksessa

¹⁰ Aktiivitoimenpiteissä olevien suhde kaikkiin työmarkkinatuen saajiin

Taulukko 20. Työmarkkinatukeen oikeutettujen työttömyyden kesto marraskuussa 1998

Kesto, viikkoa	Työttömyysturvalta siirtyneet	Ei täytä työssäoloehdot	Kaikki työmarkkinatukeen oikeutetut	Kaikki työttömät työnhakijat
- 26	36	63	48	54
27 – 52	19	17	18	16
53 – 104	20	12	17	14
yli 104	25	8	17	16
Yhteensä	100	100	100	100
N	89 933	71 540	161 479	340 077
Keskimäärin viikkoa	78	38	60	53

Alle 25-vuotiaiden nuorten huomattavasti yli 25-vuotiaita lyhytkestoisempi työttömyys pätee niin työttömyysturvalta siirtyneiden kuin työssäoloehdot täyttämättömien parissa. 85 prosentilla niistä alle 25-vuotiaista nuorista, jotka eivät täytä työssäoloehdot, työttömyys on kestänyt alle 26 viikkoa. Kun vertailukohdaksi otetaan vastaavat yli 25-vuotiaat työttömät, heidän keskimääräinen työttömyytensä on kestänyt lähes vuoden.

1.3.3. Työmarkkinatuen saajien koulutustaustat ja sijoittuminen

Työmarkkinatukeen oikeutettujen pääryhmien koulutustaustat eroavat huomattavasti toisistaan. Työttömyysturvalta siirtyneistä lähes 60 prosentilla pohjakoulutuksena on peruskoulu (valtaosalta kansakoulu). Niillä, jotka eivät täytä työssäoloehdot, on keskimääräistä useammalla vähintään keskiasteen ammatillisen koulutus suoritettuna.

Syyskuussa 1998 työmarkkinatukea oli saanut yhteensä 174 070 henkilöä. Heistä 111 341 henkilöä (64 % kaikista) oli siirtynyt työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella. Työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella siirtyneistä 111 341 henkilöstä 45 prosenttia oli saanut ansiopäivärahaa ja 55 prosenttia peruspäivärahaa. Ansiopäivärahalla siirtyneiden osuus on kasvanut 1990-luvun loppupuolella ja peruspäivärahalla siirtyneiden osuus vastaavasti alentunut.

Työmarkkinatukeen oikeutetuille kohdistetut toimenpiteet on arvion mukaan johtaneet harvemmin sijoittumiseen avoimille työmarkkinoille kuin yleensä työttömille kohdistetut toimenpiteet. Toimenpiteet eivät ole kuitenkaan olleet merkityksellisiä, sillä ne ovat useimmiten johtaneet jatkotoimenpiteisiin. Yhdistelmätuella työskennelleet ovat yleisimmin edelleen jatkaneet tukityössä. Ne jotka ovat olleet työmarkkinatuen työharjoittelussa, ovat joko jatkaneet työharjoittelua tai siirtyneet koulutukseen.

1.3.4. Yhteenveto työmarkkinatuen saajista

Seuraavassa on pyritty yhteen taulukkoon (taulukko 21) kokoamaan marraskuussa 1997 toimeentulotukea saaneita talouksia ja vuoden 1997 lopussa työmarkkinatukeen oikeutettuja henkilöitä. Toimeentulotuen osalta luvut viittaavat kotitalouden viitehenkilöön. Kotitaloudessa voi olla muitakin jäseniä, joihin nämä ehdot täytyvät, mutta niistä ei tilastosta ole saatavissa tietoa. Työmarkkinatukea koskevat tiedot koskevat henkilöitä.

Taulukko 21. Toimeentulotukea saavien talouksien ja työmarkkinatukeen oikeutettujen henkilöiden lukumääriä vuoden 1997 marraskuussa ja saman vuoden lopussa.

	Marraskuu 1997	31.12.1997
Toimeentulotukea + työttömyysturvaa saaneet taloudet	76 999 taloutta	
- näistä pitkäaikaisesti (12 kk) tukea saaneet	28 724 taloutta	
Tulottomat toimeentulotukea saaneet taloudet	14 821 taloutta	
- näistä pitkäaikaisesti (12 kk) tukea saaneet	4 106 taloutta	
Työmarkkinatukeen oikeutettuja		197 653 henkilöä
- eivät täyttäneet työssäoloehto		97 926 henkilöä
- 500 pv työttömyyspäivärahaa saaneet		99 972 henkilöä
- alle 25-v. työmarkkinatukeen oikeutettuja		43 492 henkilöä
- yli 25-v työmarkkinatukeen oikeutettuja		154 406 henkilöä

Työttömyyspäivärahaa ja toimeentulotukea yhtäaikaisesti saavista lähes kaikilla on työttömyysturvatulona peruspäiväraha ja nykyisin työmarkkinatuki. Vain muutamalla prosentilla tulona on ansiopäiväraha.

2. AKTIIVISEN SOSIAALIPOLITIIKAN PERIAATTEET JA LÄHTÖKOHDAT

Työryhmän näkemyksen mukaan aktiivinen sosiaalipolitiikka perustuu seuraaville periaatteille ja lähtökohdille:

1. Työnteon tulee kannattaa aina myös taloudellisesti

Verotus, etuudet ja maksut on mitoitettava siten, että työhön meneminen, työssäolo ja työhön paluu lisäävät käytettävissä olevia tuloja. Mikäli työnteon taloudelliset kannustimet ovat heikot, vaarana on työttömyyden ja työelämän ulkopuolella olon pitkittyminen. Työn pysyvyys ja kokoaikaisuus parantavat työn teon kannustavuutta.

2. Jokaisella työkykyisellä on oikeus työhön sekä työstä saatavaan toimeentuloon.

Yhteiskunnan tulee pyrkiä täystyöllisyyteen. Työ edistää parhaiten osallisuutta. Vajaatyökykyisten työhön osallistumista on tuettava, jotta he voisivat hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään. Täysipäiväisestä työstä saadun tulon tai vajaatyökykyisen tulojen ja tuen tulee yhdessä turvata toimeentulo.

3. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan huolehtia omasta ja läheistensä elatuksesta joko työllä tai sitä vastaavalla toiminnalla.

Yhteiskunnassa oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa. Työhön osallistumisen turvaamisen vastikkeena yhteiskunnalla on oikeus vaatia jokaista käyttämään omat kykynsä omasta ja läheistensä elatuksesta huolehtimiseen. Läheisillä tarkoitetaan tässä nykyisten lakien mukaisia huoltovelvollisuuden piirissä olevia.

4. Työttömyyden pitkittyminen on ehkäistävä niin, ettei siitä muodostu yksilötasolla jatkuvaa olotilaa

Pitkäaikainen työttömyys heikentää tosiasiaassa henkilön mahdollisuuksia olla työmarkkinoiden käytettävissä niin paljon, ettei hänen voida yleensä edellyttää saavan työtä ilman erityistoimenpiteitä. Tämän vuoksi työttömyyden pitkittymistä on pyrittävä estämään.

5. Yhteiskunta on velvollinen tukemaan henkilön työkyvyn ylläpitämistä ja palauttamista.

Työn ensisijaisuus edellyttää sitä, että sekä henkilö itse että yhteiskunnan palvelujärjestelmät ovat velvollisia toimimaan henkilön työkyvyn ja työmarkkinakelpoisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Henkilön oman panoksen hyödyntäminen edellyttää paitsi yhteistyötä myös selkeää viranomaisten vastuunjako.

6. Aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittäminen edellyttää myös, että nykyisiä sosiaaliturvaan käytettäviä varoja ohjataan uudella tavalla.

Julkisen talouden velkaantuneisuuden vuoksi sosiaaliturvaan ei voida käyttää merkittävästi lisävoimavaroja. Tämän takia uudistukset olisi pyrittävä tekemään siten, että sosiaaliturvan kohdentumista parannetaan pääsääntöisesti nykyisten voimavarojen puitteissa. Jos tässä onnistutaan, pidemmällä aikavälillä tämän pitäisi johtaa sosiaaliturvamenojen pienentymiseen. Sosiaaliturvan uudistamisen lisäksi tarvitaan myös aktiivista työvoimapolitiikkaa.

7. Työkäisen ja työkykyisen henkilön eläkkeelle siirtyminen tai siirtäminen ei ole aktiivista sosiaalipolitiikkaa.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteena on parantaa elatussuhdetta eli ei-työllisten määrää suhteessa työllisiin. Tämä edellyttää sitä, että yhä suurempi osa työkäisistä olisi työelämässä. Siirtäminen tai siirtyminen etuusjärjestelmästä toiseen ei paranna elatussuhdetta eikä siten voi olla aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoite

8. Palvelujärjestelmän - erityisesti koulutuksen ja kuntoutuksen - tulee yhdessä tulonsiirtojen kanssa tukea työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta.

Palvelujärjestelmiä tulee kehittää osana aktiivista sosiaalipolitiikkaa, koska tulonsiirtojen uudelleen kohdentamisella ei voida riittävästi luoda edellytyksiä pitkään työttöminä olleiden itsenäiselle selviytymiselle sekä pääsulle avoimille työmarkkinoille. Tulonsiirtojen on tuettava työkäisten hakeutumista koulutukseen, kuntoutukseen sekä muihin aktiivitoimenpiteisiin, joiden selkeänä tavoitteena tulee olla henkilöiden työkyvyn ja työmarkkinakelpoisuuden parantaminen ja palaaminen avoimille työmarkkinoille.

3. AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka EUROOPAN ERI MAISSA

Eurooppalaisen sosiaaliturvan taloudellinen ja sosiaalinen ympäristö on muuttunut tällä vuosikymmenellä huomattavasti. EU:n jäsenmaiden hitaan talouskasvun vuoksi sosiaaliturvan rahoituksen liikkumavara on pienentynyt samanaikaisesti, kun sosiaaliturvan saajien määrä on kasvanut sosiaalisten ja demograafisten muutosten myötä. Muun muassa komission tiedonannossa ”*Modernising and Improving Social Protection in the European Union*” (KOM 1997/102) todetaan, että sosiaaliturvajärjestelmät ja niiden rahoitus on pääsääntöisesti luotu vuosikymmeniä sitten eivätkä ne sellaisenaan vastaa enää nykyisiä tarpeita. Sen vuoksi sosiaaliturvajärjestelmä ja sen uudistaminen on noussut yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi. Sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen yleisenä tavoitteena on taata järjestelmän tehokkuus, parantaa järjestelmän talouskasvua tukevia ominaisuuksia ja työnteon kannusteita samoin kuin työntekijöiden työllistyvyyttä ja sopeutumiskykyä sekä huolehtia siitä, että sosiaaliturva voidaan taata kaikille sitä tarvitseville.

Kaikissa Euroopan Unionin sosiaalipolitiikkaa käsittelevissä asiakirjoissa on todettu, että vastuu sosiaaliturvan kehittämisestä ja rahoituksesta on jäsenvaltioilla.

EU-maissa on etsitty yhtäältä keinoja hillitä sosiaalimenoja ja toisaalta aktivointitoimenpiteitä, jotka vähentäisivät sosiaaliturvan varassa elävien määrää. Sen lisäksi tärkeänä pidetään taistelua syrjäytymistä vastaan. Entistä enemmän keskustellaan siitä, miten laaja sosiaaliturvajärjestelmän tulee olla, mitä riskejä sen tulee kattaa ja missä kulkee raja yhteiskunnan ja yksilön vastuun välillä.

Tässä luvussa esitellään lähinnä Euroopan unionin maiden viimeaikaisia sosiaalipolitiikan muutoksia pääosin Euroopan komission julkaisun *Social Protection in Europe 1997* ja komission kertomuksen KOM (1998/774) perusteella. Euroopan työllisyysobservatorion (*European Employment Observatory, 1997*) mukaan EU:n aktivointipolitiikassa voidaan erottaa kaksi lähestymistapaa. Ensimmäinen näistä on pelkästään insentiiveihin nojaava toimintalinja, joka tähtää työnteon kannusteiden parantamiseen. Toinen linja on ensisijaisesti sanktioihin perustuva politiikka. Siihen kuuluvat muun muassa etuuksien ehtojen kiristäminen, etuusajan ja korvaustason alentaminen tai rankaiseminen väärinkäytöksistä.

3.1. Viimeaikaisia sosiaalipolitiikan muutoksia

Euroopan komission julkaisussa ”*Social Protection in Europe 1997*” luodaan katsaus Euroopan unionin sosiaalipolitiikassa tehtyihin viimeaikaisiin toimenpiteisiin. Työllisyyspolitiikan keskeisenä linjana on ollut työttömien aktivointi kannustamalla heitä työelämään tai koulutukseen. Erityisesti on pyritty edistämään vaikeasti työllistyvien työttömien työllistymistä erilaisten erityistoimenpiteiden avulla. Toisaalta monissa jäsenmaissa, erityisesti Alankomaissa ja Ruotsissa, on viime vuosina tiukennettu sosiaaliturvan saamisen ehtoja. Suomessa, Espanjassa ja Itävallassa on pidennetty etuuden saamiseen vaadittavaa ansainta-aikaa. Työttömyysvakuutuksen kesto on alennettu Isossa-Britanniassa ja Tanskassa.

Etuuksien alentaminen ja niiden saantikriteerien kiristäminen lisäävät jo sinänsä työnteon kannusteita. Sen lisäksi useissa maissa on lisätty kannusteita tekemällä työnteko taloudellisesti houkuttelevammaksi kuin sosiaalietuuden turvin eläminen. Esimerkiksi Kanadassa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa on lisätty työstä saatavaa nettoansiota työllisyyttä tukevilla

etuuksilla. Näiden etuuksien (ns. *in-work benefit*) periaatteena on, että työtön voi työllistyttyään saada vielä tietyn aikaa aikaisemmat sosiaalietuutensa osittain tai kokonaan, jolloin matalapalkkainenkin työ on kannattavaa. Kannustinloukkuja on purettu myös matalapalkkaisille suunnatuilla verohelpoituksilla. USA:ssa on sovellettu ansiotulojen verohyvitystä (*Earned Income Tax Credit*) jo 1970-luvulta lähtien ja viime vuosina tästä toimenpiteestä on keskusteltu enenevässä määrin myös Euroopassa.

Koska yleisesti tunnustetaan, että työttömyydestä ja syrjäytymisestä aiheutuvien ongelmien hoidossa pelkkä taloudellinen tuki ei riitä, Euroopan unionin jäsenmaat ovat sitoutuneet Eurooppa-neuvoston hyväksymien työllisyysuuntaviivojen mukaisesti siirtymään entistä enemmän passiivisesta työvoimapolitiikasta aktiivisiin toimenpiteisiin. Tavoitteena on parantaa työelämän ulkopuolella olevien työllistyvyyttä ja auttaa heitä löytämään työpaikka. Esimerkiksi Tanskassa omaksuttiin vuonna 1995 käytäntö, joka takaa kaikille kaksi vuotta työttömänä olleille joko työpaikan tai koulutusta. Lisäksi alle 25-vuotiailla, joilla ei ole riittävä koulutusta, on oikeus vähintään 18 kuukauden koulutukseen, jos he ovat olleet kuusi kuukautta työttömänä. EU:n työllisyysuuntaviivojen mukaan jokaiselle työttömälle nuorelle tulisin tarjota uusi mahdollisuus ennen kuin työttömyys on kestänyt kuusi kuukautta. Uusi mahdollisuus voi tarkoittaa koulutusta, uudelleen koulutusta, työharjoittelua, työpaikkaa tai muita työllistämistoimenpiteitä. Vastaavasti työllisyysuuntaviivojen mukaan työttömille aikuisille tulisi tarjota uusia aloitusmahdollisuuksia ennen kuin he ovat olleet työttömänä 12 kuukautta.

Jäsenmaissa keskustellaan paljon työpaikkojen luomista edistävistä toimenpiteistä. Monissa maissa uusien työpaikkojen syntymistä on edistetty kohdennetuilla sosiaalivakuutusmaksujen alennuksilla ja suorilla tuilla.¹¹ Käytännössä työpaikkoja järjestettäessä sovelletaan erilaisia paikallisia yhteistyön muotoja, joissa myös sosiaaliviranomaiset ovat mukana. Työpaikkoja etsitään muun muassa palvelusektorilta, kolmannelta sektorilta ja kunnista. Yksi esimerkki työpaikkojen luomista edistävistä toimenpiteistä on Belgia, jossa tietyn tyyppisiin töihin nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä palkkaavat työnantajat saavat suurehkoa tukea kolmen vuoden ajan ja täyden vapautuksen sosiaalivakuutusmaksuista. Samoin Ranskassa työnantaja saa pitkäaikaistyöttömän työllistäessään tukea ja vapautuksen työnantajamaksuista. Isossa-Britanniassa vähintään kaksi vuotta työttömänä olleen työllistäjä vapautetaan sosiaalivakuutusmaksuista vuodeksi. Alankomaissa on 1990-luvulla otettu käyttöön useita työnantajille suunnattuja työnantajamaksujen alennuksia, joista viimeisin on vuodesta 1996 lähtien voimassa ollut ns. *SPAK*-menetelmä, jonka tavoitteena on edistää vähän koulutettujen matalapalkkaisten työllistämistä.

Monissa jäsenmaissa, erityisesti Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa, toimintarajoitteisuuden liittyvien etuuksien saajien määrä ja niihin liittyvät menot ovat kohonneet huomattavasti viimeisten 20 vuoden aikana. Viime vuosina on entistä enemmän pyritty vaikuttamaan siihen, ettei ihmisiä enää siirtyisi tai siirrettäisi yhtä laajalti pois työmarkkinoilta. Vajaakuntoisten työllistymistä on yritetty edistää vähentämällä diskriminointia ja poistamalla työllistymisen esteitä. Suomen lisäksi myös Itävallassa ja Ruotsissa on korostettu kuntoutuksen merkitystä. Vuonna 1998 Ruotsissa aktiivisiin työmarkkinatoimiin osallistuvista 15 prosenttia oli työttömiä vajaakuntoisia. Samanaikaisesti kannusteiden parantamisen ohella on joissakin maissa kiristetty myös etuuksien saantiehtoja. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa tehdään 28 työttömyysviikon jälkeen aiempaa huoleellisempi lääketieteellinen testi, jonka tarkoituksena on ar-

¹¹ Keskustelua on käyty paitsi uusien työpaikkojen myötä saavutetuista hyödyistä myös kustannuksista, joita tukitoimenpiteet tuovat mukanaan. Tällaisia kustannuksia voivat aiheuttaa ensinnäkin substituutiovaikutukset, jos työnantajat irtisanovat työntekijöitä ja palkkaavat tilalle tuettuja työntekijöitä ja toiseksi hukkakustannukset, joita syntyy, jos työnantajat olisivat ottaneet töihin tuettuja työntekijöitä ilman tukeakin.

vioida henkilön kyvykkyyttä mihin tahansa työhön riippumatta siitä, mitä työtä hän on tehnyt aiemmin. Samoin Saksassa etuuden saamisen ehtona on henkilön kyky työskennellä missä tahansa työssä. Alankomaissa työnantajien kannattaa parantaa työntekijöidensä työkykyä, työssä pysymistä ja työturvallisuutta, sillä työnantajan työkyvyttömyysvakuutusmaksut ovat pienemmät, jos heidän työntekijöidensä työkyvyttömyyshakemusten määrää on alhainen (ks. läh. luku 3.3.2.).

Pitkällä aikavälillä koko Euroopan unionissa on vahvistunut suuntaus jäädä eläkkeelle ennen varsinaista eläkeikää. Sen seurauksena sosiaalimenot ovat kasvaneet ja kansantaloudessa on menetetty ennen aikaisesti runsaasti osaamista. Naisten kohdalla tätä suuntausta on monissa maissa kompensoinut työvoimaosuuden koheneminen. Sen sijaan miesten tilanne on ongelmallisempi; keskimäärin vain puolet 55-64 -vuotiaista miehistä on enää työssä.

Eläkejärjestelmän uudistaminen on keskeinen keino sopeutua väestön ikääntymiseen. Varhaisesta eläkkeelle jäämisestä on yritetty tehdä vähemmän houkutteleva vaihtoehto useissa Euroopan unionin maissa ja virallista eläkeikää on nostettu samalla kun maksettavaa eläkettä on alennettu. Esimerkiksi Ruotsissa, Saksassa, Belgiassa ja Itävallassa on yritetty estää ennenaikaista eläköitymistä kiristämällä eläkkeelle jäämisen ehtoja ja/tai alentamalla eläkkeen määrää. Espanjassa sovelletaan sanktioita vapaaehtoisesti ennen vanhuuseläkeikää eläkkeelle jääviin ja Kreikassa varhain eläköityvien eläke on alempi. Itävallassa ikääntyneiden työntekijöiden työllistämistä edistetään vapauttamalla työnantajat sosiaalivakuutusmaksuista, jos he työllistävät ikääntyneen ja asettamalla lisämaksu, jos he irtisanovat ikääntyneitä.

Toinen tapa uudistaa eläkejärjestelmää on ollut vahvistaa sen vakuutusluonnetta ja kytkeä eläkkeen määrä kiinteämmin elämän aikana maksettuihin eläkemaksuihin. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole tapahtunut mitään yleistä siirtymää jakoperiaatteella toimivasta eläkejärjestelmästä rahastoivaan järjestelmään, vaikkakin ansioeläkkeiden ja yksityisten eläkkeiden merkitys on korostunut.

Erityisesti Suomessa, Saksassa, Ranskassa ja Itävallassa on pyritty suosimaan osa-aikaeläkettä, jotta ikääntyvät työntekijät pysyisivät ainakin osa-aikatyössä sen sijaan, että poistuisivat työelämästä kokonaan. Ranskaa lukuun ottamatta osa-aikaeläkemahdollisuutta on käytetty toistaiseksi suhteellisen vähän.

Terveystieteiden menojen rajoittaminen on ollut yleinen kehityspiirre Euroopan unionissa, minkä seurauksena menot suhteessa BKT:hen on pystytty pitämään kurissa. Menojen supistaminen on kuitenkin tuonut mukanaan huolen resurssien tehokkaasta kohdentamisesta ja käytöstä. Monissa maissa palvelu- ja lääkemaksujen käyttöönotto tai korottaminen on lisännyt kansalaisten kustannustietoisuutta ja rajoittanut siten käyttöä. Useissa maissa on myös pyritty hyödyntämään markkinamekanismin mahdollisia tehokkuusvaikutuksia lisäämällä kilpailua, erottamalla palvelujen tilaaja ja tuottaja toisistaan sekä rohkaisemalla näitä molempia osapuolia soveltamaan toiminnassaan enemmän liiketaloudellisia periaatteita. Keskustelua on käyty entistä enemmän myös sosiaalipalvelujen järjestämistavoista ja siitä, miten laaja julkisen sektorin roolin tulisi tässä suhteessa olla.

Social Protection in Europe 1997 –julkaisun mukaan resurssien kohdentaminen niitä eniten tarvitseville on ollut yhteinen huoli kaikkialla Euroopan unionissa. Tätä poliittista suuntausta heijastaa yhtäältä lievä tarveharkinnan lisääminen ja toisaalta verojen ja maksujen lisääminen etuudensaajille, mikä voi helpottaa sosiaaliturvan kustannusten jakautumista yhteiskunnassa tasapuolisemmin.

3.2. Viimesijainen toimeentuloturva

3.2.1. Tuen piirteitä eri EU-maissa

Viimesijainen toimeentuloturva (tässä käytetään lyhyden vuoksi myös nimeä toimeentulotuki) takaa vähimmäistoimeentulon kaikissa unionin jäsenmaissa. Sen asema sosiaaliturvajärjestelmässä on kuitenkin erilainen eri maissa. Maissa, joissa sosiaaliturva perustuu pääosin työntekoon, toimeentulotuet ovat kehittyneet järjestelmästä erillään. Näin on esimerkiksi Saksassa, Belgiassa, Itävallassa, Ranskassa, Luxemburgissa ja Alankomaissa, joissa viimesijaisen toimeentuloturvan hallinnosta vastaavat paikallisviranomaiset kansallisten viranomaisten asettaessa ainoastaan yhteiset oikeudelliset puitteet. Sellaisissa maissa puolestaan, joissa viimesijaisen toimeentuloturvan perustana on kansalaisten tarpeet ja avustusperiaate, se on kiinteä osa sosiaaliturvajärjestelmää ja valtion toimenpiteiden merkitys on selvempi. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Pohjoismaat, Irlanti, Iso-Britannia ja Portugali. Välimeren maiden järjestelmä on näiden kahden vaihtoehdon välimuoto. Viimesijaisen toimeentuloturvan hallinto- ja rahoitusvastuu jakautuvat siten eri maissa eri tavalla kansallisen, alueellisen ja paikallistason välillä.

Seitsemän EU:n jäsenvaltiota on asettanut toimeentulotuen saamiselle ikärajoja. Kahdessa toista jäsenvaltiossa edellytetään, että työkykyiset toimeentulotuen saajat ovat työmarkkinoiden käytettävissä, etsivät aktiivisesti työtä ja ovat valmiita vastaanottamaan mitä tahansa sopivaa työtä. Ranskassa ei tällaista vaatimusta sovelleta, vaan työntekijät sitoutuvat ”yleiseen integroitumiseen”, josta työnteko on vain yksi vaihtoehto. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa viimesijainen toimeentuloturva on jaettu kahteen erilliseen etuuteen sen perusteella, onko tuen saaja työmarkkinoiden käytettävissä vai ei. Yleisesti ottaen poikkeukset työmarkkinoiden käytettävissä olon vaatimukseen määritellään jäsenvaltioissa samalla tavalla - poikkeuksia tehdään sairauden, vammaisuuden sekä lasten tai vammaisten huoltajuuden perusteella. Alkoholin, huumeiden tai muiden päihteiden väärinkäyttäjät pidetään työkykyisten ja työkyvyttömiä rajalla olevina.

Viimesijaisen toimeentuloturvan taso vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Toimeentulotukea voidaan käyttää yhdessä muiden etuuksien ja palvelujen kanssa, mikä mutkistaa niiden myöntämismenettelyä. Asumistuki ja perheavustukset voivat muodostaa yhteensä yli puolet myönnetystä tuesta. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja työmarkkinoiden epävarmuus voivat vaikeuttaa järjestelmästä poispääsyä.

3.2.2. Kehitys 1990-luvulla

Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut Euroopan unionin maissa 1980-luvun lopulta alkaen. Yleinen suuntaus unionissa on kiinnittää enemmän huomiota köyhyyden ja syrjäytymisen taustatekijöihin, vähentää riippuvaisuutta etuuksista ja rohkaista kaikkia työkykyisiä hakeutumaan työhön. 1990-luvulla aktivoinnista ja velvoittamisesta on tullut yhä keskeisempi osa eurooppalaista viimesijaista toimeentuloturva.

Aktivoinnin periaatteena on tuen passiivisten piirteiden vähentäminen ja tuen saajien aktiivisuuden tukeminen ja lisääminen. Lopullisena tavoitteena on saattaa tuen saajat työmarkkinoille itsenäisen toimeentulon piiriin. Porkkanoita ovat varsinaiset aktivointitoimet, kuten matalapalkkaisten tuen ennallaan pitäminen ansiotuloista huolimatta, työllistämiskurssit, työssäkäyntikulujen huomioon ottaminen toimeentulotuessa, koulutusmahdollisuudet ja työllistymiskurssit.

Työllistymistä edistäviä toimenpiteitä yhdistetään toimeentulotukeen vaihtelevassa määrin eri jäsenvaltioissa. Tällaisia toimenpiteitä ovat suurimmissa vaikeuksissa olevien henkilöiden työllistämispalvelut ja yleishyödyllinen toiminta, työpaikkojen luominen kolmannelle sektorille, työnantajien kannustaminen toimeentulotukea saavien palkkaamiseen ja työelämään siirtymisen taloudellinen helpottaminen. Tämänkaltaisten työikäisten tuensaajien aktivointi liittyy eurooppalaisiin työllisyysuuntaviivoihin. Komission kertomuksen KOM (1998/774) mukaan toimenpiteiden vaikutukset ovat toistaiseksi olleet vähäisiä.

Monissa unionin jäsenmaissa on toteutettu toimenpiteitä, jotka parantavat tuensaajien taloudellista ja sosiaalista integroitumista yhteiskuntaan. Toimenpiteet ovat olleet asumis-, koulutus-, perhe- tai terveystoimintaa. Joissakin jäsenmaissa on toteutettu myös yksilöllisiä toimenpiteitä, joiden mukaan sosiaali- ja työvoimaviranomaiset laativat yhdessä työntekijän ja työnantajan kanssa tuensaajille henkilökohtaisen suunnitelman sosiaalisen integroitumisen edistämiseksi (esimerkiksi Belgiassa, Espanjassa, Ranskassa ja Portugalissa).

Työmarkkinoiden käytettävissä olevien toimeentulotuen saajien pääasiallisena työnsaantikeinona on työvoimatoimistoon ilmoittautuminen, joka on pakollista joissakin unionin jäsenvaltioissa. Perinteisesti työttömyyden torjuminen ei ole kuulunut sosiaalipalvelujen toimintakenttään, mutta monissa jäsenvaltioissa sosiaalipalveluille on kuitenkin annettu aktiivisempi tehtävä työllisyyden suhteen. Sosiaaliviranomaisten vastuulla on tällöin kehittää työmarkkinoihin liittyvää erityistoimintaa. Tämä suuntaus merkitsee useimmiten muutoksia etuuksien hallinnoinnissa ja rahoituksessa.

Sosiaali- ja työvoimapalveluja on pyritty lähentämään toisiinsa useissa EU-maissa. Esimerkiksi Belgiassa, Ranskassa, Saksassa, Portugalissa, Irlannissa ja Isossa-Britanniassa toimeentulotuensaajat ovat työllistämistoimenpiteiden suhteen etusijalla samaan tapaan kuin pitkäaikaistyöttömät. Toinen tapa on motivoida työvoimapalveluja kiinnittämään enemmän huomiota suurimmissa vaikeuksissa oleviin henkilöihin ja kehittämään yhteistyötä toimeentulotukihallinnon kanssa. Belgiassa sosiaalitoimistot toimivat usein yhteistyössä koulutus- ja työllisyyspalvelujen kanssa. Ranskassa työvoimatoimistot keskittyvät suurimmissa vaikeuksissa olevien työllistämiseen. Alankomaissa työvoima- ja sosiaaliviranomaiset paikallistavat yhteistyössä vaikeasti sijoitettavat henkilöt, joihin työvoimapalvelut sitten keskitetään.

Keskimäärin vain muutama prosentti toimeentulotuen saajista on koulutuksessa tai työharjoittelussa. Tanskassa laki velvoittaa kunnat järjestämään aktivoivaa koulutusta ja työharjoittelua. Ruotsissa kehitetään kansallista toimintaohjelmaa, jossa ovat mukana monivuotinen (1997-2002) aikuiskoulutus ja työmarkkinatukitoimet. Aktivoivaa koulutusta tarjotaan kuitenkin ensisijaisesti koulunsa loppuun saattaneille. Joissakin maissa työnantajille maksetaan harjoittelupaikan tarjoamisesta (esim. Saksassa, Luxemburgissa, Belgiassa, Ranskassa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa). Saksassa on käytössä pitkäaikaistyöttömille tarkoitettu integroimissopimus, jossa työntekijä, työnantaja ja työvoimatoimisto sopivat tietyistä koulutusajasta ja kustannuksista vastaa työvoimatoimisto.

Useimmissa EU-maissa (Saksa, Belgia, Tanska, Espanja, Ranska, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Iso-Britannia) on kehitetty erityistoimenpiteitä, joiden pitkän aikavälin tavoitteena on palauttaa työttömät työmarkkinoille. Yleensä kohteena ovat ainoastaan sellaiset henkilöt, joiden katsotaan olevan työmarkkinoiden käytettävissä, mutta joissakin maissa toimenpiteet ulotetaan myös esimerkiksi yksinhuoltajiin ja iäkkäisiin ihmisiin. Erityistoimenpiteisiin liittyviä yleishyödyllisiä tehtäviä tarjoavat ennen kaikkea kunnat. Tehtävät liittyvät julkisten tilojen ja rakennusten kunnossapitoon, ympäristöön, julkisiin palveluihin ja sairaaloihin. Toimeentulotuen lisäksi tehtävistä maksetaan palkkio tai kulukorvaus.

Tällaisen toiminnan tavoitteena on ehkäistä täydellinen toimeettomuus ja sosiaalinen syrjäytyminen. Siten autetaan ennen kaikkea sellaisia henkilöitä, jotka eivät muutoin voisi välittömästi palata työelämään. Työn luonne ja työolosuhteet eivät kuitenkaan vastaa avoimien työmarkkinoiden tilannetta ja erityistoimenpiteisiin osallistuvat ovat edelleen täysin riippuvaisia sosiaalietuuksista eivätkä he ole oikeutettuja esimerkiksi vakuutusluonteisiin työttömyys- tai eläke-etuuksiin.

Viime aikoina on monessa maassa kunnan järjestämien erityistoimenpiteiden sijasta pantu pääpaino kolmannella sektorilla tehtävään tuettuun työhön. Työttömiä kannustetaan työllistämään itsensä sosiaalitalouteen, lähipalveluihin ja julkisiin palveluihin. Vapaaehtoistyöstä nämä työpaikat eroavat siinä suhteessa, että ne ovat paremmin organisoituja, perustuvat usein työsopimukseen ja työstä maksetaan sosiaaliturvamaksuja.

Komission kertomuksen KOM (1998/774) mukaan ongelmana on, että näiden toimenpiteiden kehittäminen kuormittaa paikallisviranomaisia huomattavissa määrin. Työtehtävät ovat useimmissa tapauksissa vähän vaativia, huonosti palkattuja, osa-aikaisia ja lyhytkestoisia eivätkä tarjoa kunnollista työkokemusta. Rahoitus on toteutettu hyvin eri tavoin eri jäsenmaissa toimeentulotukijärjestelmästä riippuen - joissakin maissa rahoituksen päävastuu on kunnilla, toisissa maissa valtiolla.

Toimeentulotuen saajille itselleen suunnatut toimenpiteet eivät ole ainoa työntöön kannusteiden lisäämisen keino. Monet kannusteet on suunnattu työnantajille, jotta työn kysyntä lisääntyisi. Tavallisimpia keinoja on alentaa työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja, etenkin määräaikaissa työsuhteissa. Saksassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa kannustetaan työnantajia tällä tavoin palkkaamaan erityisesti toimeentulotuen saajia.

Työhön paluun kannustimiin liittyy keskustelu viimesijaisen toimeentuloturvan ja vähimmäispalkan suhteesta, jota käydään monissa jäsenvaltioissa. Toimeentulotuen tasoa ei varsinaisesti ole alennettu, mutta jäsenvaltiot ovat tehostaneet seuraamuksia, jos henkilö kieltäytyy työstä tai toimenpiteeseen osallistumisesta. Joissakin jäsenvaltioissa pienennetään avustusta (esim. Tanska, Saksa, Suomi, Alankomaat ja Iso-Britannia). Toistuvan kieltäytymisen tapauksessa avustuksen maksaminen voidaan keskeyttää useiksi kuukausiksi tai sitäkin pidemmäksi aikaa (Belgia, Espanja, Ranska, Alankomaat, Iso-Britannia, Luxemburg ja Portugali).

Jotta toimeentulotuelta olisi helpompi siirtyä palkkatyöhön, kuudessa jäsenvaltiossa (Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti ja Alankomaat) maksetaan tietyn siirtymäkauden ajan (1-3 vuotta) joko osittaista tai täyttä toimeentulotukea palkkatyön ohella. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa ei ole mitään ajallista rajoitetta sille, että saa toimeentulotukea ja palkkaa yhtäaikaan, jos työtuntien määrä viikossa jää tietyn rajan alle (16 tuntia Isossa-Britanniassa, 30 tuntia Irlannissa). Menettelyn tehokkuus riippuu kussakin maassa siitä, minkälaisen kokonaisuuden

se muodostaa yhdessä sosiaaliturvajärjestelmän, työskentelyoikeuden, aktiivisten koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden ja verotusjärjestelmän kanssa.

Toimeentulotukea saavien henkilöiden aidosta työllistymisestä ei ole olemassa kaikissa EU:n jäsenmaissa tietoa. Vain pieni osa poistuu toimeentulotuen piiristä työllistymisen kautta. Lisäksi näiden työpaikkojen pysyvyyttä ei pystytä arvioimaan. Toimeentulotukea saavan työllistymisen esteet liittyvät selvitysten mukaan esimerkiksi perhetaustaan, koulutukseen ja asumiseen. Joskus taas vaihtoehtojen löytäminen moninaisesta koulutus- ja työllisyystoimenpiteiden verkosta on vaikeaa. Monissa jäsenmaissa Suomi mukaan lukien onkin alettu laatia yksilöllisiä toimintasuunnitelmia.

3.3. Ison-Britannian, Alankomaiden, Tanskan, Ruotsin ja Irlannin toteuttamaa politiikkaa tuen saajien aktivoimiseksi

Tässä jaksossa esitellään tämän työryhmän näkökulmasta valikoituja esimerkkejä aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteistä, joita on toteutettu muissa maissa. Tuen saajien aktivointi ja työhön velvoittaminen ovat Isossa-Britanniassa, Alankomaissa, Tanskassa ja Ruotsissa huomattavan keskeinen osa viimesijaista toimeentuloturva. Tuen saajia pyritään yhtäältä aktivoimaan ja kannustamaan työntekoon, mutta toisaalta heitä samalla velvoitetaan siihen tuen saannin vastineeksi. Maiden toimeentulotuen kannusteet ja sanktiot esitetään kootusti taulukossa 22 jakson lopussa.

3.3.1. Iso-Britannia

Työnteon kannusteiden parantaminen edustaa niin sanottua porkkanamallia, jossa tuen saajaa palkitaan aktiivisuudesta työmarkkinoilla. Lähtökohtana on, että työhön osallistuminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin pelkällä tuella eläminen. Oleellisin kannustinkeino on tarveharkinta, jolloin tuen tarvetta ja määrää arvioitaessa osa kotitalouden varallisuudesta ja ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon. Arvion ulkopuolelle jätetään keskimäärin vajaat 200 markkaa kuukausiansioista. Toinen tapa parantaa työnteon kannusteita on tuen tarvetta ja määrää arvioitaessa ottaa huomioon työhön osallistumisesta aiheutuvia menoja. Osa *in-work benefits* –etuuksista on varattu yksinomaan lapsiperheille ja tuen suuruus riippuu lasten lukumäärästä.

Lisäksi Isossa-Britanniassa kannustetaan työntekoon maksamalla ns. työllistämisrahaa (*Back to Work Allowance*), joka myönnetään yli 3 kuukautta työttömänä olleelle, jos hän siirtyy viimesijaisen toimeentuloturvan piiristä kokopäivätyöhön. Muita tärkeitä tukitoimia ovat koulutuksen ja ammattitaitovalmiuksien antaminen. Työllistymisen tukitoimet kirjataan hakijan kanssa tehtyyn suunnitelmaan.

Tuen saajalla on velvollisuus etsiä aktiivisesti työtä ja hänen tulee myös olla valmis vastaanottamaan tarjottu työ. Jos toimeentulotuen saaja laiminlyö tämän velvollisuuden, häntä voidaan rangaista alentamalla tukea tai lopettamalla sen maksaminen kokonaan. Sanktiotoimenpiteistä on tarkat ohjeet. Perusosan vähennys on tuntuva (40 %) ja tuen alennus kestää kuusi kuukautta. Tuen maksu voidaan myös kokonaan lakkauttaa tuen saajan toistuvan laiminlyönnin vuoksi.

Tuen saamisen vastikkeellisuus ei kuitenkaan koske kaikkia toimeentulotuen asiakkaita, vaan kyse on pilottiohjelmasta, jossa vastikkeellisuutta edellytetään yli 2 vuotta työttöminä olleilta tuen saajilta.

Vuonna 1998 Isossa-Britanniassa annettiin uusi sosiaaliturvaohjelma, jossa korostetaan työhön osallistumisen velvoittavuutta. *New Deal* -ohjelman tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja tukiriippuvuutta, parantaa työnteon kannusteita ja tukea työntekoa, säästämistä ja kunniallista elämää. Erityisesti tavoitteena on, että nuoret, pitkään työttöminä olleet ja yksinhuoltajat saadaan tuen sijasta työelämään.

Yli kuusi kuukautta työttömänä olleen 18-24-vuotiaan nuoren työllistämiseksi maksetaan työnantajalle 60 punnan viikkokorvausta kuuden kuukauden ajan. Vaihtoehtoisesti kyseinen nuori voi valita vapaaehtoistyön, työskentelyn ympäristön hyväksi *Environmental Task Force* 'ssa tai opiskella täysipäiväisesti tietyillä kursseilla. Kieltäytymistapauksessa tuen maksu lakkautetaan määräajaksi.

New Deal -ohjelmassa työhön kuuluu myös nuoren kouluttamista. Työnantajat kirjoittavat laatusitoumuksen, joka koskee erityisesti juuri tarjottavaa koulutusta. Laatuvaatimusten täyttämistä koskevilla sitoumuksilla pyritään myös siihen, että työnantajat olisivat halukkaita jatkamaan työsuhdetta tuetun kauden jälkeenkin. Tällaisen menettelyn tavoitteena on välttää se, että tuetuilla työntekijöillä ryhdyttäisiin väliaikaisesti korvaamaan vakituista henkilöstöä.

Työnhakijat, jotka osallistuvat *New Deal* -ohjelmaan, voivat saada paikallisten yhteistyökumppaneiden tarjoamaa aktivoivaa koulutusta neljän *Gateway-vaihetta* edeltävän kuukauden ajan. Niille, jotka eivät ole saattaneet päätökseen pakollista keskiasteen koulutustaan, voidaan tarjota enintään vuoden pituista kokopäiväkoulutusta.

Jos kyseessä on 25 vuotta täyttänyt ja yli kaksi vuotta työttömänä ollut henkilö, hänet palkkaavalle maksetaan *New Deal* -ohjelman mukaan 75 puntaa viikossa kuuden kuukauden ajan. Yksinhuoltajille järjestetään tapaaminen oman sosiaalityöntekijän kanssa, joka auttaa ja neuvoo työetsinnän, koulutustarpeiden, etuuksien ja lastenhoidon suhteen. Yksinhuoltajien aktivoimisohjelma on vapaaehtoista ja kohdistuu ensisijaisesti sellaisiin vanhempiin, joiden nuorin lapsi on jo koulussa.

Isossa-Britanniassa sosiaalietuuksista vastaavien virastojen henkilöstö toimii samoissa tiloissa kuin työvoimapalvelut, jotka vastaavat kaikista *Jobseeker's Allowance* -etuuden saajista eli niistä toimeentulotuen saajista, joilla on velvoite olla työmarkkinoiden käytettävissä. Työvoimapalvelujen asemaa on vahvistettu ja ne toimivat yhteistyössä useiden paikallisten toimijoiden kanssa *New Deal* -ohjelman toteuttamiseksi.

Tuensaajille laaditaan yksilöllinen suunnitelma *Jobseeker's Agreement*, joka on edellytyksenä *Jobseeker's Allowance* -etuuden saamiselle ja jota tarkistetaan kahden viikon välein. Siinä määritellään, minkälaiseen työhön henkilö on käytettävissä ja millaisten vaiheiden kautta hän etsii työtä.

3.3.2. Alankomaat

Alankomaissa on kunnilla ollut velvollisuus jo vuodesta 1996 lähtien kartoittaa kaikki toimeentulotuen saajien työllistymismahdollisuudet ja siihen tarvittavat muut tukitoimet. Hajauttamisen myötä paikallisviranomaisilla on myös enemmän toiminnanvapautta. Kunnat vastaavat koulutuksesta, työllisyydestä, terveydenhuollosta, asumisesta ja yleensä kuntalais-

ten hyvinvoinnista. Toimeentulotukeen verrattava taloudellinen tuki ja siihen liittyvä työllistämisen kuuluu osaksi sosiaaliavustuksia. Kunnat saavat valtionavustuksina 40 prosenttia tuloistaan. Vielä vuonna 1997 valtio maksoi sosiaaliavustuksista 90 prosenttia. Erityisavustukset kunnat rahoittivat itse.

Alankomaiden toimintamalli perustuu ajatukseen siitä, miten korkea kynnys työttömällä henkilöllä on työmarkkinoille. Kynnys riippuu muun muassa iästä, työkokemuksesta, koulutuksesta ja työttömyysajasta. Kynnyksen mukaan tarvittava toiminta voidaan jakaa neljään ryhmään seuraavasti: 1) Työtöntä henkilöä voidaan auttaa välittömästi eikä erityispalveluita tarvita (arvion mukaan n. 10 prosenttia kaikista työttömistä). 2) Työn saamisen mahdollisuuksia on parannettava, avun tarve alle vuosi. 3) Työnhakijan kynnys työmarkkinoille on liian korkea, intensiivisen avun tarve yli vuosi. (2- ja 3-ryhmiin kuuluvia on yhteensä noin 40 prosenttia työttömistä.) 4) Työnhakijan kynnys työmarkkinoille liian korkea eikä hän ole toistaiseksi työmarkkinoiden käytettävissä (noin 50 %).

Alankomaiden työllisyyspalvelut keskittyvät toiminnassaan pitkään työttömänä olleiden ja vaikeasti sijoitettavien henkilöiden aktivoimiseen. Tähän ryhmään kuuluvat määritellään yhdessä sosiaalipalveluista vastaavien paikallisviranomaisten kanssa. Pitkäaikaistyöttömiä koskevan *weg naar de arbeids markt* –ohjelman mukaisesti tuensaajalle laaditaan yksilöllinen suunnitelma, johon sisältyy sosiaaliseen integroitumiseen, opintoihin ja koulutukseen liittyviä järjestelyjä. Sosiaalisen aktivoinnin ohjelmalla pyritään integroimiseen paljon laajemmassa mielessä kuin pelkästään työllistämään henkilö normaaliin ansiotyöhön. Avoimille työmarkkinoille osallistuminen ei ole ainoa tavoite, mutta kuitenkin toivottavaa.

Julkiset työvoimapalvelut, sosiaalitoimistot ja sosiaalipalvelut on määrää koota vuoteen 2001 mennessä niin kutsuttuihin työtä ja tuloa hoitaviin keskuksiin, jossa kaikki työnhakijat ja sosiaalietuuksien hakijat voivat asioida yhdellä luukulla.

Viimesijaisen toimeentuloturvan tarvetta ja määrää arvioitaessa jätetään Alankomaissa huomioon ottamatta osa tuensaajatalouden varallisuudesta ja 15 prosenttia tuen saajan ansiotuloista. Nykyisin tarveharkinnan ulkopuolelle jäävä ansiotulojen määrä arvioidaan asiakas- ja kuntakohtaisesti. Työhön osallistumisesta aiheutuvia menoja ei oteta huomioon tukea myönnettäessä.

Toimeentulotuen ja palkan yhtäaikaisella kertymisellä on Alankomaissa haluttu kannustaa etenkin osa-aikatyöhön.

Myös Alankomaissa tuen saajalla on velvollisuus aktiiviseen työnetsintään ja työn vastaanottamiseen. Velvollisuuden laiminlyönti johtaa sanktioihin. Toimeentulotuen perusosaa voidaan vähentää Alankomaissa 5-20 prosenttia neljän kuukauden ajalta. Toistuvan laiminlyönnin vuoksi tuki voidaan evätä kokonaan samoin kuin Isossa-Britanniassa.

Alankomaissa tuen vastikkeellisuus koskee sellaisia 16-21-vuotiaita henkilöitä, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kuusi kuukautta. Vuoden 1997 jälkeen toimeentulotuen saannin vastikkeellisuuden yläikäraja on nostettu 65 ikävuoteen. Muutoin ei ole tehty oleellisia muutoksia siihen, miten aktivointia toteutetaan kuin että nuorten kohdalla säännöt ovat jonkin verran tarkentuneet ja tiukentuneet.

Koska työkyvyttömyysetuusia saavien lukumäärä kasvoi Alankomaissa huomattavasti 1980-luvulla, työkyvyttömyysetuusjärjestelmää uudistettiin vuonna 1993 siten, että etuuden saamisen ehtoja kiristettiin, etuuden saajia velvoitettiin käymään entistä säännöllisemmin lääkärin-tarkastuksissa, työkykyä ryhdyttiin arvioimaan yleisesti eikä vain tiettyyn tehtävään liittyen, etuustasoja alennettiin ja kustannukset siirrettiin työnantajille.

Työnantajien työkyvyttömyysmaksujen vakuutusluonnetta on korostettu aiempaa enemmän, sillä maksut riippuvat yrityksen työntekijöiden työkyvyttömyyshakemusten määrästä. Työnantajien kannattaa pyrkiä alentamaan työkyvyttömyyshakemusten määrää parantamalla työntekijöiden terveyttä, työkykyä ja työturvallisuutta, sillä työnantajan työkyvyttömyysvakuutusmaksut ovat sitä alhaisemmat, mitä pienempi on työkyvyttömyyshakemusten määrä. Työnantajat voivat halutessaan jättäytyä pois maksujärjestelmästä, arvioida työvoimansa työkyvyttömyysriskin itse ja vakuuttaa työntekijänsä yksityisesti. Tosin tässäkin tapauksessa heillä on yhtä suuret kannusteet ehkäistä työkyvyttömyyttä. Työkyvyttömyysetuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena on alentaa merkittävästi työkyvyttömyysetuutta tarvitsevien määrää.

3.3.3. Tanska

Vuonna 1998 Tanskassa tuli voimaan laki aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, joka sisältää säännökset aktivoinnista, käteisavustuksesta (vastaa Suomen toimeentulotukea), kuntoutuksesta ja suojatyöstä. Lain mukaan kunnan on järjestettävä aktivointitoimia kaikille alle 25-vuotiaille käteisavustuksen saajille, jotka eivät ole olleet työssä ja joilla ei ole oikeutta työttömyyskassan maksamaan työttömyyspäivärahaan. Aktivointitoimet on aloitettava viimeistään siinä vaiheessa, kun käteisavustusta on maksettu 13 viikkoa ja aktivointia tulee järjestää 18 kuukauden ajan vähintään 30 tuntia viikossa. Sellaisille alle 25-vuotiaille työttömille käteisavustuksen saajille, joilla on oikeus työttömyyskassan maksamaan työttömyyspäivärahaan, kohdistettävien aktivointitoimien tulee kestää kuuden kuukauden ajan. Lain mukaan aktivointitoimia voidaan järjestää myös yli 25-vuotiaille työttömille käteisavustuksen saajille viimeistään siinä vaiheessa, kun avustusta on maksettu kuusi kuukautta. Avustustoimista sovitaan yksilöllisesti.

Tanskassa toimeentulotuki rahoitetaan verovaroin ja rahoitusvastuu on jaettu tasan kuntien ja valtion kesken. Kunnat saavat 50 prosenttia myöntämästään toimeentulotuesta takaisin valtiolta. Kunta vastaa neuvonnasta suunnitelmien laadinnasta ja muusta hallinnosta aiheutuvista kuluista. Valtio korvaa lisäksi kunnille 50 prosenttia palkkauksesta, alkuavustuksesta, kuntoutuksesta ja erityistilanteiden tuesta.

Tuen saajalla on oikeus ja samalla velvollisuus saada näitä toimenpiteitä. Aktivointitoimiin sisältyy työtä, työharjoittelua, koulutusta, valmennusta tai muita aktiviteetteja asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan. Noin 20 prosenttia aktivointitoimenpiteisiin osallistuvista henkilöistä on aktivoivassa koulutuksessa ja noin 60 prosenttia työharjoittelussa. Työharjoittelussa olevalle maksetaan sopimuksen mukainen tai vastaavasta työstä maksettavan palkan suuruinen palkka.

Kunta tarjoaa kuntoutusta tai muuta aktivointia sekä taloudellista avustusta eri syistä työrajoitteisina oleville henkilöille auttaakseen heitä pysymään työmarkkinoilla tai pääsemään sinne. Kuntoutus perustuu yksilölliseen ja yhdessä laadittavaan suunnitelmaan. Kuntoutusajalta maksetaan kuntoutusrahaa.

Suojatyötä voidaan järjestää niille, joilla on pysyviä työkyvyn rajoitteita ja jotka eivät ole mahdollisen kuntoutuksen jälkeen työllistyneet avoimille työmarkkinoille työkyvyn vajavuuden vuoksi. Suojatyössä oleva voi saada myös ns. sosiaalieläkettä. Kuntoutus ja suojatyö koskevat erityisesti sosiaalisesti ongelmaisia, päihteiden ym. käyttäjiä tai muita sellaisia henkilöitä, joilla ei ole oikeutusta kuntoutukseen muulla perusteella.

Tanskassa kannustetaan taloudellisesti työmarkkinoille osallistumiseen jättämällä osan työtuoloista huomioonottamatta toimeentulotuen tarvetta ja määrää arvioitaessa. Myös työssäkäyntikuluja otetaan laajasti huomioon toimeentulotuen saannin perusteena olevia menoja arvioitaessa. Tällaisia ovat työmatkoista ja työvälineistä aiheutuvat kulut. Taloudellisen varallisuuden huomioonottamisessa Tanskan käytäntö on väljää. Laissa on määritelty se osuus varallisuudesta, joka voidaan jättää huomioonottamatta.

Tuen saajalle myönnetään lisätukea hänen työllistyessään tai osallistuessaan aktivointitoimenpiteisiin. Maksettava summa on tavallisesti kiinteä ja lisää välittömästi tuen saajan tuloja. Avustuksen myöntäminen on harkinnanvaraista.

Tuen saajalla on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä aviopuolionsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Työttömällä tuen saajalla on velvollisuus ottaa osaa aktivointitoimiin. Viimesijainen toimeentulotuki on Tanskassa vastikkeellista siten, että se koskee kaikkia muita paitsi laissa poissuljettuja henkilöitä. Toimeentulotukea voidaan alentaa, jos tuen saaja ei täytä velvollisuuksia. Tuen maksaminen voidaan lakkauttaa kokonaan, jos hakija kieltäytyy näistä toimenpiteistä toistuvasti lyhyen ajan sisällä.

3.3.4. Ruotsi

Ruotsissa on kansallinen toimintaohjelma, jossa on mukana monivuotinen (1997-2002) aikuiskoulutusaloite ja työmarkkinalaitokset. Aktivoivaa koulutusta tarjotaan ensisijaisesti henkilöille, jotka ovat täyttäneet oppivelvollisuutensa.

Ruotsissa vuonna 1998 voimaantulleessa sosiaalihuoltolaissa on säännöksiä aktivoinnista. Sosiaalitoimella on velvollisuus tukea toimeentulotukea myöntäessään asiakkaan omia työllistymismahdollisuuksia. Kunnat voivat velvoittaa tuen saajaa osallistumaan työvalmiuksia edistävään toimintaan. Aktivointitoimien tulee olla asiakkaan kanssa tehtyyn suunnitelmaan perustuvia. Tärkeä rooli on sosiaalityöllä, joka on kiinteä osa taloudellista toimeentulotukea.

Kunnat rahoittavat toimeentulotuen keräämillään veroilla ja valtion tuella. Valtion tuella katetaan toimeentulotuen kustannuksista noin viidennes.

Samoin kuin Tanskassa tuen saajalla on velvollisuus huolehtia kykynsä mukaan itsestään, elatuksestaan sekä aviopuolison ja alaikäisten lasten elatuksesta. Työttömän velvollisuutena on etsiä työtä ja työttömän tuen saajan velvollisuus on osallistua aktivointitoimiin. Ruotsissa toimeentulotuen vastikkeellisuus koskee erityisesti nuoria. Jos tuen saaja ei täytä velvollisuuksia, toimeentulotukea alennetaan tai evätään kokonaan toistuvissa kieltäytymistapauksissa.

Myöskään Ruotsissa ei oteta toimeentulotukea myönnettäessä huomioon kaikkia työtuloja, mutta Ruotsissa tässä ollaan huomattavasti tiukempia kuin esimerkiksi Tanskassa. Työmatkoista ja työvälineistä aiheutuvia kuluja otetaan huomioon laajasti. Ruotsin käytäntö varallisuuden huomioonottamisessa tukea harkittaessa on hyvin tiukkaa.

Samoin kuin Tanskassa tuen saajan työllistyessä tai osallistuessa aktivointitoimenpiteisiin hänelle maksetaan lisätukea. Tuen myöntäminen on harkinnanvaraista, mutta Ruotsissa ei ole selviä ohjeita tuen määrästä.

3.3.5. Irlanti

Irlannissa aktivoivaa sosiaalipolitiikkaa toteutetaan useilla toimenpiteillä, joiden ytimen muodostaa *Back to Work* –etuus. Tämä työllistämisraha otettiin Irlannissa käyttöön koeluonteisesti vuonna 1993, jolloin se koski 3000 työpaikkaa. Nykyisin etuuden saajia on jo lähes kymmenkertainen määrä ja kaikkiaan kuuden vuoden aikana ohjelmaan on osallistunut yli 50 000 työntekijää.

Tuen tavoitteena oli saattaa pitkäaikaistyöttömät takaisin työhön työllistämisrahalla, johon liittyy myös koulutusta ja harjoittelua. *Back to Work* –tuki on suunnattu vähintään vuoden työttömänä olleille yli 23-vuotiaille tai tietyille muille ryhmille kuten yksinhuoltajille ja vammaisille, jos he työllistyvät tai ryhtyvät yrittäjiksi.

Työllistämisrahan tavoitteena on pehmentää taloudellisesti siirtymistä pitkäaikaistyöttömydestä työhön usealla tavalla. Ensiksikin työllistyneille maksetaan alennettua sosiaaliturvaa (*social welfare payment*) kolmen vuoden ajan siten, että ensimmäisenä vuonna maksetaan 75, toisena 50 ja kolmantena 25 prosenttia. Yrittäjäksi ryhtyvät saavat vastaavaa etuutta neljän vuoden ajan siten, että ensimmäisenä vuonna sen määrä on 100 prosenttia. Ne työllistyneet, jotka osallistuvat ohjelmaan sen koko keston ajan, ovat edelleen oikeutettuja lisäetuuksiin, joita ovat oma ja koko perheen terveydenhoito, polttoaineavustus talvikautena, jouluna maksettava bonustuki, voikupongit, kouluvaatetusavustus, asumistuki sekä asuntolainatuki tiettyyn tulorajaan saakka.

Työllistämisrahaa maksetaan ansioiden suuruudesta riippumatta eikä se ole veronalaista tuloa. Työpaikan suhteen vaatimuksena on, että työ ei saa korvata jo olemassa olevia työpaikkoja, työajan on oltava vähintään 20 tuntia viikossa ja että se voidaan muuttaa pysyväksi työsuhteeksi. Työnantajaa kannustetaan palkkaamaan pitkäaikaistyöttömiä vapauttamalla heidät työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista kahden vuoden ajaksi.

Yrittäjiksi ryhtyville maksetaan lisäksi erilaisia muita tukia paikallisviranomaisten harkinnan mukaan. Tällaisia tukia ovat ennen kaikkea halpakorkeiset lainat ja yritysneuvonta.

Ohjelman vaikuttavuusarvion mukaan *Back to Work* –ohjelma rohkaisi takaisin työelämään yhtä paljon sellaisia, jotka olivat jo luopuneet työhausta sekä niitä, jotka eivät olleet onnistuneet löytämään työtä yrityksistään huolimatta. Toisten palvelukseen työllistyneiden uudelleen integrointi työelämään onnistui hyvin ohjelman aikana (kahden vuoden kuluttua ohjelman alkamisesta 81 % oli yhä mukana), mutta aleni puoleen ohjelman päättymisen jälkeen (noin 40 %). Yrittäjiksi ryhtyneistä oli työelämässä kahden vuoden kuluttua vähemmän, 65 prosenttia, mutta heidän määränsä ei tästä enää juuri vähentynyt ohjelman päättyttyä.

Parhailaan Irlannissa kehitellään *Back to Work* –ohjelmaa, joka on tarkoitettu yli viisi vuotta työttömänä olleille. Tässä ohjelmassa työllistämisrahaa edeltää kuuden viikon harjoittelu- tai koulutusjakso.

Irlannin työmarkkinatilanne on parantunut huomattavasti vuodesta 1993 ja myös pitkäaikaisyöttömyys on alentunut selvästi. Ne pitkäaikaistyöttömät, jotka eivät vielä ole työllistyneet, ovat enimmäkseen moniongelmaisia, vaikeasti työllistyviä. Näitä työntekijöitä eivät pelkät *Back to Work* –tyyppiset taloudelliset tukitoimet auta, vaan he tarvitsevat yksilöllisesti räätälöityjä toimenpiteitä.

3.3.6. Toimeentulon kannusteet ja sanktiot

Aktivoiva ja kannustava työllistäminen liittyy monissa maissa viimesijaista toimeentulotukijärjestelmää. Taulukossa 22 kuvataan kootusti toimeentulotukeen liittyviä rahallisia ja muita kannustimia sekä laiminlyönneistä aiheutuvia toimenpiteitä

Taulukko 22. Toimeentulotuen rahalliset kannustimet (1-4), ei-rahalliset kannustimet (5-7) sekä työvelvollisuus ja sen laiminlyönnistä aiheutuvat toimenpiteet (8-13)

	Tanska	Ruotsi	Suomi	Alan-komaat	Iso-Britannia
1. Vain osa työtuloista otetaan huomioon tukea myönnettäessä	Kyllä		(kyl-lä) ¹²	kyllä	Kyllä
2. Käteisvarallisuudesta jätetään osa huomioimatta	Kyllä			kyllä	Kyllä
3. Työssä käynnistä aiheutuneita kuluja huomioidaan	Kyllä	kyllä	kyllä		
4. Työllistymis- tai aktivointibonus on käytössä	(kyllä)	(kyllä)	kyllä		
5. Velvollisuus järjestää tuen saajalle koulutusta ym.	Kyllä	kyllä		kyllä	Kyllä
6. Päivähoidon järjestäminen	Kyllä	kyllä	kyllä		
7. Sosiaalityöllä on keskeinen rooli aktivoinnissa	Kyllä	kyllä	kyllä		
8. Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi	Kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	Kyllä
9. Työhön saatavilla olo	Kyllä	kyllä		kyllä	Kyllä
10. Aktiivinen työn etsiminen	Kyllä	kyllä		kyllä	Kyllä
11. Tuen maksaminen alennettuna	Kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	Kyllä
12. Tuen maksamisen lopettaminen	Kyllä	kyllä		kyllä	Kyllä
13. Tuki vastikkeellista	Kyllä	kyllä		kyllä	Kyllä

Lähde: Kuivalainen, S. Toimeentulotuki Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa. Suomen Kuntaliitto, Turun yliopisto, Helsinki 1999

¹² Suluissa olevat ovat osittain tai kokonaan harkinnanvaraisia

4. TEHTYJÄ ESITYKSIÄ

Toimeentulotuen säädöspohjan tarkistamista selvittäneen työryhmän muistio (*STM:n työryhmämuistio 1997:24*)

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä toiminut, toimeentulotuen säädöspohjan tarkistamista selvittänyt työryhmä (1997:24) luovutti muistionsa 20.11.1997. Työryhmä viittaa viime aikojen julkiseen keskusteluun toimeentulotuen myöntämiseen liittyviin työllistämistä edistävien toimenpiteiden kytkemiseen toisiinsa nykyistä kiinteämmin. Lainsäädännön kehittämiseen liittyvinä näkökohtina työryhmä pitää tärkeänä, että edellä mainitut mahdollisuudet kytkeä toimeentulotuen myöntäminen työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin selvitetäisiin perusteellisesti. Tämän perusteella työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö yhdessä työhallinnon ja muiden yhteistyötahojen kanssa selvittäisi tällaisten toimenpiteiden käyttömahdollisuudet ja lainsäädännön muutostarpeet tässä yhteydessä.

Selvitysmies Pentti Arajärven esitykset (STM:n työryhmämuistiot 1997:18, 1997:20 ja STM:n monisteita 1998:17)

Selvitysmies Pentti Arajärven pidemmän aikavälin ehdotukset koskevat toimeentuloturvaan koskevan lainsäädännön selkeyttämistä ja siihen liittyviä eräitä suuntaviivoja sosiaaliturvan kehittämiseksi. Selvitysmies Arajärvi korosti sitä, että toimeentuloturvaan myönnettäisiin yleensä vain silloin, kun henkilö on perustellusta syystä estynyt itse hankkimasta toimeentuloaan. Etuuksien keskinäisten tasojen määräytymisessä olisi hänen mukaansa keskeistä pyrkiä aktiivisuuteen eli turvan tulisi olla korkeinta silloin, kun henkilö pyrkii työllistymään, parantamaan suhteellista asemaansa työmarkkinoilla tai muutoin luomaan ja lisäämään edellytyksiä omakohtaiseen huolenpitoon ja selviytymiseen.

Arajärven mukaan työttömyysturvan vähimmäispäiväraha ja viimesijainen etuus, toimeentulotuki ovat tasoltaan tarpeettoman lähellä toisiaan. Myöskään koulutusturvan etuudet eivät Arajärven mukaan ole suhteessa työttömyysturvaan aina tarkoituksenmukaisia.

Kansallinen ikäohjelma 1998-2002

Valtioneuvosto asetti 11.2.1997 Kansallisen ikäohjelman vuosiksi 1998-2002. Sen tavoitteena on edistää ja tukea työelämässä olevien erityisesti yli 45-vuotiaiden työssä jatkamista sekä työttömänä olevien uudelleen työllistymistä. Keinoina on lainsäädäntötoimia, koulutusta, kehittämis- ja kokeilu- sekä tutkimushankkeita, tiedotusta ja viestintää ym. Lainsäädäntötoimiin sisältyy työsuojelulain tarkistamista, työterveyshuoltolain uudistamista, eläkelainsäädännön tarkistamista, työnantajamaksujen tarkistamista eräissä tapauksissa. Koulutustoimenpiteet kohdistuvat työsuojeluhenkilöstön, työterveyshuoltohenkilöstön, yritysjohton ja henkilöstöhallinnon, opettajien sekä ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden koulutukseen.

Vammaistyöryhmä '96:n muistio (STM:n työryhmämuistioita 1997:6)

Vammaistyöryhmä '96:n mielestä vammaisten ihmisten sosiaaliturvan perusteita ja sisältöä tulee ajanmukaistaa. Käytettävissä olevat voimavarat tulee kohdentaa selkeästi siten, että ne kannustavat vammaisia ihmisiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen sekä kohtelevat tasapuolisesti eri vammaisryhmiä. Tuen painopisteen tulee olla vaikeavammaisten henkilöiden tuke-

misessa. Tuen lähtökohtana on myös oltava, että vammaista ihmistä ei pidetä tulonsiirtojen ja palveluiden passiivisena kohteena, vaan aktiivisena toimijana, jolla on oikeus ja velvollisuus vaikuttaa omien selviytymisedellytystensä suunnitteluun ja elämänsä ohjautumiseen.

Ansiotyön ensisijaisuus muihin toimeentuloturvaetuksiin tulee työryhmän näkemyksen mukaan olla periaatteena myös silloin kun toimintakyky on alentunut. Työryhmä haluaa kohdentaa vammaispolitiikan voimavaroja vammaisten työssäkäynnin, opiskelun ja kuntoutuksen sekä omatoimisuuden tukemiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan muun muassa vammaistuen tason nostamista, kuntoutuksen ja koulutuksen nostamista ensisijaiseksi vaihtoehdoksi eläkkeelle siirtymisen sijaan.

Työryhmä teki seuraavia budjetti- ja lakiehdotuksia: invalidivähennys poistetaan ja niillä ns. verotuilla kehitetään suoria tukia ja palveluja, kansaneläkelaitoksen maksamien vammaistukien ja eläkkeensaajien hoitotukien tasojen korotusta, 16-17 vuotiaiden vammaisten henkilöiden ohjaaminen ammatilliseen kuntoutukseen työkyvyttömyyseläkkeen sijasta, vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen laajentamista, kannustintukea ja eläkkeen lepäämäänjättämistä, vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien kehittämistä, eräiden näihin kuuluvien palvelujen lisäämistä ja kohderyhmän laajentamista sekä yhteensovittamista muiden vastaavien etuuksien kanssa. Lisäksi oli ehdotuksia maksupolitiikkaan ja verotettavan tulon alarajaan.

Vammaisten henkilöiden työllisyyden edistämiseksi olisi esimerkiksi tukityöllistämisrahat säilytettävä vähintään sen hetkisellä tasolla vaikeavammaisten työllistämisen edistämiseksi. Lisäksi tulisi hyödyntää teknologiaa mahdollisimman paljon ja tehokkaasti.

Lappalainen-Soininen. Kannustaako sosiaaliturva työhön? (Vajaakuntoisten työllistämisen edistämissätiö 1999)

Selvitys suosittelee uudistuksia työehtoihin ja esittää mahdollisia tukimuotoja työnantajille, jotka palkkaavat vajaakuntoisia työntekijöitä. Sosiaaliturvamaksujen alentamiset ja verohelpotukset voivat lisätä vajaakuntoisten henkilöiden kysyntää ja tarjontaa työmarkkinoille. Vajaakuntoisten työllistämisen keskeisiä asioita ovat ansiosidonnaisessa sosiaalivakuutuksessa työnantajille muodostuvat vastuut. Selvityksen tekijöiden mukaan työnantajien vastuita olisi hajautettava, mikä voisi tapahtua esimerkiksi eläkejärjestelmien tasausrahaston avulla.

Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1996/5)

Hallitus päätti iltakoulussaan kesäkuussa 1995 asettaa ministeritason ohjausryhmän valmistelemaan esityksiä tulo- ja kannustinloukkujen purkamisesta. Työryhmän tavoitteena oli järjestelmien muuttaminen siten, että sosiaalietuudet, asiakasmaksut, ansiotulojen kasvu sekä verotus muodostavat kokonaisuuden, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää kannustinloukkujen syntymisen. Työryhmän työ valmistui keväällä 1996.

Kannustinloukkutyöryhmä esitti omien ja puolison ansiotulojen hankkimisen kannustamista työttömyysturvaetuksien ja työmarkkinatuen rinnalla, asumistuen ja toimeentulotuen parempaa yhteensovittamista, päivähoitomaksujen tulosidonnaisuuden lieventämistä ja maksuportaiden poistamista, pienten palkka- ja yrittäjätulojen verotuksen keventämistä sekä nuorten sosiaalietuuksien rajaamista.

Työttömyysturvaan liittyvät muutokset toteutettiin muuttamalla päivärahojen sovittelua suhteessa palkkatuloon sekä lieventämällä työmarkkinatuen puolison tuloja koskevaa harkintaa. Uudistukset tulivat voimaan 1.1.1997.

Pienten lasten hoitojärjestelmän uudistus tuli voimaan 1.1.1997. Uudistuksessa luovuttiin kannustinloukkuja aiheuttaneista portaittaisista päivähoidomaksuista sekä lievennettiin päivähoidomaksujen tulosidonnaisuutta.

Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovituksen valmistelua jatkettiin siten, että asian valmistelu siirrettiin erilliselle selvitysmiehelle (Pentti Arajärvi), jonka esitysten perusteella toteutettu uudistus tuli asumistuen osalta voimaan 1.1.1998 ja toimeentulotuen osalta 1.3.1998.

Pienten palkka- ja yrittäjätulojen verotuksen keventäminen toteutettiin vuoden 1997 verotuksen osalta korottamalla kannustinloukkutyöryhmän esitysten mukaisesti kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen enimmäismäärää sekä kohdentamalla vähennys ainoastaan ansiotuloon. Vuosien 1998 ja 1999 verotuksessa korotettiin vähennyksen enimmäismäärää vielä lisää.

Esitys vanhempien tulojen selvittämisestä myönnettäessä toimeentulotukea kotoa poismuuttaneille nuorille, jotka eivät opiskele, ei toteutunut.

Kannustinloukkutyöryhmän esitysten perusteella tehtyjä uudistuksia on kattavasti arvioitu valtiovarainministeriön 18.2.1999 julkaisemassa selvityksessä ”Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia” ja Veronmaksajain Keskusliiton 24.11.1998 julkaisemassa selvityksessä ”Miten kävi kannustinloukun?” Tehdyt selvitykset osoittavat, että kannustinloukkuja on toteutetuilla uudistuksilla kyetty vähentämään.

Matti Marjanen: Työpankki - vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalli (STM:n työryhmämuistioita 1999:5)

Työpankki -mallin mukaisen työllistämisen tavoitteena on täydentää nykyistä työllisyyspolitiikkaa luomalla työmahdollisuuksia työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteistyönä pitkäaikais-työttömille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta.

Kuntien vastuuta ehdotetaan lisättäväksi työllistämistoimenpiteiden suunnittelussa, yhteensovittamisessa ja toteutuksessa työllisyysaijesopimusten solmimismenettelyä kehittämällä. Työpankkiin työllistettävien työntekijöiden kanssa tehtäisiin pääsääntöisesti normaali työsopimus ja maksettaisiin työehtosopimuksen mukainen palkkaus. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen tapahtuisi ns. huoltosuhteessa, jolloin palkkaa ei maksettaisi, vaan etuudet määriteltäisiin muulla tavalla.

Työpankki pyrki luomaan työpaikat yhteiskunnalle ja asukkaille hyödyllisistä ja tarpeellisista tehtävistä, jotka ovat työvoimavaltaisia ja jotka kuuluvat suurelta osin yhteiskunnan huolehdittaviksi, mutta joita elinkeinoelämä, julkinen sektori tai muukaan toimijataho ei nykyisin hoida. Tällaisia voisivat esimerkiksi olla ympäristöhuollon ja -suojelutehtävät sekä perheiden ja kotitalouksien tarvitsemat siivous-, tuki- ja hoitopalvelut. Lisäksi työpankki etsisi aktiivisesti työpaikkoja muualta, myös avoimelta sektorilta muun muassa työntekijöiden jatko-sijoitusta ajatellen.

Esityksen mukaan sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset yksilöllisen työllistämissuunnitelman laatimisesta niille henkilöille, joiden työllistymisedellytysten parantamisesta kunta on tehnyt sopimuksen työvoimatoimiston kanssa. Lisäksi ehdotetaan, että sosiaalihuoltolakiin otettaisiin säännökset kuntouttavasta työllistämistoiminnasta, mikä on tarkoitettu erityisesti sellaisille työttömille, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteistä.

Rahoitus ehdotetaan suoritettavaksi yhteisesti työhallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon määrärahoista sekä ympäristöhuollon ja -suojelun tehtävät ympäristöministeriön määrärahoista.

Sosiaalihuollon lainsäädäntömuutokset ehdotettiin valmisteltavaksi siten, että hallituksen esitys voitaisiin antaa syksyllä 1999 ja saattaa voimaan vuoden 2000 alusta. Alkuun ehdotettiin kokeiluhanketta muutamilla alueilla.

5. AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Useiden lakien säännökset vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttamiseen tai toteutumiseen. Erilaisia palveluita, koulutusta, etuuksia ja toimeentuloa koskevien säännösten lisäksi on runsaasti menettelyyn liittyviä säännöksiä. Lainsäädännön tarkastelun ensimmäisenä lähtökohtana on perusoikeudet, joiden kautta määritellään muun muassa viimesijaisen ja syyperusteisen toimeentuloturvan suhdetta. Jaksoon sisältyy myös lyhyet kuvaukset niistä keskeisistä työhallinnon säännöksistä, joilla on merkitystä työttömien työnhakijoiden etuuksiin ja palveluihin.

5.1. Perusoikeusuudistus

5.1.1. Työllisyyden edistäminen

Vuonna 1995 voimaan tulleessa perustuslain uudistuksessa muutettiin Hallitusmuodon perusoikeuksia koskeva II-luku. Uusi 15 § korvaa yhdessä muun muassa työttömyysturvaa koskevan 15 a §:n kanssa hallitusmuodon aiemman oikeutta työhön ja työvoiman suojelua koskevan 6 §:n 2 momentin. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös vahvistaa yrittämisen vapauden periaatetta, kun ammatti ja elinkeino on nimenomaan mainittu toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Säännöksessä ehdotettua oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Vapautta solmia työsopimus tai tulla nimitetyksi virkaan rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa. Lisäksi on lukuisia oikeudellisia rajoituksia tosiasiallisten rajoitusten lisäksi. Osa toiminnasta on luvanvaraista.

Hallitusmuodon aiempi säännös (6 § vuodelta 1972) oikeudesta työhön oli kirjoitettu valtiovallan jokseenkin ehdottoman velvollisuuden muotoon. Sen mukaan kansalaisille tuli järjestää mahdollisuus tehdä työtä. Järjestämisvelvollisuutta oli tosin jonkin verran suhteellistettu ilmaisulla ” tarvittaessa” ja lakivarauksella, joka oli kirjoitettu muotoon ”mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Perusteluissa todetaan, että Suomessa on vallinnut laajahko työttömyys suuren osan siitä ajasta, jonka ko. työllisyyslainsäädäntö on ollut voimassa. Uutta työllisyyslainsäädäntöä muotoiltaessa lähdettiin siitä, ettei voida olettaa, että työttömyys kyettäisiin pysyvästi poistamaan ja että valtion pystyisi aina järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle. Valmistelussa otettiin huomioon myös työllisyyslainsäädäntöä saadut kokemukset ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan Suomi on velvollinen edistämään työllisyyttä. Täystyöllisyys on ollut kuitenkin tavoitteena.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Valtiot sitoutuvat ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi. Artiklassa luetellaan eräitä toimenpiteitä, kuten koulutusohjelmat ja suunnitelmat vakaan taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen ja täystyöllisyyden saavuttamiseksi. Myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa asetetaan valtion tavoitteeksi se, että jokaisella tulee olla mahdollisuus ansaita elantonsa itse vapaasti valitsemassaan ammatissa. Peruskirjassa on säännöksiä myös mahdollisimman korkean ja vakaan työllisyystason saavuttamisesta tarkoituksena täystyöllisyyden turvaaminen. Täystyöllisyystavoite tunnustetaan myös Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksissa. Sopimusten mukaan aktiivisella politiikalla, jonka tarkoituksena on edistää tuottavuutta ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvaa täystyöllisyyttä, pyritään varmistamaan, että työtä on tarjolla kaikille, jotka ovat käytettävissä ja hakevat työtä.

HM:n 15 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi työllisyyden edistäminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Julkisen vallan tulee siten pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen. Pykälä sisältää myös maininnan oikeudesta työllistävään koulutukseen, josta säädettäisiin lailla. Yksilön ja yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu ammattitaidon ja muun koulutuksen puutteesta. Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole kuitenkaan itsetarkoitus eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaa oikeutta saada erilaisia ammatillisia koulutusjaksoja niin kauan kuin henkilö itse haluaa ja työttömyys jatkuu. Työllistävän koulutuksen luonteeseen kuuluu, että sillä voidaan lisätä henkilön mahdollisuuksia työllistyä.

5.1.2. Välttämätön toimeentulo

Hallitusmuodon 15 a §:ään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeusäännökset. Hallitusmuodossa ei aiemmin ollut vastaavaa säännöstä. Sosiaalisia oikeuksia suojattiin lähinnä valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännöstöllä. Sosiaaliturvaa on kehitetty niin, että sosiaalilainsäädäntö on jokseenkin kattavaa eikä perusoikeusuudistus varsinaisesti edellyttänyt uutta lainsäädäntöä. 15 a § kattaa myös kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaan turvataan jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, ettei henkilö kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avunsaamisen edellytykset tulee selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. 15 a §:n perusteluissa viitataan toimeentulotukea koskevaan säännöstöön ja todetaan, että käytännössä tarvitaan alemmanasteista säännöstöä välttämättömän toimeentulon järjestämiseksi. Lisäksi viitataan Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja tulkintaan siitä, että välttämättömän toimeentulon saaminen on järjestettävä subjektiivisena oikeutena.

5.1.3. Syyperusteinen perustoimeentulo

Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyyppillisesti tilanteista, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Perustoimeentuloturvaan koskeva säännös turvaisi siten kuin lailla säädetään toimeentulon ja etuudet näissä tilanteissa. Saamisedellytykset eivät ole sidoksissa tarveharkintaan, vaikkakin se voi liittyä johonkin etuuteen.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökseen sisältyvää toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitettä on käytännössä tulkittu siten, että ilmaisulla tarkoitetaan luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Toimeentulon perusturvaan on luettu myös vähimmäisetuuksia vastaavat ansioon suhteutetut etuudet sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruisia toimeentulotasoa (PeVM 7/1992 vp). Uuden säännösten mukaan taataan kaikissa oloissa säännöksen tarkoittamia sosiaalisia riskitilanteita koskevat lakisääteiset turvajärjestelmät. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, voiko henkilö normaaliin toimeentuloonsa liittyvistä muutoksista huolimatta saada riittävän perustoimeentulon.

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa massatyöttömyyden aikana. Tämä säännös asettaa perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjälle velvoitteen ” taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitselle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus. Uudistuksen tarkoituksena ei ollut turvata uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliin-putoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja heidän oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutos kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat esimerkiksi työttömyyden johdosta heikentyneet. Tämän tapaisiin seikkoihin liittyvä tarveharkinta on niin ollen sallittua perustuslain kannalta.

5.1.4. Välttämättömän toimeentulon ja syyperusteisen perustoimeentulon suhde

Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Perustuslain mukaista ei siten ole jättää 1 momentissa tarkoitettun turvan varaan henkilöä, joka valtiosäännön mukaan on oikeutettu edellä todetuin tavoin lailla säädettävään perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin nojalla siinä mainituissa tilanteissa. Hallitusmuoto ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Lausunnossaan (17 /1995 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi ehtojen voivan myös silloin esillä olleen sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistämistä. Perustoimeentulon turvaavat ehdot

voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Valiokunta pitikin hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin kannalta mahdollisena, että työmarkkinatuen saaminen nuorten osalta kytkettiin osallistumiseen lain tarkoittamiin toimenpiteisiin, joiden asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen on ilmeinen. Tämän edellytyksenä oli kuitenkin taata näille nuorille oikeudellisella tasolla pääsy kyseisten toimenpiteiden piiriin. Siksi valiokunta katsoi, että heidän tulee ilman odotusaikaa päästä työmarkkinatuen piiriin, jos heille ei ole määräajassa kyetty järjestämään mahdollisuutta osallistua näihin toimenpiteisiin.

Tavoitteita, joilla työmarkkinatukea kohdennetaan työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuvien henkilöihin sekä kannustetaan heitä valitsemaan työ tai koulutus passiivisen toimeentulotuen sijaan on pidetty sopuosinnassa hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään, että ”julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön” ja lisäksi että ”oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla”.

5.1.5. Ikään liittyvät kysymykset

Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa iän perusteella. Ikärajojen asettamista käytetään sosiaaliturvalainsäädännössä kahteen tarkoitukseen. Näin voidaan yhtäältä määritellä, ketkä kuuluvat tietyn järjestelmän piiriin ja toisaalta asettaa ehtoja esimerkiksi jonkun etuuden myöntämiselle. Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta yleensä oleellisempia ovat ensiksi mainitun kaltaiset ikäraja järjestelyt.

Se, että 18-24-vuotiaat nuoret on asetettu eri asemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta ei eräin edellytyksin ole ollut esteenä rajoitusten asettamiselle. Perustuslakivaliokunnan tulkinnassa on arvioitu sitä, onko työmarkkinatukioikeuden kytkeminen työllistymismahdollisuuksien kohdentamiseen ollut riittävä perustelu ikärajan asettamiselle. Työllisyyslainsäädännössä nuorella tarkoitetaan alle 25-vuotiasta työnhakijaa (työllisyysasetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohta). Tämän seikan ja ammatillista koulutusta vailla olevia kohtaavan työelämästä syrjäytymisuhan huomioon ottaen valiokunta katsoi, että vallinnut nuorisotyöttömyystilanne muodosti hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18-24-vuotiaiden erilliskohtelulle työmarkkinatukioikeuden suhteen. Toisaalta valiokunnan mielestä oli selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asettaa, sitä vaikeampi sille olisi löytää valtiosäännön kannalta hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrjintää.

5.1.6. Sosiaali- ja terveystalvet

15 a §:ään sisältyy myös julkiselle vallalle velvoite riittävien sosiaali- ja terveystalvetjen järjestämiseen siten kuin lailla säädetään. Talvetjuja järjestettäessä olisi otettava huomioon paitsi välillisestikin vaikuttavat perusoikeussäännökset, myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon talvetjujen järjestämisessä riittävien talvetjujen määrittelyn lähtökohtana tulee pitää sellaista talvetjujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

5.1.7. Asumisen edistäminen

Julkisen vallan tehtäväksi on niinikään asetettu velvoite edistää oikeutta asuntoon. Säännös ei kuitenkaan sisällä subjektiivista oikeutta asuntoon ja säännös sisältää viittauksen myös asu-

misen omatoimiseen järjestämiseen. Sosiaaliset perusoikeudet eivät ole pelkästään julkisen vallan vastuulla. Perusoikeussäännösten kokonaisuus korostaa myös yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa.

5.1.8. Suomen uuden perustuslain voimaantulo

1.3.2000 tulee voimaan uusi Suomen perustuslaki (731/1999). Perusoikeussäännökset sisältyvät lain 2.lukuun. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen jälkeen ei ole ilmennyt tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön asiallisia muutoksia. Voimassa olevan Hallitusmuodon II luvun säännökset ehdotettiin siirrettäväksi sellaisenaan uuden perustuslain 2 lukuun. Perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta todetaan voitavan viitata yleisesti hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön (PeVM 25 /1994 vp). Ehdotettujen perusoikeussäännösten tulkinnassa voidaan perustelujen mukaan lisäksi nojautua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen perusoikeuksien tulkintakäytäntöön.

5.2. Laki toimeentulotuesta

5.2.1. Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen toimeentulon turvaava taloudellinen tuki, toimeentulotuki, vastasi huoltoapua ja oli luonteeltaan yhteiskunnan antama etuus. Toimeentulotukeen oli oikeutettu henkilö, joka oli tuen tarpeessa eikä voinut saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tahi muulla tavalla. Riittävä edellytys toimeentulotuen antamiseen oli tosiasiallinen elatukseen käytettävien varojen puute. Näiden varojen puuttuessa jokaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada kunnalta apua kohtuullisen elatuksen hankkimiseen. Jokaisella elatuksen puutteeseen joutuneella kansalaisella oli itsenäinen oikeus elatuksen saamiseen toimeentulotukena. Toimeentulotuki oli edelleen huoltoapulain mukaisesti luonteeltaan yksityisen henkilön toimeentuloa viime kädessä turvaava yhteiskunnan antama etu. Sosiaalihuoltolaissa ei ollut huoltoapulaissa ollutta suoranaista mainintaa velvollisuudesta elättää itsensä. Sen katsottiin kuitenkin sisältyvän omaa ansiotyötä ja yrittäjätoimintaa koskevaan viittaukseen. Jokainen katsottiin siten edelleenkin velvolliseksi pitämään huolta omasta elatuksestaan sekä lastensa ja puolisonsa elatuksesta siten kuin muissa laeissa säädetään. Sosiaalihuoltolaki ei edellyttänyt täydellistä varattomuutta, vaan toimeentulotuen saamiseksi riitti, ettei kohtuullista toimeentuloa ollut mahdollista hankkia käytettävissä tai määrättävissä olevilla varoilla, elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Toisaalta myönnetty tuki voitiin periä takaisin esimerkiksi myöhemmin realisoitavasta varallisuudesta.

Valtioneuvosto määräsi tuen myöntämisperusteista yhtenäisesti koko maata varten. Valtioneuvoston päätökseen on sisällynyt vuoden 1996 alusta säännös (3 §:n 2 momentti), joka antoi mahdollisuuden alentaa toimeentulotuen perusosaa enintään 20 prosentilla, mikäli henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä.

Sosiaalihuoltolakiin sisältyi niinkään säännökset ehkäisevästä toimeentulotuesta. Tämän tuen tarkoituksena oli auttaa henkilöä jo ennen kuin henkilö oli välittömän toimeentulotuen

tarpeessa selviytymään odotettavissa olevasta toimeentulo-ongelmasta. Tavoitteena oli ensisijaisesti säilyttää tai elvyttää henkilön omatoimisuutta. Tuen myöntämisperusteista päättivät kunnat eikä niitä määritelty yhtenäisesti koko maata varten. Sosiaalihuoltolain perustelujen mukaan kunnan tulisi voida jokaisessa yksittäistapauksessa harkita, henkilön olosuhteet huomioon ottaen, millä tavoin henkilön sosiaalista suorituskkyä juuri sillä hetkellä tehokkaammin edistetään.

5.2.2. Oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaan

1.3.1998 voimaan tullut laki toimeentulotuesta (1412/1997) kumosi sosiaalihuoltolain toimeentuloa koskevat säännökset. Toimeentulotuki on lain mukaan sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Lain mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan ja niiden elatuksesta, joihin nähden hän on elatusvelvollinen muun lain-säädännön perusteella.

5.2.3. Toimeentulotuen perusosan alentaminen

Toimeentulotuesta annettuun lakiin sisältyy säännös, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan tietyin edellytyksin alentaa. Toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntyä. Toimeentuloa voidaan alentaa säännöksen mukaan niissä tapauksissa, joissa henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai muutoin toimii siten, ettei hän työllisty tai ole osallisena toiminnoissa, joilla hänen työllistymistään voidaan edistää. Toimeentulotukea voidaan tällöin harkinnan mukaan alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Toistuvasti työstä tai aktivoinnista kieltäytyvältä tahi aktivointimahdollisuuden laiminlyövältä perusosaa voidaan vielä tästäkin alentaa, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia. Lisäedellytyksenä on, että tarjolla oleva työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide toisi ihmisarvoisen elämän turvan. Tarkoituksena on antaa mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa henkilölle voidaan osoittaa konkreettinen ja hänen kykyihinsä ja olosuhteisiinsa sovitettu tapa hankkia toimeentulonsa, mutta henkilö toistuvasti kieltäytyy siitä. Työtarjouksen tulee olla sellainen, että se soveltuu asianomaiselle henkilölle, että se tarjoaa välttämättömän toimeentulon kohtuullisen pitkän ajan ja että tarjous on voitu tehdä toistuvasti. Vastaavasti työvoimapolitiittisen toimenpiteen tulee olla konkreettinen, riittävän pitkä ja tarjota toimenpiteen aikana välttämätön toimeentulo. Työtarjousta ja työvoimapolitiittista toimenpidettä tarkastellaan yhdessä, kun arvioidaan toistuvasti tapahtunutta kieltäytymistä. Henkilöstä johtuvia syitä, jotka estävät työn tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen tarjoamisen tai vastaanottamisen ovat laiminlyönnit. Näitä ovat aktiivinen, tietoinen tarjousten välttely tai passiivinen ryhtymättömyys yhteydenottoon tai vastaavaan toimenpiteeseen.

5.2.4. Harkinta toimeentulotuen perusosan alentamisessa

Edellä mainitut toimeentulotuen perusosan alentamiset voidaan toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 4 momentin mukaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

5.2.5. Ehkäisevä toimeentulotuki

Toimeentulotuesta annettuun lakiin sisältyvät säännökset myös ehkäisevästä toimeentulotuesta. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Tuki on riippumaton siitä, onko perhe oikeutettu muuhun toimeentulotukeen. Ehkäisevän tuen yksi tavoite on pyrkiä välttämään lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimeentulotuen tarve. Ehkäisevällä tuen käytöllä voidaan erityisesti pitkällä tähtäyksellä saavuttaa myös taloudellista säästöä. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukea koskevassa oppaassa (1998:2) ministeriö on kehottanut kuntia etsimään erilaisia ratkaisuja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden katkaisemiseksi. Kyseeseen voisivat tulla muun muassa erilaiset työllistymistä, kuntoutusta ja opiskelua koskevat hankkeet. Tarvittaessa hankkeiden toteuttamiseen voi yhdistää ehkäisevän toimeentulotuen järjestelyjä. Käytännössä tällaisten hankkeiden käynnistäminen ja toteuttaminen edellyttää usein sosiaalitoimen yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

5.2.6. Toimeentulotukea koskevista lääninoikeuksien päätöksistä

Toimeentulotuesta on ollut valitusoikeus lääninoikeuksiin, mutta ei korkeimpaan hallinto-oikeuteen ennen 1.1.1999. Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt lääninoikeuksien toimeentulotukipäätöksiä vuonna 1996 ja 1997 (STM monisteita 1998:34 ja 35). Lääninoikeuksien päätöksissään mahdollisesti noudattamien tulkintalinjojen löytäminen ei tehtyjen selvitysten mukaan ole helppoa. Päätösten perusteluista on usein vaikea tulkita, onko ratkaisuun vaikuttaneet juuri kyseisen tapauksen erityispiirteet vai onko ratkaisu sovellettavissa yleisemminkin vastaavan tyyppisissä tilanteissa. Huolimatta päätösten yleistettävyyteen liittyvistä ongelmista voidaan todeta, että lääninoikeuksien ratkaisukäytäntö ei ole yhdenmukainen. Lääninoikeuksilla on toisistaan poikkeavia näkemyksiä esimerkiksi siitä, milloin toimeentulotukea on pidettävä henkilön viimesijaisena tukimuotona ja milloin henkilö on sen tarpeessa.

Tällä hetkellä on käytettävissä vasta muutamia korkeimman hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskevaa päätöstä. Valitusoikeuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja oikeuden tulevien päätösten oletetaan yhtenäistävän toimeentulotukea koskevaa päätöksentekoa.

5.3. Työttömyysturva

5.3.1. Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalain (602/1984) mukaan Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon, on

oikeus työttömyysturvaan tämän lain mukaisesti. Työttömyysturvaan on oikeus lisäksi eräin rajoituksin ja laissa määrätyillä edellytyksillä yritystoimintaa harjoittavalla henkilöllä.

Lain 2 §:n mukaan työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamiseksi tai lieventämiseksi maksetaan työttömyyspäivärahaa joko peruspäivärahana tai ansioon suhteutettuna päivärahana.

Työttömyyspäivärahaan on oikeus työvoimatoimistoon ilmoittautuneella, kokoaikatyötä hakevalla, työkykyisellä työttömällä henkilöllä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä tai jota ei ole voitu osoittaa koulutukseen. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevalla henkilöllä on oikeus työttömyyspäivärahaan, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.

Henkilöllä on oikeus työttömyyspäivärahaan työttömyysturvalain mukaan myös siltä ajalta, kun hän palkatta osallistuu yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön.

Henkilöä, joka työskentelee palkatta yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsopimuslain 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa tai yritystoimintana, ei pidetä työttömänä.

Työttömyyspäiväraha-oikeuden rajoitukset on lueteltu lain 5 §:ssä. Työttömyyspäivärahaan ei ole oikeutta muun muassa: alle 17-vuotiaalla; 65 vuotta täyttäneellä; henkilöllä, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä; henkilöllä, joka saa varhennettua vanhuuseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä taikka vanhuuseläkettä tai työttömyyseläkettä tai rintamaveteraanien varhaiseläkkeistä annetun lain mukaista eläkettä; henkilöllä, joka sairauden, vian tai vamman vuoksi on työkyvytön; henkilöllä, joka saa äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa taikka jolle on myönnetty lomaa raskauden ja synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi taikka, joka saa erityishoitorahaa; henkilöllä, joka saa sukupolvenvaihdoseläkettä tai luopumistukea; henkilöllä, joka saa koulutustukea; henkilöllä, joka saa kuntoutusrahaa tai ansionmenetykskorvausta tapaturmavakuutuksen tai liikennevakuutuksen tai sotilasvammalain kuntoutusta koskevien säännösten mukaan; henkilöllä, jonka vapaa-aika perustuu työajan lyhentämiseen; henkilöllä, joka saa irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta; yritystoimintaa harjoittaneella henkilöllä siltä ajalta, kun myyntivoitto voidaan jaksottaa hänen työtulonsa mukaan; henkilöllä, joka saa vuosiloma-ajan palkkaa tai lomakorvausta.

5.3.2. Työttömyysturvalautakunnan tulkintoja

Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä on, että henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä eli hän on kykenevä ottamaan vastaan tarjotun työn työmarkkinoilta. Ennen kuin henkilön voidaan katsoa asettavan itse rajoituksia, jotka estävät hänen työmarkkinoilla olonsa, hänelle on varattava kohtuullinen aika esteiden poistamiseen. Aikaa on annettava lastenhoidon, kulkemisen ja muiden vastaavien mahdollisten esteiden poistamiseen. Pääsääntönä on, että henkilön itsensä asettamat rajoitukset aiheuttavat haitallisia seuraamuksia vasta, kun työtä tai koulutusta on yksilöidysti tarjolla. Henkilön voidaan kuitenkin katsoa olevan työmarkkinoiden ulkopuolella sellaisena aikana, jona hän on ulkomaanmatkan, kertausharjoitusten, asevelvollisuuden, vapausrangaistuksen, sairaalassa tapahtuvan hoidon ja muu tähän verrattavan laitoshoidon johdosta estynyt ottamasta vastaan työtä tai osallistumaan koulutukseen, vaikka hänelle ei ole tehty yksilöityä työhönsuositusta tai häntä ei ole osoitettu koulutukseen.

Henkilön ei yleensä voida katsoa olevan työmarkkinoiden käytettävissä, jos hän toistuvasti työstä kieltäytymisellä on osoittanut, ettei hän halua tai voi vastaisuudessaakaan ottaa vastaan työtä työmarkkinoilla yleisesti sovelletuin ehdoin. Työssäoloehto on voitu asettaa niissä tapauksissa, joissa henkilö on vuoden sisällä ainakin kahdesti ilman pätevää syytä kieltäytynyt tai eronnut työstä tai koulutuksesta.

Henkilö ei ole myöskään työmarkkinoiden käytössä, jos hän ilmoittaa, ettei lastenhoito ollenkaan järjesty tai se on mahdotonta varatussa kohtuullisessa ajassa järjestää.

Useissa tapauksissa, joissa henkilö on kieltäytynyt työssäkäyntialueella tarjotusta työstä kulkuvaikeuksien takia, on katsottu henkilön olleen työmarkkinoiden käytettävissä, mutta kieltäytyneen tarjotusta työstä ilman pätevää syytä.

Terveydellisistä syistä työstä kieltäytyneiden henkilöiden on useissa tapauksissa katsottu olleen työmarkkinoiden käytettävissä.

Henkilö, joka ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta työvoimaviranomaisten osoittamaa tai hänelle muutoin yksilöidysti tarjottua lakon, työsulun tai saarron piiriin kuulumatonta työtä, jota hänen työkykynsä huomioon ottaen voidaan pitää hänelle sopivana ja josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai jos työehtosopimusta ei ole työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava käypä palkka, ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan kahden kuukauden ajalta työstä kieltäytymisestä lukien.

Työhönosoituksen tulee olla yksilöity ja konkreettinen, niin että siitä voi päätellä, onko kyseessä joko työtarjous tai yhteydenottopyyntö työtarjouksen vuoksi. Esimerkiksi tarjous varalaoletyöstä ei ole riittävän yksilöity työtarjous.

Lastenhoitovaikeuksien vaikutusta siihen, katsotaanko henkilöllä olevan pätevä syy kieltäytyä työstä, on harkittu ottaen huomioon lasten ikä ja lukumäärä, henkilön perhesuhteet, työaika, henkilön ammatti ja siihen kuinka pitkä aika on varattu lastenhoidon järjestämiseen. Käytännössä henkilön on edellytetty voivan järjestää lastenhoito, kun kysymyksessä on normaaliaikoina tehtävä työ. Oikeuden kieltäytyä työn vastaanottamisesta vuoro- ja iltatyön perusteella ei ole yleensä katsottu koskevan työntekijöitä, joiden ammatin mukaisiin töihin kuuluvat myös iltatyöt. Työttömän työnhakijan edellytetään yrittävän sopia työnantajan kanssa lastenhoidon järjestelyajasta, vaikka työhönosoituksessa ilmoitettaisiin työn alkavan heti. Kohutuullisena järjestelyaikana on pidetty 1-2-viikkoa.

Jos työstä kieltäydytään terveydellisistä syistä edellytetään lähes poikkeuksetta lääkärintodistusta, ennen kuin katsotaan olevan olemassa pätevä syy työstä kieltäytymiseen.

Kulkuvaikeuksien osalta on katsottu, että työmatkan pituudella tai sillä, ettei henkilöllä ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia kulkea työhön esimerkiksi julkisten kulkuyhteyksien ja oman auton puuttumisen vuoksi, ei ole merkitystä. Työttömän työnhakijan edellytetään siis järjestävän kulkemisen työhön työssäkäyntialueella.

Työhön sopimattomuutta työstä kieltäytymisen perusteena on kieltäytyjä perustellut mm. vaakaumuksella, puutteellisella ammattitaidolla tai työkokemuksella, psyykkisillä tai fyysisillä rajoitteillaan tai sillä, että työ olisi epämiellyttävää. Lähtökohtaisesti on katsottu, että työnhakijan tulee jättää sopivuutensa arviointi työhön työnantajan arvioitavaksi. Psyykkisten ja fyysisten rajoitusten vuoksi kieltäytyneen henkilön esittäessä lääkärintodistuksen saattaa tarjottu työ olla terveydellisistä syistä sopimatonta.

Työttömyysturvalain mukaan tarjotusta työstä tulee maksaa työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei työehtosopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava käypä palkka. Jos työstä ei makseta tällaista palkkaa, on henkilöllä pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä.

Jos tarjotusta työstä kieltäydytään sen vuoksi, että hakijalla on tarkoitus aloittaa toinen työ, tulee hakijalla olla varma tieto pääsytään toiseen heti alkavaan työpaikkaan. Jotta toinen työ hyväksytään päteväksi työstä kieltäytymisperusteeksi edellytetään, että toinen työ on ainakin yhtä vakainaista kuin tarjottu työ tai työllistää paremmin. Linjana on ollut myös, että vapailta markkinoilta saatu työ menee työllistämistöiden edelle ja työllistämistukityö koulutuksen edelle tietyin poikkeuksin.

Useat kieltäytymiset ovat liittyneet lomautuksiin. Lomautetun edellytetään ottavan lomautuksen aikana vastaan muuta työtä. Lomautuksen ollessa tiedossa viimeisen lomautusviikon aikana työnhakijan ei voida edellyttää ottavan työtä vastaan ellei ole kyse työstä, joka päättyy lomautuksen päättyessä.

Jos työssä olleelle on tarjottu työtä ja hän on kieltäytynyt siitä, on ratkaisu riippunut siitä, onko kyse koko- vai osa-aikatyöstä. Kokoaikatyössä olevalla ei voida katsoa olevan työsuhteen jatkuessa velvollisuutta siirtyä, toiseen pysyvämpään työsuhteeseen. Jos henkilö on ollut osa-aikatyössä ja hänelle on tarjottu kokoaikatyötä, josta hän on kieltäytynyt, on yleensä asetettu 2 kuukauden määräaika.

Työn on yleensä katsottu olevan etusijalla työvoimapolitiittiseen koulutukseen nähden. Jotta henkilö on voinut pätevästi vedota koulutuspaikkaan työstä kieltäytymisen perusteeksi, on hänellä tullut olla varma tieto pääsytään kurssille työstä kieltäytyessään. Nuorten kohdalla koulutuspaikka on työmarkkinakelpoisuuden parantamisen kannalta parempi vaihtoehto kuin lyhytaikainen työsuhte. Ratkaisut on tehty tapauskohtaisesti.

Yrittäjäksi ryhtyminen on hyvin harvoin ollut työstä kieltäytymisen syy. Lähinnä on kyse siitä, ettei henkilö ole työmarkkinoiden käytössä.

Pääsääntöisesti tarjotun työn osa-aikaisuus ei ole pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä.

Pätevä syy osa-aikatyöstä kieltäytymiseen on, kun työstä maksettava palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyyspäiväraha työmatka- ja muiden työstä aiheutuvien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle työttömänä maksettava työttömyyspäiväraha. Kokoaikatyöstä sen sijaan ei voi kieltäytyä sillä perusteella, että palkka on pienempi kuin päiväraha.

Oman työssäkäyntialueen ulkopuolelta työn vastaanottamisesta on ollut niinkään oikeus kieltäytyä, jos sen vastaanottamista kielitaito huomioon ottaen on pidettävä kohtuuttomana.

Henkilö voi päivärahaoikeuttaan menettämättä 3 ensimmäisen kuukauden aikana kieltäytyä työstä, jota ei voida pitää hänen ammattitaitoaan huomioon ottaen sopivana. Ammattitaitoisella henkilöllä tarkoitetaan työttömyysturvalaissa työnhakijaa, jolla on ammatillinen koulutus sekä siihen liittyvä välttämätön työkokemus tai vastaavasti ammattitaidon saavuttamiseksi riittävän pitkä työkokemus kyseisellä alalla. Ratkaisuja tehtäessä on kiinnitetty huomiota sekä koulutuksen että kokemuksen pituuteen sekä siihen onko aiempi työ edellyttänyt erityistä ammattitaitoa (käytännössä vähintään vuoden koulutus ja vuoden ammattityö tai kahden vuoden ammattityö).

Jos henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsopimusta ole syntynyt ei hänellä ole oikeutta työttömyyspäivärahaan kahden kuukauden ajalta. Henkilö on viivytellyllään saattanut aiheuttaa sen, ettei työsopimusta ole syntynyt. Henkilö on joko ottanut työpaikan johdosta yhteyttä työnantajaan vasta työpaikan täyttämisen jälkeen tai hän on vaatinut työn aloittamisen siirtämistä myöhäisempään ajankohtaan tai harkinta-aikaa työn vastaanottamiselle. Henkilön tulee kuitenkin välittömästi ottaa työpaikan johdosta yhteyttä työnantajaan, mikäli yhteydenottokirjeessä ei ole mainittu määräpäivää.

Henkilöllä on velvollisuus toimia aktiivisesti työtarjoustilanteessa.

Henkilön tulee ilmoittaa olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista työvoimatoimistoon ja esimerkiksi matkoista tulee ilmoittaa riittävän ajoissa.

Työnhakijalta vaaditaan innostuksen ja kiinnostuksen osoittamista tarjottua työtä kohtaan. Hänen edellytetään omalla aktiivisuudellaan vaikuttavan työnsaantiin. Haastattelutilanteessa osoitetun työhaluttomuuden on katsottu aiheuttaneen hakijan omasta menettelystä johtuen sen, ettei työsopimusta ole syntynyt.

Henkilön kertoessa haastattelussa sairauksistaan tai lasten hoitovaikeuksista on saattanut aiheuttaa sen, ettei työsopimusta ole syntynyt. Samoin on saattanut vaikuttaa ilmoitus siitä, että henkilö aikoo hakea pian toista työtä vaikkakin ottaisi nyt tarjotun työn vastaan.

Henkilön ei ole katsottu kieltäytyneen työstä, jos kohtuulliseen hakijan esittämään palkkatöimukseen ei työnantaja ole ilmoittanut palkkatarjoustaan ja työsuhde on jäänyt syntymättä. Jos kutsukirjeessä ei ole mainintaa työtarjouksesta, ei työsopimuksen syntymättä jäämisen ole katsottu aiheutuvan henkilön omasta menettelystä.

5.3.3. Työmarkkinatuesta annettu laki

Työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) mukaan työmarkkinatuki on työttömälle työhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytyksiä.

Oikeus työmarkkinatukeen on Suomessa asuvalla henkilöllä, joka ei täytä työttömyysturvalaissa määriteltyä peruspäivärahan, ansiosidonnaisen päivärahan tai yrittäjän ansioon suhteutetun päivärahasaamisen työssäoloehto ja on taloudellisen tuen tarpeessa tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalaissa olevien rajoitusten vuoksi (26 §:n 1 ja 2 momentti)

Työmarkkinatuki voidaan maksaa myös työnantajalle tietyin edellytyksin työttömänä olevan työnhakijan työllistämiseksi.

Työmarkkinatuen saajan työllistymistä voidaan työvoimaviranomaisten osoituksesta edistää siten, että työmarkkinatuen saaja osallistuu työharjoitteluun, koulutukseen, ammatinvalinnanohjaus- ja kuntoutustoimenpiteisiin tai muihin kohtuulliseksi katsottaviin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

Oikeus työmarkkinatukeen on työvoimatoimistoon ilmoittautuneella kokoaikatyötä hakevalla työkykyisellä työttömällä henkilöllä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä tai jota ei ole voitu osoittaa koulutukseen. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevalla henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä. Henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen siltä ajalta, jolta tukea maksetaan hänen työllistymisensä edistämiseksi työnantajalle.

Työmarkkinatukeen ei ole oikeutettu henkilö, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta. 17 vuotta täyttäneellä henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen ellei hän ole suorittanut ammattitutkinto- laissa tarkoitettua tutkintoa tai valmistunut ammattiin oppilaitoksesta. Rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta sinä aikana, kun henkilö osallistuu koulutukseen, työharjoitteluun, työkokeiluun tai työhallinnon järjestämään kuntoutukseen. Edellä sanottua sovelletaan myös 18-24-vuotiaaseen henkilöön, joka ilman hyväksyttävää syytä on kieltäytynyt koulutuksesta, työharjoittelusta, työkokeilusta taikka kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakematta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, jonka ajalta opiskelija saa koulutuksessa olevalle kuuluvat sosiaaliset edut.

Jos henkilö on kieltäytynyt toistuvasti työllistymistä edistävästä toimenpiteistä, hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen kahden kuukauden ajalta. Sama koskee myös ilman pätevää syytä työharjoittelusta kieltäytyntä henkilöä ja henkilöä, joka on ilman pätevää syytä kieltäytynyt menemästä tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei tule valituksi koulutukseen. Vastaava seuraamus on myös ilman pätevää syytä työvoimapoliittisen toimenpiteen keskeyttämisestä.

5.3.4 Nuorelle henkilölle maksettavaan työmarkkinatukeen liittyviä tulkintoja

Ammattitaidon puutteesta johtuvan nuorisotyöttömyyden alentamiseksi työmarkkinatuen saamisedellytyksiä muutettiin vuoden 1996 alusta lukien siten, että alle 20-vuotiaalle vailla ammatillista koulutusta olevalle nuorelle maksettiin työmarkkinatukea pääsääntöisesti vain aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen ajalta. Vuoden 1997 alusta lukien sääntely laajennettiin koskemaan alle 25-vuotiaita ammattikouluttamattomia nuoria. Siirtämällä painopistettä passiivisen toimeentuloturvan maksamisesta työllistymisvalmiuksia parantavan toiminnan tukemiseen työmarkkinajärjestelmää pyrittiin samalla palauttamaan alkuperäisen tarkoituksensa mukaiseksi.

Alle 25-vuotias nuori on edellä mainitusta sääntelystä huolimatta aina oikeutettu täysimääräiseen työmarkkinatukeen aikana, jona hän osallistuu työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen, kuten esimerkiksi työharjoitteluun. 18-24-vuotias nuori on lisäksi oikeutettu työmarkkinatukeen toimenpiteiden välilläkin (työttömyysaikainen työmarkkinatuki) edellyttäen, ettei hän ole ilman hyväksyttävää syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai kieltäytynyt, eronnut tai jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen.

Keskeisessä asemassa työttömyysaikaisen työmarkkinaoikeuden säilyttämisessä on hakeutuminen ammatilliseen koulutukseen. Koulutukseen hakeutumista ei kuitenkaan edellytetä, jos työnhakijalla on esittää hakeutumatta jättämiselle hyväksyttävä syy.

Työttömyysturvalautakunnan ratkaisukäytännössä hyväksyttävän syyn on katsottu olevan olemassa lähinnä seuraavissa tapauksissa:

Henkilön ei tarvitse hakeutua koulutukseen raskaana ollessaan. Vaikka raskaudentila ei estäisikään osallistumasta hakumenettelyyn, se estäisi myöhemmässä vaiheessa opintojen aloittamisen sekä äitiys/vanhempainrahakauden käyttämisen.

Henkilön ei tarvitse hakeutua sellaiseen koulutukseen, jonka alkaessa hän olisi edelleen työvoimapolitiisessa toimenpiteessä, armeijassa tai siviilipalveluksessa.

Henkilön ei tarvitse hakeutua koulutukseen, jos hänellä on hakumenettelyn ajankohtana perusteltu syy olettaa olevansa koulutuksen alkaessa työssä tai työssäoloehtonsa täyttyvän (työssäoloehdon täyttämällä työnhakija siirtyy työmarkkinatukijärjestelmästä työttömyyspäiväraha-järjestelmään, jossa koulutukseen hakeutumista ei edellytetä).

Edellä mainittujen vakiintuneiden tyyppitapausten lisäksi työttömyysturvalautakunta on yksittäistapauksissa hyväksynyt vaihtelevasti syitä hakeutumatta jättämiselle, kuten esimerkiksi sen, että henkilön työkykyisyyttä koskevat selvitykset ovat kesken.

Hyväksyttävänä syynä ei ole pidetty esimerkiksi hakeutumatta jättämistä tulevan ase- tai siviilipalveluksen perusteella, koska sekä opintojen että palvelusajan alkamisajankohtaa on mahdollista lykätä. Ratkaisussa on kiinnitetty huomiota siihen, että henkilöllä on vielä hakeutumisen jälkeenkin esimerkiksi asepalvelusta suorittaessaan mahdollista hakeutua toiseen koulutusvaihtoehtoon, jos hänen hakutoiveensa on syystä tai toisesta muuttunut.

Hyväksyttävänä syynä ei ole myöskään pidetty esimerkiksi sitä, ettei henkilö ole löytänyt mieleistään koulutusvaihtoehtoa tai että henkilö on hakuajankohtana ollut yleissivistävän oppilaitoksen, kuten lukion päättöluokalla tai muuten työmarkkinoiden ulkopuolella esimerkiksi ulkomailla. Hyväksyttävänä syynä ei pääsääntöisesti ole pidetty sitä, että henkilö ei ole tiennyt hakuvelvollisuutensa olemassaolosta.

5.4. Työvoimapalvelulaki

Työvoimapalvelulain (1005/1993) mukaan työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi valtio järjestää ja kehittää työvoimapalveluja tukemaan yksityisten henkilöiden (henkilöasiakas) ammatillista kehitystä ja työhön sijoittumista sekä turvaamaan työnantajien (työnantaja-asiakas) työvoiman saantia. Työvoimapalveluja ovat työnvälitys, ammatinvalinnan ohjaus, työvoimapolitiinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammatitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus. Työvoimapalveluina voidaan tarpeen mukaan järjestää myös edellä mainittuja palveluita täydentäviä palveluita sekä toteuttaa ajankohtaisesti tai alueellisesti tarpeellisia palveluihin liittyviä hankkeita. Palveluita ja hankkeita voidaan myös ostaa, jos työhallinto ei voi järjestää niitä taloudellisesti tai tarkoituksenmukaisesti.

Työttömällä työnhakijalla on oikeus yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan. Suunnitelmassa sovitaan työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Työnhakusuunnitelma laaditaan viimeistään silloin, kun asiakkaan työttömyys on kestänyt viisi kuukautta. Suunnitelma on edellytyksenä asiakkaan osoittamiselle työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Oikeus uudistettuun työnhakusuunnitelmaan on, kun on saanut työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. Lisäksi työvoimatoimiston tulee varata määrääjain tilaisuus työnhakuhaastatteluun. Asiakkaan kieltäytyessä työnhakuhaastattelusta, työnhakusuunnitelman laatimisesta tai osallistumisesta työnhakusuunnitelmasa sovittuihin palveluihin työnhakuhakemuksen voimassaolo lakkaa, mistä on taloudellisia seurauksia.

Työ-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä opetusviranomaisten tulee olla keskenään yhteistyössä työvoimapalveluja järjestettäessä ja niihin liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa. Opiskelijoiden ammatinvalintaan ja työnhakuun liittyvien palvelujen järjestämisestä vastaa opetusviranomaisen yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa. Jos henkilöasiakkaan tarvitsemia palveluja ei ole mahdollista järjestää työvoimapalveluina, ohjataan asiakas tarpeen mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisen tai kansaneläkelaitoksen tahi muun kuntoutuksen palveluorganisaation piiriin.

5.5. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus

Työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) ja asetuksen (912/1990) tarkoituksena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa. Koulutus on pääasiassa ammatillista koulutusta. Koulutus voi olla yleissivistävää silloin, kun sen puuttuminen estää työllistymistä tai ammatilliseen koulutukseen osallistumista. Koulutusta hankitaan oppilaitoksilta tai muilta koulutuksen toteuttajilta. Koulutusta voidaan hankkia myös yritysten tarpeisiin yhteistyössä yritysten kanssa henkilöstön koulutukseen. Tällöin yritykset maksavat osan kustannuksista. Koulutus on oppilaille ilmaista. Työttömänä ennen koulutusta olleet opiskelijat saavat koulutuksen ajalta opintososiaalisia etuuksia Kansaneläkelaitokselta tai työttömyyskassoilta.

5.6. Työllisyyslaki

Työllisyyslain tarkoituksena on järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä. Laissa säädetään työttömän työllistymisen edistämisestä ja työvoimapalvelujen ensisijaisuudesta. Työkykyinen 17-64-vuotias työmarkkinoilla käytävissä oleva työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimeksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen. Lain mukaan valtion, kuntien ja yritysten yhteisin talous- ja työllisyyspoliittisin toimin huolehditaan alueellisesti tasapainoisesta työllisyydestä niin, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa.

Jos työnhakijaa ei ole onnistuttu työllistämään joko työvoimapalveluilla tai koulutuksen kautta taikka hakijan tilanteen edellyttämällä tehostetuilla toimenpiteillä, voidaan hänen työllistymistään tukea työllisyysmäärärahoilla.

5.6.1. Työllistämistuki työnantajalle

Työllisyyslain (275/1987) ja -asetuksen (1363/1997) mukaan työnantajalle voidaan maksaa työllistämistukea, hänen ottaessaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa olevan henkilön työsuhteeseen. Tarkoituksena on subventoida työnantajalle työttömän työllistämisestä aiheutuvia palkkakustannuksia. Työnantaja voi olla valtio, kunta tai yksityinen. Valtio, kunta, kotitaloudet, yhdistykset ja säätiöt voivat työllistää työttömän myös määräaikaiseen työsuhteeseen. Yrityksen edellytetään pääsääntöisesti tekevän työllistettävän kanssa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen, jolloin yrityksen on parannettava työllistettävältä puut-

tuvia ammatillisia valmiuksia työvoimatoimiston hyväksymän kirjallisen suunnitelman mukaisesti. Tukea voidaan myöntää enintään 10 kuukaudeksi kerrallaan.

5.6.2. Yhdistelmätuki työnantajalle

Yhdistelmätuella tulee työmarkkinoilta syrjäytymisen estämiseksi ja työmarkkinoille paluun edistämiseksi työllistää ensisijassa niitä työmarkkinatuesta annetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työmarkkinatukeen oikeutettuja, jotka eivät yhdistelmätuen käyttöön oikeuttavan työttömyytensä aikana ole olleet lainkaan työssä tai joiden työssäolo avoimilla työmarkkinoilla on ollut vähäistä ja satunnaista ja joita ei ole edellä tarkoitettuna työttömyysaikana ennen yhdistelmätuen käyttöä työllistetty työllistämistuella.

Yhdistelmätuki on siten tarkoitettu työllistämään työsuhteeseen yli 500 päivää työttömänä olleen henkilön, joka on oikeutettu työmarkkinatukeen. Työmarkkinatuki maksetaan työnantajalle työllistämistuen lisäksi. Työnantaja voi olla kunta, yleishyödyllinen yhteisö tai yksityisen sektorin työnantaja, mutta ei valtion virasto tai laitos. Työllistämistukea voidaan myöntää enintään 12 kuukaudeksi kerrallaan.

5.6.3. Työllistämistuki osa-aikatyöhön

Työvoimatoimisto voi myöntää kokoaikatyöstä vapaaehtoisesti osa-aikatyöhön siirtyvälle henkilölle ansiovähennyksen korvauksena osa-aikalisää, jos työnantaja samanaikaisesti palkkaa osa-aikalisäkauden ajaksi palvelukseensa työttömän henkilön. Osa-aikatyöllistetyn palkkauskustannuksiin ei voida myöntää työllistämistukea. Osa-aikalisää voidaan maksaa henkilölle, jonka kokoaikainen palvelussuhde samaan työnantajaan on ennen osa-aikatyöhön siirtymistä kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään vuoden. Osa-aikalisään oikeuttavan työajan tulee palkanmaksukautta vastaavana ajanjaksona olla 40-60 prosenttia osa-aikatyöhön siirtyneen henkilön kokoaikaisesta työajasta. Osa-aika palkan lisäksi osa-aikatyöhön siirtyneelle maksetaan osa-aikalisäänä 50 prosenttia työnantajan ilmoittamasta kokoaikatyön ja osa-aikatyön palkan erotuksesta.

5.6.4. Työllistämistuki oppisopimuskoulutukseen

Oppisopimuksia on kahdenlaisia: peruskoulutus ja lisäkoulutus. Peruskoulutus tarkoittaa ammatillista koulutusta vailla olevan henkilön kouluttamista työnantajan palveluksessa, lisäkoulutus ammatillisen koulutuksen saaneen jatkokouluttamista. Työnantaja voi olla kunta tai yksityinen. Yritys voi saada työllistämistukea oppisopimuskoulutukseen myös määräaikaisen työsopimuksen perusteella. Työnantaja saa työllistämistukea työvoimatoimistolta ja lisäksi koulutuskorvausta oppisopimustarkastajalta opetusministeriön varoista. Oppisopimukseen menevän henkilön on oltava työvoimatoimistoon kirjautunut työtön työnhakija. Tukea voidaan myöntää koko sopimuskauden ajaksi.

5.6.5. Työllistämistuki työharjoitteluun

Työharjoittelu on tarkoitettu työttömän henkilön ammatillisten valmiuksien parantamiseen. Henkilö työskentelee työnantajan luona ilman työsuhdetta. Työllistämistuki maksetaan henkilölle itselleen. Henkilölle, joka kuuluu työmarkkinatukijärjestelmän piiriin maksetaan työharjoittelun ajalta työmarkkinatukea.

5.6.6. Työllistämistuki yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle eli ns. starttiraha

Työvoimatoimistoon työttömäksi kirjautunut henkilö työllistää itsensä yrittäjänä. Työvoimatoimisto myöntää starttirahaa toiminnan alkuvaiheessa, jolloin yritystoiminta ei vielä tuota.

5.6.7. Työllisyyspoliittinen projektituki

Projektituella voidaan kattaa projektin hallinnointi- ja organisointikuluja. Tuki on tarkoitettu työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Tavoitteena on uusien työmahdollisuuksien järjestäminen työttömille sekä työvoiman kehittämistä edistävien alueellisten ja paikallisten hankkeiden tukeminen. Tuen saajina voi olla kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö tai säätiö.

5.7. Kuntoutusta koskevasta lainsäädännöstä

Kuntoutuspalveluita tuotetaan osana terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, työhallintoa ja ope-
tushallintoa (julkishallinnon kuntoutuspalvelut). Toisaalta sosiaalivakuutusjärjestelmissä on kehitetty järjestelmien tavoitteita tukevia kuntoutuspalveluja. Julkishallinnon järjestämistä kuntoutuspalveluista säädetään kunkin hallinnonalan laeissa. Sosiaalivakuutusjärjestelmien kuntoutustoiminta määräytyy niitä koskevan erityislainsäädännön mukaan. Lainsäädäntö sisältää määräyksiä kuntoutuksen tavoitteista, järjestämistä, järjestämistavoista, järjestettävän kuntoutuksen sisällöstä sekä kuntoutujan saamista etuuksista, joihin kuuluu myös kuntoutusajan toimeentuloturva.

Vuonna 1991 voimaantulleen kuntoutuksen kokonaisuudistuksen keskeinen tavoite oli tehostaa kuntoutusta siten, että kansalaiset voivat osallistua työelämään ja selviytyä elämänsä muista vaatimuksista kykyjensä ja ikänsä edellyttämällä tavalla entistä paremmin ja entistä pitempään. Kuntoutusjärjestelmän rakenne kuitenkin säilyi.

Kuntoutukseen valikoitumisessa ja sen järjestämiskriteereissä on eroavuutta ja eri järjestelmien kuntoutuksen tavoitteet ja etuudet kuntoutujille ovat epäyhtenäiset. Tapaturma- ja liikenevakuutus- sekä työeläkelainsäädäntöön liittyvien kuntoutusta koskevien säädösten mukaiset etuudet ovat parhaat ja niiden piiriin kuulumisen kriteerit tiukimmat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen aikainen toimeentuloturva, joka perustuu kuntoutusrahalakiin (611/1991) määräytyy pääsääntöisesti samoin kuin sairausvakuutuslain mukainen päiväraha. Erityisesti nuorten ja syntymästään asti vajaakuntoisten henkilöiden kuntoutusrahan taso jää heikoksi, koska vuositulojen ollessa alle 5 000 markkaa, kysymykseen tulee ns. tarveharkintainen kuntoutusraha, jonka määrä on enin-

tään 60 markkaa päivältä. Kansaneläkelaitoksen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvaa ammatillista kuntoutusta ei voida toteuttaa varhaiskuntoutuksena. Kuntien mahdollisuutta järjestää kuntoutusta rajoittaa kuntien taloudellinen tilanne.

Kuntoutuksen toteuttaminen edellyttää yhteistyötä kuntoutujan ja kuntoutusorganisaation välillä, mutta myös eri kuntoutusorganisaatioiden välillä. Yhteistyön varmistamiseksi on säädetty laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä (604/1991). Jokaista kuntoutusorganisaatiota koskevaan lakiin lisättiin tällöin velvoite ohjata kuntoutuja muiden järjestelmien piiriin ellei kuntoutusta voida järjestää kyseisen organisaation toimesta.

5.8. HE (137/ 1999 vp) sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaksi laiksi

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lakiehdotuksen mukaan sosiaalihoitoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava mikäli mahdollista yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa tai laissa erikseen mainituissa tilanteissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Sosiaalihuoltoasetuksessa oleva vastaavaa suunnitelmaa koskeva säännös kumottaisiin edellä mainitun lain voimaantullessa.

Sosiaalihuollossa on useita säännöksiä eri tilanteissa laadittavista suunnitelmista.

5.9. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki

Toukokuun 1 päivänä 1999 tuli voimaan laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikan hakijoiden vastaanotosta (493/1999). Seuraavassa lyhyt selvitys lakiin liittyvistä menettelyä koskevista säännöksistä ja täytäntöönpanosta.

Lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotouttamista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista, sekä turvata turvapaikanhakijoiden välttämätön toimeentulo ja huolenpito järjestämällä turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Maahanmuuttajien kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluu ao. ministeriölle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on ministeriön alaisena maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrätyt tehtävät. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Työvoimatoimisto yhdessä työvoima- ja elinkeinokeskuksen kanssa huolehtii työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisen sekä kansaneläkelaitoksen kanssa. Ohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Ohjelmaa laadittaessa ja toteutettaessa kuullaan maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työnantaja- ja järjestöjä ja mahdollisuuksien mukaan muita paikallisia tahoja. Ohjelmaan liittyy kunnan ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen sopimus perusteista, joilla kotouttamista edistäviä toimenpi-

teitä voidaan rinnastaa työmarkkinatuesta annetun lain 2 luvun mukaisiin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin.

Kotouttamista koskevan lain 10 §:n mukaan maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea, on oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotouttamissuunnitelmaan. Kotouttamissuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken. Maahanmuuttajan kotouttamissuunnitelma korvaa työvoimapalvelulaissa tarkoitetun työnhakusuunnitelman. Suunnitelma on tehtävä viimeistään silloin kun asiakkaan työttömyys tai toimeentulotuen saanti on kestänyt viisi kuukautta. Kotouttamissuunnitelmassa sovitaan kunnan ja työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kanssa toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa

Kotoutumistuki on maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työelämää ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Kotoutumistuki muodostetaan työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Kotoutumistuki myönnetään maahanmuuttajalle siten kun kotouttamissuunnitelmasta sovitaan.

Maahanmuuttajalla, jolla on oikeus kotouttamissuunnitelmaan, on velvollisuus osallistua kotouttamissuunnitelman laatimiseen sekä suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ja toimenpiteisiin. Jos maahanmuuttaja on ilman pätevää syytä kieltäytynyt kotouttamissuunnitelman laatimisesta, ei ole osallistunut suunnitelmassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin tai on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei suunnitelmaa ole voitu laatia, voidaan toimeentulotuen perusosaa alentaa myös näissä tilanteissa hänen osaltaan siten kuin toimeentulotukilaissa on säädetty. Työllistymistä edistävistä toimenpiteistä kieltäytymiseen sovelletaan mitä työmarkkinatuesta annetussa laissa on säädetty, jos kotoutumistukena annetaan työmarkkinatukea.

Kotouttamislain voimaannpano

Syyskuun loppuun 1999 mennessä työvoimatoimistot olivat laatineet kotouttamissuunnitelmat käytännössä kaikille alle kaksi vuotta maassa olleille, noin 5 200 maahanmuuttajatyönhakijalle. Kuntien kotouttamisohjelmia on vireillä noin 240 kunnassa, ohjelmia oli vahvistettu 7 kunnassa. Työikäisten maahanmuuttajien osalta yhteistyö työvoimatoimiston, maahanmuuttaja-asiakkaan ja kunnan palvelujen välillä on lain myötä tiivistynyt.

6. TALOUDELLISET JA INSTITUTIONAALISET PUITTEET

6.1. Talous- ja sosiaalipolitiikka ovat keskenään vuorovaikutuksessa

Taloudellinen kasvu ja sosiaalinen kehitys vaikuttavat monin tavoin toisiinsa. Hyvin toimiva tuotanto ja talouselämä luovat edellytykset sosiaaliturvan rahoitukselle ja vaikuttavat siten siihen, miten laaja sosiaaliturvajärjestelmä voidaan ylläpitää. Sosiaalipolitiikka puolestaan tukee kansantalouden toimivuutta muun muassa huolehtiessaan kansalaisten työkyvyn säilymisestä. Toisaalta korkeatasoinen sosiaaliturva aiheuttaa paineita korkeaan veroasteeseen.

Hyvinvointiyhteiskunnan pyrkimykset samanaikaisesti taloudelliseen tehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen ovat osittain ristiriitaisia tavoitteita. Markkinamekanismi voi parhaimmillaan johtaa taloudellisesti tehokkaaseen toimintaan, mutta ei välttämättä oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Hyvinvointiyhteiskunta on luotu turvaamaan kansalaisten perustarpeiden tyydyttäminen, mitä markkinamekanismi ei takaa. Kun julkinen sektori kasvaa, kasvavat myös sosiaalimenot ja niiden myötä verotus. Samalla kun verotulojen käytöstä saadaan hyötyä, muodostaa verojen kerääminen taloudelle kuitenkin rasitteen. Rasituksen suuruus riippuu verotuksen tasosta ja rakenteesta. Verotuksen ja maksujen kasvu muuttaa talouden hintasuhteita ja voi sitä kautta vaikuttaa haitallisesti taloudelliseen tuotantoon, investointeihin ja työllisyyteen. Korkean verokiilan myötä kansantalouden tehokkuus saattaa kärsiä, mikä puolestaan johtaa alhaisempaan kokonaistuotantoon ja sitä kautta yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin alenemiseen pitkällä aikavälillä. Kyse on siten tasapainottelemisesta oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välillä.

Etuuksien sitominen suureksi osaksi ansiotyöhön kannustaa osallistumaan työmarkkinoille. Toisaalta verotuksen, maksujen ja etuuskien korkea taso voi johtaa siihen, että työnteon kannusteet heikkenevät. Onkin sanottu, että hyvinvointivaltion ongelma on, että se osittain katkaisee yhteyden ponnistelujen ja niistä saatavan palkkion välillä. Toisaalta on tuotu myös esiin, että hyvinvointivaltio on luonut suurelle osalle työikäistä väestöä edellytykset osallistua työelämään.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin rahoitus edellyttää korkeaa työllisyysastetta, pitkiä työuria ja työn tuottavuuden kasvua. Teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä työmarkkinoiden luonne on kuitenkin muuttunut merkittävästi. Sosiaaliturvajärjestelmän palkkaperusteinen rahoitus ja tulojen uudelleenjako nojaavat yhteiskunnan staattisiin rakenteisiin ja perinteisiin työuriin, jotka ovat harvinaistumassa. Sen vuoksi sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon työelämän kehitys.

1990-luvun laman seurauksena korostui tarve tarkastella julkisen sektorin rahoituksen kokonaisuutta uudelleen ja parantaa sosiaaliturvan ja verotuksen yhteensovittamista. Kyse on siitä, miten hyvinvointiyhteiskuntaa kehitetään mahdollisimman tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Mikäli järjestelmän uudistustarve kielletään kokonaan, voi seurauksena lopulta olla kokonaisyhteiskunnan aleneminen.

Työttömyys kasvoi Suomessa tämän vuosikymmenen alussa nopeammin kuin missään muussa OECD-maassa toisen maailmansodan jälkeen. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on selvinnyt kuitenkin suhteellisen hyvin laman vaikeista vuosista. Sosiaaliturvajärjestelmän ansiosta kotitaloudet eivät ajautuneet Suomessa laajamittaiseen köyhyyteen, toimeentuloerot pysyivät pieninä ja yhteiskuntarauha säilyi. Valtiontalouden tasapainottomuus ratkaistiin paitsi menoja karsimalla myös korottamalla veroja ja maksuja sekä ottamalla lisää velkaa. Verot ja maksut ovat edelleen selvästi korkeammalla tasolla kuin ennen lamaa. Sekä keskimääräinen että marginaalinen veroaste ovat OECD-maiden korkeimpia. Paineet veronalennuksiin ovat olleet suuret jo pitkään, mutta valtiontalouden tilan takia veroja on alennettu toistaiseksi vain vähän.

Sosiaalimenot nousivat 1990-luvun alussa nopeasti lähinnä työttömyyden takia - yli puolet sosiaalimenojen kasvusta johtui välittömästi tai välillisesti työttömyydestä. Samanaikaisesti kokonaistuotannon alentuessa sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen kohosi lamavuosina huomattavasti, mutta viime vuosina sosiaalimenojen bkt-osuus on alentunut nopeasti tuotannon kasvun, työttömyyden alenemisen ja sosiaalimenojen leikkauksien vuoksi. Vuonna 1999 sosiaalimenojen arvioidaan olevan noin 190 miljardia markkaa, mikä vastaa 26,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus alittaa jo EU-maiden keskiarvon ja lähestyy ennen lamaa vallinnutta tasoa.

Hallitus on asettanut päätavoitteeksi työllisyyden parantamisen. Tavoitteena on, että uusien työpaikkojen määrä lisääntyy ripeästi ja työssä olevien osuus työikäisestä väestöstä kohoaa lähelle 70 prosenttia. Työllisyysasteen huomattava nostaminen sosiaaliturvajärjestelmää vaarantamatta edellyttää hyvin kohdennettuja ja konkreettisia rakenneuudistuksia.

Työllisyysasteen nostamisen vaikein haaste ovat pitkään työttömänä olleet, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta kokonaan. Suurella osalla heistä on puutteellinen koulutus ja ammattitaito. Heidän asemansa parantamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, jotka parantavat heidän työllistymismahdollisuuksiaan, mutta auttavat samalla säilyttämään sosiaalisesti hyväksyttävän toimeentulon. Kyse on lopulta siitä, että turvataan kaikkien kansalaisten integroituminen yhteiskuntaan, mikä edelleen parantaa sosiaalista koheesiota, auttaa kansalaisia säilyttämään omanarvontuntonsa ja estää laajempien sosiaalisten ongelmien syntymistä kuten terveydellisiä ongelmia, huumeiden käyttöä ja rikollisuutta. Siten esimerkiksi matalapalkkaongelmaakaan ei tule tarkastella pelkästään taloudellisena vaan myös sosiaalisena kysymyksenä. Työllisyyttä tukevassa toiminnassa on sen vuoksi kyse laajemmasta kokonaisuudesta kuin pelkästään työttömyyden torjumisesta.

Sosiaalipolitiikassa on aika ajoin käyty keskustelua kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niiden välisestä tasapainosta. Velvollisuudet ovat osa oikeudenmukaista yhteiskuntaa. Oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa, jotta taattaisiin yhteiskunnan toimivuus ja julkisen talouden voimavarojen riittävyys.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietinnössä ”Reilu ja rohkea - vastuun ja osaamisen Suomi” (1/1998) pohditaan muun muassa sitä, ovatko yhteiskunnan ihanteet ja reaalimaailma etääntyneet liiaksi toisistaan ja johtaneet toiminta-arvojen rapautumiseen yksilötasolla. Mietinnössä esitetäänkin kysymys: ”Miksi Suomessa on niin paljon työttömiä, syrjäytyneitä, työn uuvuttamia ja veronkierron hyväksyviä ihmisiä juuri nyt, kun kansantalous on vauraampi, tuotanto tehokkaampi ja kansa osaavampi kuin koskaan ennen?”

6.2. Hyvin toimiva järjestelmä edistää työllistymistä ja kannustaa työntekoon

Suomessa toimeentuloerot ovat kansainvälisesti verrattuna pienet. Tämä on kehittyneiden sosiaalivakuutus- ja toimeentulojärjestelmien ansiota. Kehittyneiden järjestelmien kääntöpuolena ovat korkea verotus ja joissain tilanteissa heikot kannustimet, joiden on katsottu jähkistävän työmarkkinoiden toimintaa.

Tulosidonnaiset sosiaalietuudet, palvelumaksut ja verotus voivat yhdessä johtaa työttömyysloukkuun, kun bruttotulojen kasvu nostaa verotusta, alentaa tukia ja kasvattaa tulosidonnaisia maksuja. Tuloloukku saattaa ilmetä puolestaan siten, että siirryttäessä työttömyysturvalta työhön eivät käytettävissä olevat tulot nouse lainkaan tai ne saattavat jopa pienentyä. Niin sanottu kynnispalkka, jolla työtön on halukas vastaanottamaan työtä, on sitä suurempi, mitä korkeampi on etuuksien taso.

Kynnispalkan kanssa rinnakkainen mittari on korvausaste, joka ilmaisee, kuinka paljon henkilö ansaitsee työttömänä ollessaan verrattuna työssäoloon. Kynnispalkka- ja korvausastelaskelmat riippuvat perherakenteesta, palkasta, verotuksesta ja etuuksista. Matalapalkka-alalta työttömäksi jääneen henkilön nettoansiot voivat työttömänä ollessa olla yhtä suuret kuin työllistyessään, varsinkin jos otetaan huomioon työttömyysturvan lapsikorotukset, mahdollinen asumistuki ja vanhempien työllistyttyä syntyvät lasten päivähoitokustannukset.

Empiiriset tutkimukset (esim. VATT) vahvistavat käsitystä, että myös taloudellisilla kannustimilla on merkitystä työllistymisessä. Kannustinloukut tulivat erityisen selvästi ilmi 1990-luvun laman aikana, kun verotus ja pakolliset maksut kiristyivät ja samanaikaisesti kotitalouksien riippuvuus etuuksista kasvoi huomattavasti. Viime vuosina kannustinloukkuja on purettu, mutta vielä jäljellä olevien loukkujen purkaminen edellyttää lisätoimenpiteitä. Tuloverotuksen, sosiaalisten tulonsiirtojen, maksujen ja palvelujen on muodostettava toimiva kokonaisuus, joka aina kannustaa työntekoon ja edistää työmarkkinoille paluuta.

Mikäli työntekijä ei saa työnteosta taloudellista hyötyä verrattuna etuudella oloon, heikkenee työn tarjonta ja työmarkkinat toimivat tehottomasti. Loukut ja työmarkkinoiden epätasapaino voivat johtaa siihen, että harmaat työmarkkinat ja veronkierto lisääntyvät yhteiskunnassa. Ressursien vajaakäyttö merkitsee kansantalouden tehotonta toimintaa ja vaikeuttaa huomattavasti sosiaaliturvajärjestelmän rahoitusta.

Jotta taloudelliset kannustimet toimisivat työllisyyttä lisäävästi, eivät työstä saatavat palkkatulot ja sosiaalietuudet voi olla tasoltaan liian lähellä toisiaan. Tähän marginaaliin voidaan vaikuttaa työntekijöiden työn tarjontaan (esim. palkkatulojen verotus, sosiaalietuudet) ja työvoiman kysyntään (esim. välilliset työvoimakustannukset) suunnatuilla toimenpiteillä. Parhaiten voidaan vaikuttaa yhtäaikaan molempien kanavien kautta, jolloin toimenpiteet täydentävät toisiaan.

Ruotsalaisessa Lindbeckin komitean raportissa vuodelta 1993 todetaan, että "talouden toimivuuden parantaminen ei välttämättä johda kokonaisuutena katsoen suurempiin tuloeroihin. Kun jotkut toimenpiteet lisäävät eriarvoisuutta, toiset vastapainoksi vähentävät sitä. Arvioitaessa uudistusten tulonjakovaikutuksia on tärkeää, ettei rajoituta yhteen toimenpiteeseen kerrallaan, vaan katsotaan nettovaikutusta. Muutoin voi jokainen yksittäinen yritys talouden tehokkuuden lisäämiseksi kariutua, koska jokainen toimenpide voidaan saada näyttämään epäsuotuisalta jollekin tietylle kansalaisryhmälle. Tämä voi johtaa siihen, että kaikkia kansalaisia estetään hyötymästä."

6.3. Viimeaikainen kehitys työmarkkinoilla

Laman jälkeinen talouskasvu on johtanut työttömyyden tasaiseen alenemiseen. Työttömyys on laskenut nopeasti etenkin parin viime vuoden aikana, kun myös työvoimavaltainen kotimaan sektori on elpynyt. Huippuvuodesta 1994 lähtien työttömyyden aleneminen on ollut Suomessa OECD:n toiseksi nopein kautta aikojen. Vuonna 1998 työttömyysaste oli keskimäärin 11,4 prosenttia, mikä vastaa 285 000 työtöntä. Tästä huolimatta Suomen työllisyyskehitys ei ole ollut yhtä hyvä kuin esimerkiksi Alankomaissa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa tai Tanskassa.

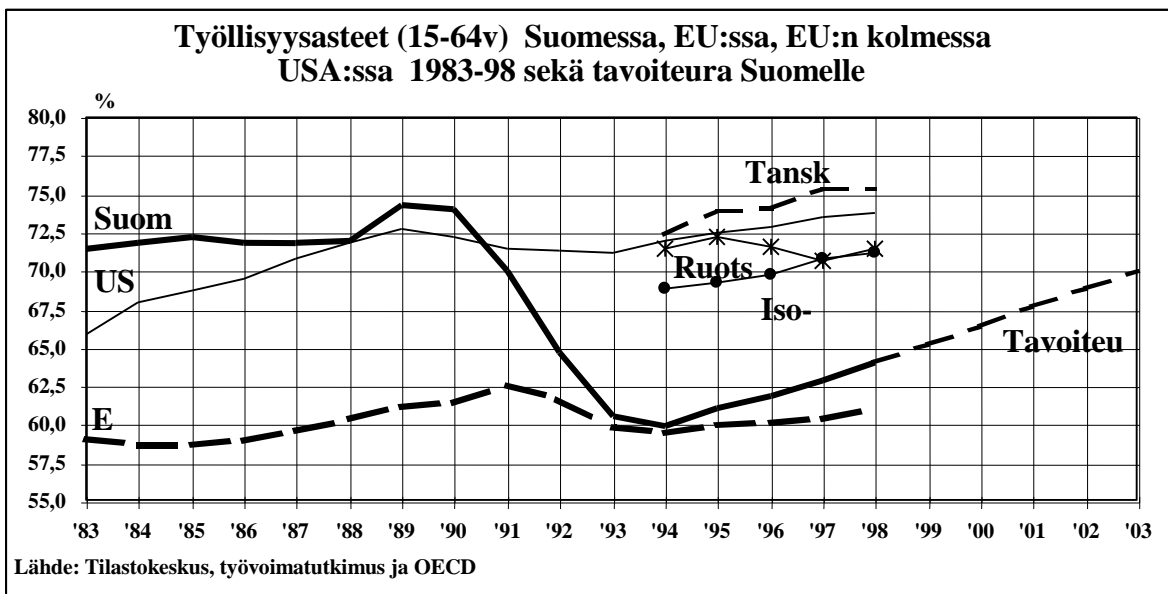
Myös vuosina 1999-2000 talouskasvun edellytykset näyttävät suotuisilta ja kotimaisen kysynnän arvioidaan edelleen vahvistuvan. Työmarkkinoiden tila on parantunut vuoden 1999 aikana edelleen: päätyneiden työttömyysjaksojen kestot ovat lyhentyneet, työmarkkinoille helposti sijoittuvat työttömät työllistyvät ripeästi ja työvoimakapeikat ovat vähentyneet vuoteen 1998 verrattuna. Arvion mukaan työttömyysasteen aleneminen jatkuu nopeana ja lähestyy jo EU-maiden keskitasoa.¹³ Vuonna 1999 keskimääräisen työttömyysasteen ennakoitaan laskevan yli prosenttiyksikön edellisvuotta alemmaksi, 10,3 prosenttiin. Työttömyyden alenemisen merkittävimmät epävarmuustekijät liittyvät kansainväliseen talouskehitykseen ja kustannuskehitykseen kotimaassa.

¹³ OECD:n keskimääräisen työttömyysasteen ennuste vuodelle 1999 on 7,0 prosenttia.

Työllisyysaste on Suomessa ollut perinteisesti korkea verrattuna muihin EU-maihin, kuten kuvio 1 havainnollistaa. 1990-luvun alussa Suomen työllisyysaste romahti 74 prosentista 60 prosenttiin. Laman jälkeen työllisyysaste on noussut yhtäjaksoisesti. Marraskuun 1999 kausitasoitettu työllisyysaste oli 66,5 prosenttia. Suomen työllisyysasteen tulisi nousta silti vielä noin 8 prosenttiyksikköä, jotta saavuttaisimme 1980-luvun lopun tason.

Mikäli kokonaistuotanto kasvaa keskimäärin yli kolme prosenttia vuodessa ajanjaksolla 1999-2003, kuten valtiovarainministeriö arvioi, kohoaa vuoden keskimääräinen työllisyysaste 66,5 prosenttiin jo vuonna 2000 ja alle yhdeksän prosentin työttömyysasteeseen päästään vuonna 2003. Tätä suotuisampi työllisyyskehitys edellyttää paitsi talouskasvun pysymistä hyvänä myös työmarkkinoiden toimivuuden parantamista.

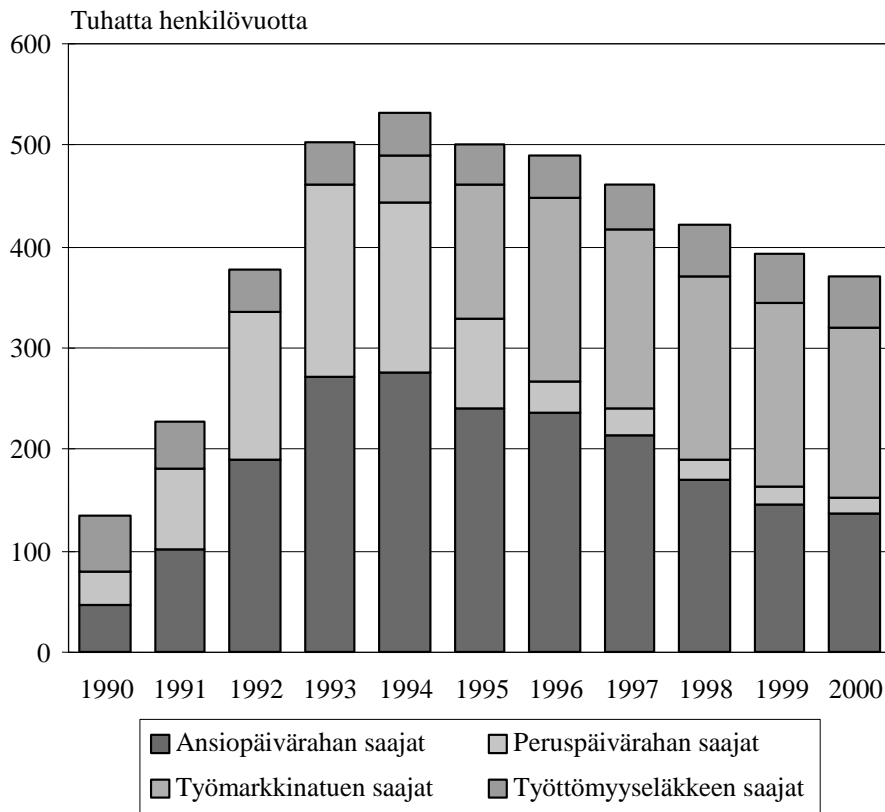
Kuvio 1.



6.4. Työttömyysturvan saajat ja työttömyyseläkeläiset

Työttömyyspäivärahan saajien määrä on alentunut tuntuvasti laman jälkeen. Alenemisen arvioidaan jatkuvan edelleen vuonna 2000. Tätä kehitystä kuvataan kuviossa 2, jossa työttömyyspäivärahapäivät ilmoitetaan henkilövuosiksi muutettuina. Sekä ansiopäiväraha-, peruspäiväraha- että työmarkkinatukipäivien arvioidaan vähentyvän vuonna 2000 vuoteen 1998 verrattuna. Ainoastaan työttömyyseläkkeelle siirtyvien määrä on ollut kasvava tai pysynyt samalla tasolla.

Kuvio 2 Työttömyysturvan perus- ja ansiopäiväraha, työmarkkinatuki ja työttömyyseläke henkilövuosina 1990-2000



Ansiopäivärahaa sai vuonna 1998 kaikkiaan lähes 369 800 henkilöä, mikä oli yli 48 000 henkilöä vähemmän kuin edellisenä vuonna. Myös keskimääräinen ansiopäivärahakauden kesto alentui selvästi vuoden 1998 aikana pysyteltään sitä ennen pitkään samalla tasolla. Kun vuosina 1994-1997 ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa maksettiin kerrallaan keskimäärin noin 130 päivää, vuonna 1998 keskimääräinen kesto oli 118 päivää.

Myös työttömyysturvan peruspäivärahaa saavien määrä on vähentynyt huomattavasti, mikä johtuu ennen kaikkea työmarkkinatukijärjestelmän voimaantulosta. Vuonna 1998 peruspäivärahaa saavia oli enää noin 50 800 ja peruspäivärahakausi kesti keskimäärin 101 päivää.

Työmarkkinatuki uudistus astui voimaan vuonna 1994. Työmarkkinatukeen liittyy velvoitteita osallistua koulutukseen, työharjoitteluun tai muuhun työllistymistä edistävään toimintaan. Aktivointitoimet kohdistetaan erityisesti nuoriin. Laman jäljiltä työmarkkinatukea saavien määrä kasvoi vuoteen 1998 saakka, kun aiemmin ansiosidonnaisen turvan piirissä olleet alkoivat tulla työmarkkinatuen piiriin. Vuonna 1998 työmarkkinatukea sai kaikkiaan 322 600 henkilöä. Vuonna 1999 työmarkkinatukea saavien määrän kasvu näyttää pysähtyneen ja arvioiden mukaan se alenee edelleen vuonna 2000.

Työttömyyden ikäriippuvuus tulee selvästi ilmi tarkasteltaessa työttömyyden kestoa iän suhteen. Olipa kyseessä ansio- tai peruspäiväraha taikka työmarkkinatuki, keskimääräinen päivärahakauden kesto on suoraan verrannollinen ikään; mitä iäkkäämmästä työntekijästä on kyse, sitä pidempään hän on työttömyysturvan varassa. Erityisesti 55 vuotta täyttäneiden keskuudessa päivärahakausi on huomattavasti keskimääräistä pidempi.

Ikääntyneistä pitkäaikaistyöttömistä huomattava osa saa työttömyyseläkettä siihen asti, kunnes siirtyy vanhuuseläkkeelle. Työttömyyseläkkeen saajien määrä aleni vuosina 1991-1995, mutta kääntyi uudestaan kasvuun vuonna 1996. Vuonna 1999 työttömyyseläkkeen saajia on arvon mukaan runsaat 49 000 ja heidän määränsä arvioidaan nousevan vuonna 2000 noin 51 000 henkilöön.

Keskimääräinen poistumisikä työmarkkinoilta on Suomessa kansainvälisesti verrattuna alhainen. Sekä työntekijöillä että työnantajilla on väärää kannusteita (rahoituksellisia tai muita) erilaisiin työmarkkinasyyhin perustuviin eläkkeisiin. Eläkepoliittisilla ratkaisuilla pyritäänkin siihen, että keskimääräinen työura pitenee.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt valmistelivat Kari Puron työryhmässä mahdollisuuksia vähentää varhaista työelämästä poistumista ja sen esitykset valmistuivat kesällä 1999. Työryhmä esitti, että yksityisellä sektorilla työttömyyseläkeputken ikäraja säilyy 55 vuotena, mutta 60-65-vuotiaiden työttömyyseläke pienenee. Osa-aikaeläkkeen ikäraja pysyy 56 vuodessa, mutta yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousee 58 vuodesta 60 vuoteen 1944 tai sen jälkeen syntyneillä. Työnantajien omavastuuta työttömyyseläkkeistä korotetaan, mutta sellaisen työnantajan, joka ottaa töihin yli 50-vuotiaan, vastuu työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeistä alenee. Julkisen alan eläkkeistä neuvotellaan myöhemmin. Asiaa koskevat lakiehdotukset on hyväksytty eduskunnassa.

Varhaiseläkkeiden ikärajojen nosto ja muut eläke-ehtojen kiristämiset edellyttävät toivottujen vaikutusten aikaansaamiseksi toimia, joilla tuetaan ikääntyvien työssä pysymistä. Muussa tapauksessa paine purkautuu esimerkiksi työttömyytenä tai työkyvyttömyyseläkkeiden kääntymisenä uuteen kasvuun.

Aivan tuoreet tilastot osoittavatkin, että yli 50-vuotiaiden työmarkkinatilanteessa on tapahtunut selvä käänne parempaan suuntaan. Eniten työllisyysaste on noussut 55-59 -vuotiailla, vuonna 1999 noin 4 prosenttiyksikköä. Tähän on osaltaan vaikuttanut mm. se, että alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on vähentynyt jo pidemmän aikaa. Mikäli kehitys jatkuu samansuuntaisena, ikääntyvien parantunut työllisyys nostaa eläkkeellesiirtymisikä ja työllisyysasteen kohoamistavoitteen täyttäminen helpottuu.

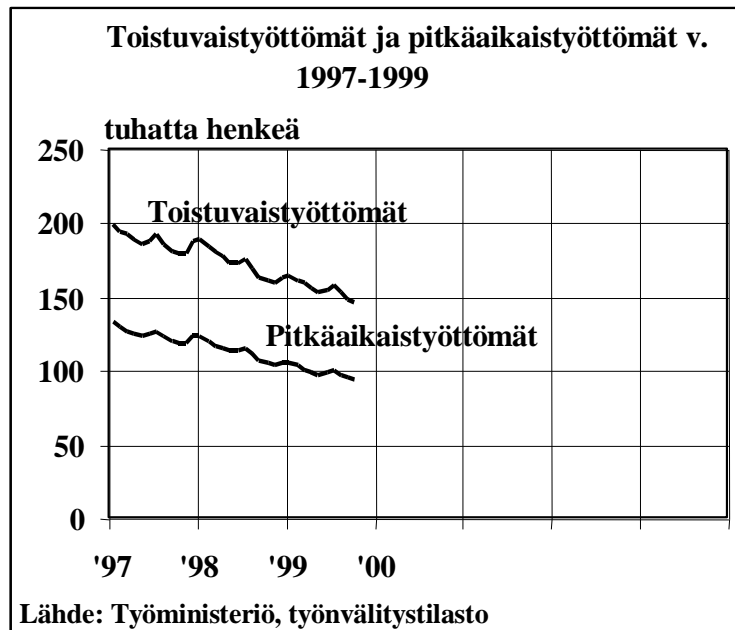
6.5. Työttömyyden rakenne on entistä ongelmallisempi

Laajassa mielessä määritelty työttömyys ei ole alentunut yhtä nopeasti kuin viralliset työttömyysluvut. Työttömien lisäksi työn puutteesta kärsivät vajaatyöllistetyt, piilotyöttömät, työvoimakoulutuksessa olevat, erityistoimenpitein sijoitetut ja työttömyyseläkeläiset. Elokuun 1999 lopussa työhallinnon koulutus- ja tukityöllistämistoimenpiteiden piirissä oli yhteensä 95 000 henkilöä. Mikäli kaikki edellä mainitut ryhmät otetaan huomioon, työttömyysaste on tälläkin hetkellä noin 20 prosenttia. Toisin sanoen viidesosa työvoimasta on edelleen avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella. Kansantalouden kannalta se merkitsee resurssien vajaa-käyttöä. Hyvinvointivaltion näkökulmasta se tarkoittaa kaventunutta rahoitus pohjaa samanaikaisesti kun sosiaalimenot ovat korkeat.

Työttömyyden alentuessa sen rakenteelliset piirteet ovat korostuneet. Työttömyyden keskimääräinen kesto on pitkä, päättyneetkin työttömyysjaksot kestävät keskimäärin kaksi kertaa pidempään kuin 1980-luvun lopulla, ikääntyvien työnhakijoiden on entistä vaikeampaa työllistyä, paine työttömyyseläkkeelle siirtymiseen pysyy suurena, nuorisotyöttömyys on suhteellisen korkea ja työttömyyden alueelliset erot kasvavat.

Viime aikoina työttömyys on selvästi polarisoitunut. Työttömiksi äskettäin tulleet työllistyvät yleensä nopeasti, mutta vaikeasti työllistyvien työmarkkina-asema heikkenee entisestään suhteessa muihin. Vuonna 1998 kaikkien työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto-aika oli noin vuosi, josta se on vielä hieman noussut vuoden 1999 aikana. Työttömyys kasautuu samoille henkilöille eli suurin osa työnhakijoista on toistuvaistyöttömiä. Kuviossa 3 kuvataan työnvälitystilastoon perustuen toistuvaistyöttömien ja pitkäaikaistyöttömien määriä vuosina 1997-1999. Yleisen työllisyystilanteen parantuessa nämäkin määrät ovat laskeneet.

Kuvio 3.



Suomen rakenteellisen työttömyyden tasosta ei ole yksimielisyyttä. Ensinnäkään ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa mitata sitä ja toiseksi sen taso muuttuu taloudellisten olosuhteiden, työmarkkinoiden muutosten ja poliittisten toimenpiteiden myötä. Yksi tapa arvioida rakenteellisen työttömyyden määrää on tarkastella avoimien työpaikkojen ja työttömyyden välistä suhdetta. Mitä paremmin työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaavat, sitä tehokkaammin työmarkkinat toimivat ja sitä alhaisempi on rakenteellinen työttömyys. Jos työvoimakapeikkoja alkaa esiintyä useilla toimialoilla kokonaistyöttömyyden ollessa vielä korkealla tasolla, on se merkki rakenteellisten ongelmien lisääntymisestä ja talouden ylikuumenemisen uhkasta.

Kaikki Suomen rakenteellista työttömyyttä koskevat arviot tukevat kuitenkin sitä johtopäätöstä, että osa 1990-luvun laman suhdannetyöttömyydestä on muuttunut rakenteelliseksi. Toisin sanoen rakenteellisen työttömyyden taso on nyt korkeammalla kuin se oli vielä tämän vuosikymmenen alussa.

Koska työttömyyden alentuessa yhä suurempi osa siitä on rakennetyöttömyyttä, työttömyyden edelleen alentaminen on entistä vaikeampaa. Rakenteellisen työttömyyden laajuudesta voidaan saada jonkinlainen käsitys myös tarkastelemalla, minkälaisista ryhmistä työttömyys koostuu ja paljonko vaikeasti työllistyviä on. Vuonna 1999 erittäin vaikeasti työllistyvien määrän arvioidaan olevan noin 170 000 – 180 000, mikä vastaa lähes seitsemää prosenttia työvoimasta. Tämän joukon muodostavat pääasiassa pitkään työmarkkinatukea saaneet ja ns. eläkeputkessa olevat työttömät.

Kun työvoiman kysynnässä tapahtuu toimialoittaisia muutoksia, on entistä suurempi merkitys sillä, miten työn tarjonta pystyy siihen vastaamaan. Viime vuosien aikana työvoimapulaa on esiintynyt etenkin korkean teknologian toimialoilla. Työllisyydenhoito on sen vuoksi haastava tehtävä lähivuosina. Samanaikaisesti kun on pyrittävä vähentämään rakenteellista työttömyyttä ja estämään työmarkkinoilta syrjäytymistä, on pystyttävä turvaamaan myös työvoiman saatavuus eniten työntekijöitä rekrytoivilla aloilla.

6.6. Työmarkkinoiden ongelmakohtia

Pitkäaikaistyöttömyyden myötä huomattava määrä työikäistä väestöä on vaarassa syrjäytyä tai jo syrjäytynyt työmarkkinoilta. Koska työttömänä ollessa ammattitaito rapautuu, paluu työelämään on sitä vaikeampaa, mitä kauemmin työttömyys kestää. Yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta työttömänä olleita oli vuoden 1998 lopussa 55 000. Vuoden 1998 aikana työllistyi avoimille työmarkkinoille yli vuoden työttömänä olleista noin 13 000 ja yli kaksi vuotta työttömänä olleista ainoastaan 3 000 henkilöä.

Työttömyyden laajuudesta on viime aikoina esitetty monia erilaisia tulkintoja riippuen siitä mitä lasketaan mukaan kokonaistyöttömyyteen. Sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja tilastokeskuksen yhteistyönä on pyritty selvittämään sitä, miten työttömyydestä saataisiin monipuolisempi kuva. Yhteistyöhön perustuva raportti on odotettavissa vuoden 2000 aikana.

Työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuus ei ole 1990-luvun alkupuoliskolla ollut aina vaikeasti työllistettävien osalta hyvä, vaikka toimenpiteitä on kohdistettu etupäässä pitkäaikaistyttömiin (Kts. esim. Kari Hämäläinen: Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille. ETLA Sarja B 151, Helsinki 1999). Tämän takia työvoimahallinnon palvelujen vaikuttavuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Työttömyysjaksot ovat keskeytyneet, mutta pysyvää työllistymistä avoimille työmarkkinoille ei ole tapahtunut. Avoimilta työmarkkinoilta syrjäytyneiden, erilaisten toimenpiteiden ja työttömyyden kehässä kiertävien henkilöiden määrä on korkeampi kuin yhtäjaksoisesti pitkäaikaistyöttömien määrä. Vuoden 1996 lopussa oli virallisen tilaston mukaan pitkäaikaistyttömiä 131 000, mutta vähintään vuoden avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella (työttömänä, tukityössä tai työvoimakoulutuksessa) työttömyytensä alusta lähtien olleita oli 337 600 ja vähintään kaksi vuotta avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleita 263 500. (Talousneuvosto: Työmarkkinoiden muutospainet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian Julkaisusarja 1998/1. S. 84-85).

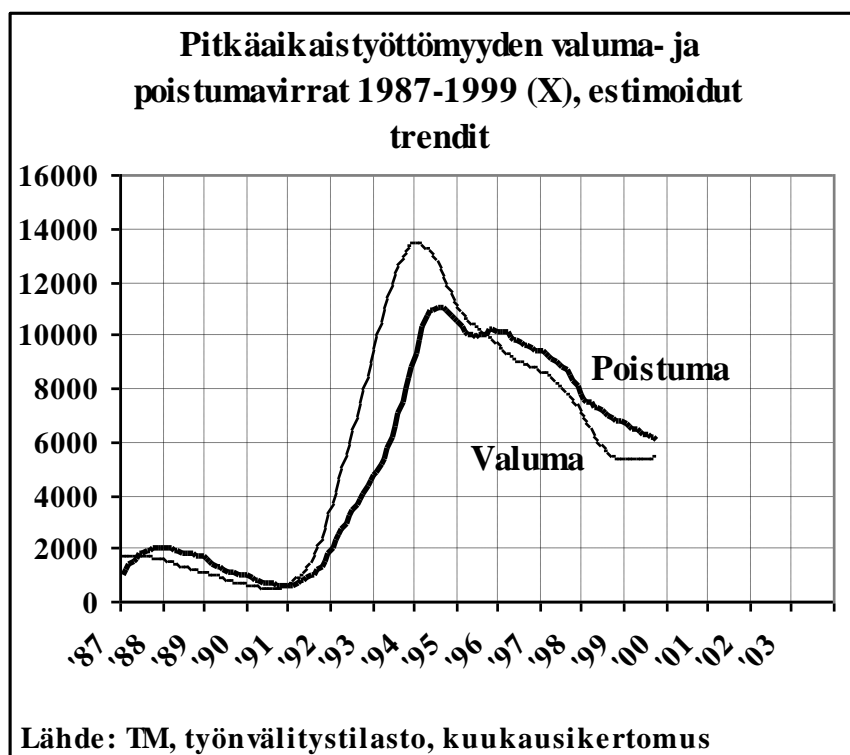
Pitkittynyt työttömyys lisää riskiä monien ongelmien syntymiseen ja kasautumiseen. Työn kautta ihminen kiinnittyy yhteiskuntaan tavalla, joka on omiaan ehkäisemään erityyppisten ongelmien syntymistä. Työ ehkäisee parhaalla tavalla syrjäytymistä.

Suurin osa syrjäytymisvaarassa olevista pitkäaikaistyöttömistä on vailla riittävää koulutusta ja/tai 55 vuotta täyttäneitä. Kaikista ikääntyneistä työnhakijoista pitkäaikaistyttömiä on yli puolet ja erityisesti 55-59 -vuotiaiden ikäryhmästä pitkäaikaistyttömiä on jopa kaksi kolmasosaa. Ikääntyvien työttömyysjaksot ovat suhteellisen pitkiä, sillä yli 50-vuotiaiden on keskimääräistä vaikeampi palata työelämään, jos he joutuvat työttömiksi. Laman aikana ja sen jälkeen ikääntyvien työllistymisen todennäköisyys on alentunut enemmän kuin muissa ikäryhmissä eikä ikääntyvien työntekijöiden oma uskokaan työllistymismahdollisuuksiinsa ole kohentunut toisin kuin muilla. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuoden

1996 lopussa työttömänä olleista 55-64 -vuotiaista ainoastaan 3-5 prosenttia oli työssä seuraavan vuoden lopussa.

Yleisen työllisyystilanteen parantuessa ja työvoimapolitiikan perusuudistukseen sisältyvien aktivointitoimien ansiosta pitkäaikaistyöttömyys samoin kuin yli 50-vuotiaiden työttömyys on alkanut viime aikoina hieman vähentyä. Kuvio 4 osoittaa, että pitkäaikaistyöttömiksi joutuneiden määrä (valuma) on alentunut vuodesta 1994 lähtien. Työnvälitystilaston ennakoivat indikaattorit viittaavat kuitenkin siihen, että suotuisa kehitys piakkoin hidastuisi. Uusien pitkäaikaistyöttömien virta on vakiintunut tasolle, joka vastaa noin 5 500 uutta pitkäaikaistyöttöntä kuukaudessa. Monet ikääntyvät joutuvat edelleen ulos työmarkkinoilta ennen varsinaista vanhuuseläkeikää. Huomattava osa ikääntyneistä pitkäaikaistyöttömistä saa työttömyyseläkettä siihen asti, kunnes siirtyy vanhuuseläkkeelle.

Kuvio 4.



Nuorten työttömyys on puolittunut pahimpien lamavuosien jälkeen ja nuorten päätyneiden työttömyysjaksojen kestot ovat selvästi lyhyempiä kuin muissa ikäryhmissä. Nyt nuorisotyöttömyyden aleneminen näyttää kuitenkin pysähtyneen. Vuoden 1999 alussa alle 25-vuotiaita työttömiä oli runsaat 40 000. Nuorisosiain neuvottelukunnan arvion mukaan vaikeasti työllistettäviä tai heikosti koulutukseen hakeutuvia nuoria on noin 15 000. Erityisesti alle 20-vuotiaiden naisten työttömyystilanne on heikentynyt vuodesta 1996 lähtien huolimatta yleisen työllisyystilanteen paranemisesta. Kun nuorten osuus väestöstämme tulevaisuudessa pienee, jokainen nuori on tärkeää saada aktiivisesti mukaan työ- ja yhteiskuntaelämään. Syrjäytyminen työmarkkinoilta heti työuran alussa on erityisen huolestuttavaa.

Työllisyyskehitys on epätasaista myös alueellisesti. Maan sisäinen muuttoliike on kiihtynyt tämän vuosikymmenen lopulla. Väestö keskittyy yhä harvemmille alueille, erityisesti etelä- ja länsiosien kasvukeskuksiin. Vaikka työpaikat ovatkin lisääntyneet kaikissa lääneissä, lähes 60

prosenttia työpaikkojen lisäyksestä on kohdistunut viimeisen vuoden aikana Etelä-Suomen lääniin.

Väestön ikääntyminen hidastaa osaltaan alueellista ja ammatillista liikkuvuutta, kun taas nuoret ovat aktiivisimpia muuttajia. Rakenteellisesti se merkitsee kahdenlaisia ongelmia. Muuttotappioalueiden kunnissa väestönrakenne ikääntyy nopeasti, minkä seurauksena hyvinvointipalvelujen tarve lisääntyy, mutta kuntien mahdollisuudet niiden järjestämiseen heikkenevät. Kasvukeskuksissa puolestaan kilpailu työpaikoista kiristyy ja kouluttamattomien nuorten mahdollisuudet työelämässä heikkenevät. Sen seurauksena nuorisotyöttömyyden rakenne vaikeutuu ja esimerkiksi työpajatoiminnalle asetettavat vaatimukset kasvavat.

Huolimatta naisten korkeasta työvoimaosuudesta naisten työttömyysaste on Suomessa perinteisesti ollut selvästi alhaisempi kuin miesten, mikä on EU-maissa poikkeuksellista. Työmarkkinoille on kuitenkin tyypillistä jakautuminen naisten ja miesten toimialoihin. Sen vuoksi taloudelliset suhdanteet vaikuttavat sukupuolten työttömyyteen eri tavoin. Laman alkaessa työllisyys aleni ensin miesvaltaisessa teollisuudessa, jolloin miesten työttömyys kasvoi suhteellisen nopeasti. Naistyövaltaisilla palvelualoilla työttömyys kasvoi vasta vähän myöhemmin. Toisaalta laman hellittäessä teollisuustuotanto kääntyi ensin nousuun, minkä vuoksi miesten työllisyystilanne alkoi parantua nopeammin kuin naisten. Se johti siihen, että naisten työttömyysaste kohosi hieman korkeammaksi kuin miesten. Vuonna 1998 naisten työttömyysaste oli 12 ja miesten 11 prosenttia. Kun myös kotimaan sektori elpyy nopeasti, työllisyys tulee lisääntymään myös naistyövaltaisilla palvelualoilla ja sukupuolten työttömyyserot tasoittuvat.

Naisilla on enemmän lyhyitä työsuhteita ja he osallistuvat työttöminä ollessaankin miehiä enemmän koulutukseen ja muihin aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Vuonna 1998 naisten osuus kaikista toimenpiteissä mukana olleista oli 57 prosenttia, mikä on selvästi enemmän kuin heidän osuutensa työttömistä työnhakijoista.

Talouden rakenteelliset muutokset heijastuvat työelämään muullakin tavoin. Epätyypilliset työntönteon muodot ovat tällä vuosikymmenellä yleistyneet siinä määrin, ettei niitä voi enää pitää poikkeuksellisina. Vuonna 1997 yli kaksi kolmasosaa uusista työsuhteista oli joko määräaikaista tai osa-aikaista. Tällä hetkellä jo lähes viidesosa kaikista työsuhteista on määräaikaista, mikä on enemmän kuin keskimäärin Euroopassa. Suurin osa määräaikaista työsuhteista on julkisella sektorilla ja palvelualoilla.

Myös hyvin lyhytkestoinen silpputyö on lisääntynyt erityisesti palvelualoilla. Epätyypillisiä työsuhteita leimaa niihin liittyvän epävarmuuden kasvu. Tällä vuosikymmenellä on lisääntynyt työntekijöiden vaara joutua kierteeseen, jossa määräaikaisten työsuhteiden ja työttömyyden vuorottelevat. Yhtäältä määräaikaisten työntekijöiden todennäköisyys joutua työttömäksi on moninkertainen verrattuna vakituisiin työntekijöihin ja toisaalta pitkään työttömänä olleiden on vaikea löytää enää muuta kuin määräaikaista työtä. Työllisten jakautuminen vakituisiin ja epätyypillisissä työsuhteissa oleviin työntekijöihin on epäedullista työmarkkinoiden toiminnan kannalta ja lisää sosiaalisia jännitteitä yhteiskunnassa.

Koulutuksen ja ammattitaidon merkitys on yhä keskeisempää työmarkkinoilla. Laman vauhdittama talouden rakennemuutos on johtanut siihen, että ammattitaitoisien ja osaavien työvoiman kysyntä on lisääntynyt. Sen sijaan puutteellisen koulutuksen ja työkokemuksen omaavat joutuvat keskimääräistä todennäköisemmin työttömiksi. Työvoiman koulutustaso ja työelämän asettamat osaamisvaatimukset eivät läheskään aina vastaa toisiaan. Tämä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma ilmene konkreettisesti työvoimatoimistoissa (Suikkanen 1998).

Vuonna 1996 joka neljanteen avoimeen työpaikkaan vaadittiin korkeakoulututkinto, mutta työnhakijoista vain vajaat 10 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon. Pelkkä peruskoulutodistus riitti vain vajaaseen viidennekseen työpaikoista, kun taas työnhakijoiden joukossa peruskoulun käyneitä oli lähes puolet.

6.7. Työllisyyden parantamisen haasteita

Työllisyyskeskeinen sosiaalipolitiikka on sekä yksilöiden että kokonaishyvinvoinnin kannalta parasta, tuki- ja korvausjärjestelmät ovat vasta toissijaisia. Keskeistä työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa on kaikkien työikäisten työmarkkinakelpoisuuden lisääminen. Sen lisäksi etuuksien kannusteiden on oltava oikeansuuntaisia.

Vähän koulutettujen, puutteellisen ammattitaidon omaavien tai muutoin työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevien työmarkkinakelpoisuutta on lisättävä huolehtimalla ammatillisesta peruskoulutuksesta ja uudelleen- ja täydennyskoulutuksesta ja työkyvyn säilymisestä. Vaatimukset työmarkkinoilla kasvavat nopeasti eivätkä erilaiset tuki- ja korvausjärjestelmät auta heikossa asemassa olevia kuin väliaikaisesti. Pitkällä aikavälillä ainoa kestävä ratkaisu on yhtäältä huolehtia peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tasosta ja toisaalta pyrkiä korjaamaan huonoja lähtökohtia eli työntekijöiden perusosaamistasoa ja työkykyisyyttä on nostettava kautta linjan.

Suomessa erityisesti ikääntyvien koulutustaso on nuoriin verrattuna heikko eikä heidän koulutustaan pidetä useinkaan tuottavana investointina. Sen vuoksi ikääntyvät syrjäytyvät muita helpommin työmarkkinoilta. Raija Gouldin ja Helka Hytin tutkimusten mukaan useimmilla varhain työelämän jättävillä ikääntyneillä työntekijöillä lopullinen poistuminen työelämästä alkaa nimenomaan työttömyydellä. Sen vuoksi ikääntyvien työntekijöiden työttömäksi joutuminen on erityisen kriittistä muihin työntekijäryhmiin verrattuna. Työttömäksi joutumista tulisi ennaltaehkäistä mahdollisimman tehokkaasti huolehtimalla työkykyisyydestä ja vaikuttamalla työnantajien kannusteisiin pitää työntekijät työssä. Ennaltaehkäisy on aina tehokkaampaa kuin jälkikäteiset toimenpiteet.

Työllistyvyyteen vaikuttavat paitsi terveys ja toimintakyky myös koulutus, ammatillinen osaaminen, asenteet ja motivaatio. Lisäksi työympäristö ja työyhteisö vaikuttavat merkittävästi siihen, miten työntekijä selviää työstään. Ikääntyvien työntekijöiden selviytyminen työmarkkinoilla vaatii sekä heidän omien voimavarojensa vahvistamista että työelämän kehittämistä kaikenikäisille paremmin sopivaksi.

Viime vuosien korkea työttömyys on toisaalta kohdistunut raskaasti juuri nuoriin. Uusilla työntekijöillä ei ole useinkaan erityisosaamista tai senioriteettia, jotka tukisivat heidän työmarkkina-asemaansa. Päinvastoin uudet työmarkkinoille tulijat joutuvat helposti puskurityövoiman asemaan, jolle on tunnusomaista epävarma asema ja katkonaiset työurat. Nuorisotyöttömyys kasautuu entistä enemmän sosiaalisesti heikompiin, minkä seurauksena saattaa olla nuorten jakautuminen pärjääviin ja syrjäytyviin nuoriin. Jotta alkuun päässyt syrjäytyminen voitaisiin kääntää toiseen suuntaan, on ongelmaan puututtava varhain.

Kokemusten mukaan heikko työmarkkina-asema työuran alussa vaikuttaa haitallisesti koko työuraan. Sen vuoksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä, jotka auttavat nuoria siirtymään koulusta työmarkkinoille. Eri maissa on monia tapoja yrittää parantaa koulutuksen valmentavaa vaikutusta kuten kummikoulut, koulujen työpajat ja koulutusverstaat. Useimpien lähtökohtana

on oppisopimuskoulutus. Niiden tavoitteena on aiempaa joustavampi mutta samalla kiinteämpi kytkeä koulutuksen ja työelämän välillä.

Samalla kun tulevaisuudessa tarvitaan yhä enemmän osaamista ja ammattitaitoa, monet uudet työpaikat tulevat kuitenkin olemaan alhaisen tuottavuuden ja matalan palkan työpaikkoja. Vaikka tämä ei toisaalta ole toivottua, voidaan siten kuitenkin työllistää tällä hetkellä työttöminä olevia, heikosti koulutettuja työntekijöitä. OECD:n Jobs study -julkaisussa todetaan, että matalapalkkaisten työpaikkojen luomista ei olisi syytä edistää verohelpotuksilla tai työllistämistuilla, ellei olla vakuuttuneita siitä, että se johtaa sosiaalisiin hyötyihin. Toisaalta tulisi myös välttää toimenpiteitä, jotka estävät tällaisten työpaikkojen syntymistä ja samalla minimoida niiden mukanaan tuomia haittoja. Vähäistä ammatillista osaamista edellyttävä työkin antaa työkokemusta, tuloja ja on ponnahduslautana etenkin nuorille ja muille työmarkkinoille tuleville. Ongelmallisia tällaiset palkkatyöt ovat silloin, kun työntekijä lukkiutuu niihin pitkäksi aikaa. Sen vuoksi on tärkeää huolehtia matalapalkkatyössä työskentelevien osaamisen ja ammattitaidon kohottamisesta.

Usein rakenteellisia uudistuksia torjutaan siksi, että ne saattavat johtaa epätasa-arvon kasvuun. Toisaalta laajamittainen ja pysyvä työttömyys lisää mitä suurimmassa määrin eriarvoisuutta ja syrjäytyneisyyttä samoin kuin sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Työllisyys on itsessään merkittävä hyvinvoinnin lähde, työttömyys heikentää yksilön hyvinvointia. Sama pätee myös koko kansantalouden tasolla.

Työttömyyden katkaiseminen mahdollisimman varhain, viime sijassa tukityöllistämisen tai muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla, on perusteltu työhallinnon lähtökohta. Tukityöllistäminen tulisi järjestää siten, ettei se vääristä avoimien työmarkkinoiden toimintaa. Tukityöllistämisen sisältöä, vaikuttavuutta ja laatua on parannettava.

Työministeriön tilastojen mukaan vuonna 1998 alkoi noin 900 000 uutta työttömyysjaksoa ja päättyi noin 950 000. Jokaisen työttömyysjakson alussa yksilö tekee päätöksiä siitä, etsiikö hän koulutustaan ja ammattiaan vastaavaa työtä vai jotakin väliaikaista työsuhdetta tai hakeutuuko esimerkiksi lisäkoulutukseen. Hyvinvointivaltion kannustinjärjestelmää testataan siten käytännössä noin miljoona kertaa vuodessa pelkästään työmarkkinapäätöksen suhteen.

Työmarkkinoilla olevien vaikeimmin työllistettävien erityisryhmien aktivoiminen edellyttää yksilöllisesti räätälöityjä toimenpiteitä. Koska kansainväliset vertailut toisaalta osoittavat, että nuorten ja ikääntyvien työllisyys riippuu paljon yleisestä työllisyystilanteesta, on kohdennettujen toimenpiteiden ohella tärkeää jatkaa myös kokonaistyöttömyyttä alentavien toimenpiteitä.

Vakaa talouskasvu luo edulliset olosuhteet rakenteellisten muutosten toteuttamiselle. Työnteon kannusteita parantavat toimenpiteet ja työvoimatoimistojen palveluiden parantaminen johtavat toivottuihin tuloksiin nopeammin talouden kasvuvaiheessa. Samalla rakenteelliset uudistukset tukevat puolestaan talouspolitiikkaa mm. vahvistaessaan julkisen talouden tasapainoa.

6.8. Institutionaaliset puitteet

Työllistämistä ja toimeentuloetuuksia hoitavat useat työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveystoimen laitokset ja viranomaiset. Käytännön tilanteissa vastuunjako eri tahojen välillä ei ole aina selkeä.

Työttömyys

Työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa työvoiman ammatillisia valmiuksia, edistää työttömän työllistymistä ja vähentää työttömäksi joutumisen uhkaa. Koulutus on pääasiassa ammatillista. Työvoimaviranomaiset voivat hankkia koulutusta ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, muilta ammattioppilaitoksilta ja korkeakouluilta tai muilta koulutuksen järjestäjiltä.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tavoitteena on torjua työttömyyttä ja tasapainottaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Työvoimakoulutukseen osallistuvalla henkilöllä voidaan maksaa koulutustukea tai työmarkkinatukea.

Työttömien omaehtoisen opiskelun tuet kuuluvat koulutusvakuutusta koskevaan järjestelmään. Tarkoituksena on antaa pitkään työelämässä olleille, työttömäksi jääneille henkilöille mahdollisuus omaehtoiseen opiskeluun menettämättä työttömyyden aikaista toimeentuloa. Koulutuspäivärahan myöntää ja maksaa työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos.

Koulutus- ja erorahaston maksamalla *aikuiskoulutuslisällä* tuetaan kokopäiväistä, ammattipätevyyttä lisäävää koulutusta. Erorahan aikuiskoulutuslisää voi saada 30 vuotta täyttänyt henkilö, joka on irtisanottu taloudellisin tai tuotannollisin perustein. Jos henkilö on 45 vuotta täyttänyt, hän voi saada *erorahaa*.

Työttömyyseläke turvaa iäkkään, pitkäaikaisesti työttömän toimeentuloa. Sitä maksetaan ansioläkelakien ja kansaneläkelakien perusteella.

Työllisyyden edistämiseksi maksetaan lisäksi erilaisia *työllistämistukia* työllistämisvaroista. Työllistämistukien tarkoituksena on viimesijaisena keinona edistää työmarkkinoille sijoittumista ja katkaista pitkään jatkunut työttömyys. Eri muotoja ovat työnantajalle maksettava työllistämistuki, yrittäjäksi ryhtyvän työttömän työllistämistuki ja työharjoittelutuki työttömälle.

Pitkäaikainen sairaus ja työkyvyttömyys

Pitkäaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamaa ansiotulojen menetystä korvataan työkyvyttömyyseläkkeillä, joita ovat täysi työkyvyttömyyseläke, kuntoutustuki, osatyökyvyttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke.

Kuntoutus

Kuntoutus on lähinnä lääkinnällistä tai ammatillista. Kuntoutusajan toimeentuloturva määräytyy kuntoutusta antavan tahon mukaan. Vajaakuntoisten ja vammaisten kuntoutukseen osallistuvat vakuutus- ja eläkelaitokset, Kela, opetus- ja työvoimaviranomaiset sekä terveyden- ja sosiaalihuolto. Yhteistyötä paikallis-, alue- ja valtakunnallisella tasolla tehostaa laki asiakaspalveluyhteistyöstä.

Työkyvyn palauttamiseksi tai tukemiseksi tarvittavat toimenpiteet voidaan järjestää ja korvata kuntoutuksena.

Vakuutuslaitosten kuntoutusmuodot ovat lääkinnällinen ja ammatillinen kuntoutus sekä sopeutumisvalmennus. Työtapaturmassa vahingoittuneelle tai ammattitautiin sairastuneelle

henkilölle annetaan kuntoutusta työ- ja toimintakyvyn parantamiseksi ensisijaisesti tapaturmavakuutuksen perusteella. Liikennevahingossa vammautunut voi saada kuntoutusta liikennevakuutuksen perusteella.

Työeläkelaitokset voivat antaa kuntoutusta 1) työelämässä oleville estääkseen työkyvyttömyyttä ja tukeakseen työssä jatkamista ja 2) työkyvyttömille työkyvyn palauttamista ja työelämään palaamista tukevaa kuntoutusta. Kyse on pääasiallisesti vakuutettujen työntekijöiden ja yrittäjien ammatillisesta yksilökuntoutuksesta. Eläkelaitosten järjestämä kuntoutus on harkinnanvaraista ja edellyttää, että kuntoutuksen hakija on ansainnut työeläketurvaa kohtuullisessa määrin. Jos hakija saa suunnitelmallista ammatillista kuntoutusta jo jostain muualta, ei työeläkekuntoutusta myönnetä.

Kela järjestää tarvittavan ammatillisen kuntoutuksen sellaiselle vakuutetulle, jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat heikentyneet oleellisesti sairauden, vian tai vamman vuoksi ja jolle ei ole järjestetty kuntoutusta muun lain perusteella. Myös lääkinnällistä kuntoutusta järjestetään harkinnanvaraisena etuutena. Lisäksi Kela järjestää avohuollossa olevien vaikeavammaisten toimintakykyä ylläpitäviä lääkinnällisiä kuntoutusjaksoja.

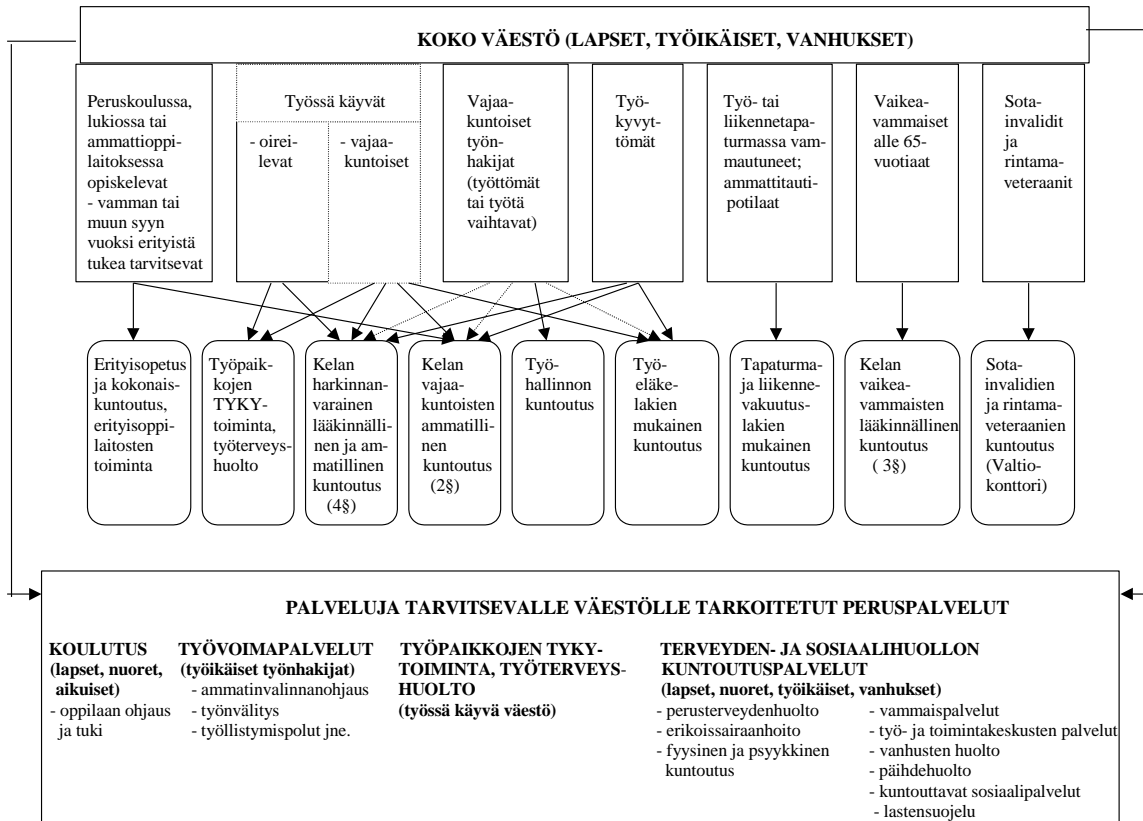
Työvoimaviranomaiset antavat ammatillista kuntoutusta työllistämällä vajaakuntoisia työvoimapalvelujen avulla tai ohjaamalla heitä työnsaantia edistävään koulutukseen.

Kunnat järjestävät lääkinnällistä ja sosiaalista kuntoutusta liittyen kansanterveystyöhön, erikoissairaanhoidon, lastensuojeluun ja päihdehuoltoon. Kunnat järjestävät vammaisille erityispalveluja mm. vammaispalvelulain perusteella.

Myös *työterveyshuoltojärjestelmän* kautta ohjataan vajaakuntoisia työntekijöitä kuntoutukseen ja työpaikkojen työkykyä ylläpitävään toimintaan. Työeläkelaitosten ja Kelan myöntämään kuntoutustukeen tarvittava hoito- tai kuntoutussuunnitelma tehdään tavallisesti yleisen terveydenhuollon tai työterveydenhuollon piirissä.

Vaikeavammaisten ja vajaakuntoisten lasten ja nuorten opetuksesta huolehtivat *opetusviranomaiset ja oppilaitokset*.

Suomalainen kuntoutusjärjestelmä ja eri väestöryhmien kuntoutuspalvelut esitetään kuviossa 5 ja taulukossa 23 kuvataan kuntoutusjärjestelmä kohderyhmän ja toimenpiteiden luonteen mukaan. Kuvio ja taulukko perustuvat Kuntoutussäätiön käyttämiin käsitteisiin.



Taulukko 23. Kuntoutusjärjestelmän kuvaus osajärjestelmän, kohderyhmän ja toimenpiteiden luonteen mukaan*

TOIMINNAN PERUSTANA LAKI TAI SOPIMUS TAI TOTEUTTAVA JÄRJESTELMÄ	KOHDERYHMÄ	TOIMENPITEIDENLUONNE OLEVA
Kunnallinen terveydenhuolto - perusterveydenhuolto - erikoissairaanhoido	Koko väestö - fyysisiä ja psyykkisiä sairauksia tai ongelmia potevat	Sairauden jatkohoito Toimintakyvyn kohentaminen
Kuntien sosiaalihuolto - sosiaalihuoltolaki - vammaispalvelulaki - kehitysvammaisten erityis- huoltoa koskeva laki - päihdehuoltolaki	Yksityinen henkilö, perhe tai yhteisö, jolla turvallisuutta, toimintakyvyn ongelmia - Vammaiset, kehitysvammaiset, va- jaakuntoiset, päihdeongelmaiset, mie- lenterveysongelmaiset, toimeentulotu- en saajat - Vanhukset	Kuntouttavat sosiaalipalvelut Vammaispalvelut Työ- ja toimintakeskusten palve- lut Päihdehuollon kuntouttava toi- minta, elinolosuhteisiin ja elämän- tapoihin vaikuttaminen
Kansaneläkelaitoksen kuntou- tus	Vajaakuntoiset (olennainen haitta) Vaikeavammaiset (alle 65 v.) Muu työikäinen väestö (työssä käyvät, muut)	Ammatillinen kuntoutus Lääkinnällinen kuntoutus Harkinnanvarainen lääkinnällinen ja ammatillinen kuntoutus (pääasiassa lääkinällistä)
Tapaturma- ja liikennevakuu- tuslakien mukainen kuntoutus (VKK)	Työtapaturmassa vammautuneet Ammattitautipotilaat Liikennetapaturmassa vammautuneet	Työhönpaluuta ja työstä suoriu- tumista edistävä kuntoutus (am- matillinen ja sitä tukeva lääkinäl- linen kuntoutus) Sosiaalisen toimintakyvyn ja suo- riutumisen edistämiseksi annetta- va kuntoutus
Työeläkelakien mukainen kun- toutus (työeläkelaitokset, VKK)	Pääasiassa työeläkkeelle siirtyneet tai siirtymässä olevat henkilöt	Ammatillinen kuntoutus sekä sitä ja työhönpaluuta tukeva lääkinäl- linen kuntoutus
Työhallinnon kuntoutustoimin- ta	Vajaakuntoiset työnhakijat (työttömät, työsuhteessa olevat tai työmark. ulko- puolelta tulevat)	Ammatillinen kuntoutus ja muu työllistymistä tukeva toiminta
Sotainvalidien ja rintamavete- raanien kuntoutus (Valtiokont- tori)	Sotainvalidit, puoliset ja lesket, sota- lesket Rintamaveteraanit	Toimintakykyä ja itsenäistä sel- viytymistä tukevat toimenpiteet avo- ja laitoshoidossa
Peruskoulussa, ammatillisessa erityisoppilaitoksessa tai muussa ammatillisessa oppilai- toksessa annettava erityisope- tus	Vamman, kehityksen viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi erityisopetusta tai ohjauspalve- lujä tarvitsevat peruskoulu- jen/amatillisen opetuksen oppilaat	Peruskoulun erityisopetus Ammatillinen lisäkoulutus, val- mentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä opiskelijan kokonais- kuntoutus
Työterveyshuoltolakiin (ja työmarkkinaosapuolten sopi- muksiin) perustuva työkykyä ylläpitävä toiminta	Kaikki työssä käyvät (ensimmäinen taso), oireilevat (toinen taso) ja vajaan- kuntoiset työntekijät (kolmas taso)	Toimintakyvyn ja elintapojen kohentaminen, työyhteisön ja työympäristön kehittäminen
Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama kuntoutus	Mm. eri vamma- ja sairausryhmät	Mm. toimintakyvyn ja elämänhal- linnan kohentaminen

* Palveluntuottajaa ei ole taulukossa tarkasteltu. Eri osajärjestelmät voivat tuottaa palvelujaan itse tai ostaa palveluja esim. vammaisjärjestöiltä, yksityisiltä kuntoutuslaitoksilta jne.

Lähde: Valtioneuvoston 1.10.1998 kuntoutuksesta antaman selonteon tausta-aineisto, STM:n monisteita 1998:24

Muu toimeentuloturva

Asumisen yleinen tukimuoto on Kansaneläkelaitoksen maksama *asumistuki*, jota voivat saada pienituloiset ruokakunnat.

Toimeentulotukea voi saada henkilö, jonka omat ja perheen tulot ja varat eivät riitä tarpeenmukaiseen toimeentuloon tai jonka muun sosiaaliturvaetuuden maksu on viivästynyt. Kunta voi myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea. Toimeentulotukea haetaan oleskelukunnan sosiaalitoimistosta.

7. TYÖRYHMÄT EHDOTUKSET TOIMENPITEIKSI

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittämistä sosiaali- ja terveystoimen ja työhallinnon yhteisasiakkaiden osalta. Työryhmä on tehnyt kohdassa 7.2. yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset yhteisasiakkaiden aseman parantamiseksi siten, että työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen toimintaa tehostetaan ja että kaikista vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleville luodaan viimesijainen aktivointijärjestelmä, joka kannustaa myös asiakkaita itseään toimimaan oman työmarkkina-asemansa parantamiseksi.

Työryhmän näkemyksen mukaan työhallinnon nykyisten monien toimenpiteiden tulee olla jatkossakin ensisijaisia ja näiden toimenpiteiden tulee olla riittävästi resurssoituja. Muihin maihin verrattuna Suomesta puuttuu kuitenkin viimesijainen aktivointijärjestelmä, jonka luominen on työryhmän mielestä välttämätöntä.

1990-luvun alun syvän taloudellisen laman jälkeen työmarkkinat ovat jakaantuneet yhä selvemmin kahtia. Nopeakaan taloudellinen kasvu ei näytä riittävästi parantavan vaikeimmin työllistettävien asemaa. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyisessä tilanteessa on erityisesti panostettava pitkäaikaistyöttömien palauttamiseksi avoimille työmarkkinoille. Työryhmän yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset kohdistuvatkin tähän väestöryhmään. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, vaan työmarkkinoiden yleistä toimivuutta on parannettava työmarkkinoiden kahtiajaon estämiseksi.

Tämän takia työryhmä on jakanut toimenpide-ehdotuksensa kahteen osaan. Ensimmäiseen ryhmään (kohta 7.1.) kuuluvat yleiset toimenpiteet, joilla parannetaan työmarkkinoiden toimivuutta siten, että työtä on tarjolla ja että työvoimaa on tarjolla avoimiin työpaikkoihin. Näillä toimenpiteillä voidaan ehkäistä työryhmän näkemyksen mukaan työmarkkinoilta syrjäytymistä. Näiden osalta työryhmä esittää vain yleisiä linjoja. Nämä linjaratkaisut ja niihin liittyvät yksityiskohdat on valmisteltava ja päätettävä muussa yhteydessä yhteistyössä valtion, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Kohdan 7.2. toimenpide-ehdotukset kohdistuvat sosiaali- ja terveystoimen ja työhallinnon yhteisasiakkaisiin ja ovat konkreettisia. Työryhmä on tehnyt kohtaan 7.2. yksityiskohtaiset ehdotukset siten, että ehdotuksiin perustuvat lainsäädäntöehdotukset olisivat annettavissa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2000. Lähtökohta on pääsääntöisesti se, että näiden toimenpiteiden muodostama kokonaisuus on lyhyellä aikavälillä kustannusneutraali ja luo pidemmällä aikavälillä edellytyksiä työttömyydestä aiheutuvien kustannusten vähentymiselle.

7.1. Yleiset toimenpiteet, joilla parannetaan työmarkkinoiden toimivuutta

7.1.1. Aktiivitulojen hankintaa tuettava veroratkaisulla

Viime vuosien tulopoliittiset kokonaisratkaisut ovat onnistuneesti yhdistäneet maltilliset palkkaratkaisut tuloverotuksen kevennyksiin. Palkkojen ostovoiman sekä yritysten hintakilpailukyvyin myönteinen kehitys on pystytty turvaamaan. Tämä on osaltaan parantanut työllisyyttä.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus varautuu 10 - 11 miljardin markan suuruisiin tulovero- ja sosiaalivakuutusmaksuperusteiden kevennyksiin, mikä edellyttää talouskasvun jatkumista vahvana, maltillisia tulopoliittisia ratkaisuja ja verorakenteen kehittämistä. Veronkevennysvara olisi kohdistettava toimiin, jotka lisäävät työvoiman kysyntää ja parantavat työvoiman tarjontaa. Tuloverotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen alennusvara olisi käytettävä siten, että ratkaisuilla voidaan alentaa työttömyyttä. Tällä hetkellä kynnyispalkka on usein niin korkea, ettei se kannusta työnantajaa palkkaamaan työvoimaa tehtäviin, joissa tuottavuus on kohtuullisen alhainen. Toisaalta näistä tehtävistä saatava nettopalkka jää usein niin alhaiseksi, ettei se juurikaan lisää työttömän käytettävissä olevia tuloja.

Jos tuloverotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen kevennysvara pystytään kohdentamaan siten, että ratkaisu lisää kaikkein vaikeimmin työllistettäville sopivan työn tarjontaa ja myös työvoiman kysyntä kohdistuu tähän ryhmään, voidaan kevennysten aiheuttamaan talouden ylikuumenemisvaaraa hillitä. Työn vastaanottokynnyksen madaltamisen kannalta olisi tärkeää suunnata veronkevennysvara erityisesti aktiivitulojen verotuksen keventämiseen. Työn vastaanottokynnyksen madaltamiseksi voitaisiin esimerkiksi kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen enimmäismäärää korottaa. Osa kevennysvarasta voitaisiin käyttää työvoiman alueellisen liikkuvuuden parantamiseen alentamalla työmatkakuluvähennyksen omavastuuta.

Hallitusohjelman veloitteen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:11) selvitti miten työnantajamaksu- ja voitaisiin muuttaa siten, että erityisesti syrjäytymisuhan alla olevien työnsaantimahdollisuudet parantuisivat. Työryhmä päätyi esittämään parhaana vaihtoehtona em. tavoitteen saavuttamiseksi työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun asteittaista poistamista. Alkuvaiheessa työryhmä esitti pienten ja työvoimavaltaiten yritysten kansaneläkevakuutusmaksun asteittaista alentamista alkaen alimmasta maksuportaasta. Työryhmä esitti, että työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun alennus kohdistettaisiin myös kuntiin ja muuhun julkiseen sektoriin. Työryhmän mukaan alennuksen kohdentaminen kuntatyönantajiiin on perusteltua, koska kaikista vaikeimmin työllistettävien tuettu työpaikka on useimmiten kuntien järjestämä.

Työvoimavaltaiten pienyritysten työllistämismahdollisuuksia vaikeuttaa verotuksen ja työnantajamaksujen korkea taso. EU:ssa on päätetty jäsenmaille vapaaehtoisesta mahdollisuudesta kokeilla palvelusektorin työllistävien pienyritysten arvonlisäverotuksen keventämistä. Palvelusektorin arvonlisäveron alentaminen helpottaisi jonkin verran pienyritysten työllistämismahdollisuuksia ja työn tarjonta kohdistuisi tällöin todennäköisesti henkilöihin, joiden koulutustaso ei ole korkea.

Työryhmä katsoo, että hallitusohjelmassa tarkoitettua tuloverojen ja työnantajan sosiaaliturvamaksujen kevennysvaraa tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdentaa siten, että ne toisaalta tukevat vaikeimmin työllistettävien työn kysyntää ja toisaalta lisäävät saman ryhmän työn tarjonnan kannustimia.

7.1.2. Vakuutusperiaatteen edistäminen työttömyysturvassa

Työn ensisijaisuuden korostaminen merkitsee sitä, että työnteon tulisi nykyistä selkeämmin näkyä myös sosiaaliturvassa. Työnteon tulisi parantaa sosiaaliturvaa. Tämä merkitsee sitä, että etuuskien tason ja saantiajan olisi nykyistä selkeämmin liityttävä siihen kuinka pitkään ja kuinka paljon vakuutettu on etuuden rahoitukseen osallistunut. Ansionmenetykskorvausten tulisi korvata kohtuullisesti vain menetettyä ansiota ja palkkaperusteisin maksuin pitäisi rahoittaa vain ansionmenetykskorvauksia ja työhön välittömästi liittyviä muita etuuksia.

Työttömyysturvajärjestelmä on työntekijöiden ja työnantajien maksama vakuutus työttömyyden varalta. Tuen tarkoitus on taata kohtuullinen elintaso työttömyysaikana. Tarkoitus on, että työttömyyspäivärahaa saava on työmarkkinoiden käytettävissä ja pyrkii työllistymään mahdollisimman nopeasti.

Sosiaalivakuutuksessa laajasti hyväksytyin periaatteen mukaan valtion tulee verovaroin vastata perusturvaksi katsottavasta osasta etuuksia. Perusturvaksi katsotaan ne etuudet, joihin henkilöllä on vakuutustapahtuman satuttua oikeus ilman velvollisuutta vakuutusmaksujen maksamiseen, ja joiden taso ei määräydy aiempien ansioiden perusteella. Siltä osin kuin etuudet ovat aikaisempiin ansioihin suhteutettuja, oikeus niihin edellyttää palkkaperusteisten vakuutusmaksujen maksamista.

Korvauksen taso määritellään viimeisen vakiintuneen ansiotason mukaan eli työttömyyttä edeltäneen työssäoloehdon täyttävän ansiotyön palkasta. Päivärahan uudelleen määrittämisessä enimmäismaksuajan alkaessa uudelleen noudatetaan kuitenkin suojasääntöä, jonka mukaan päivärahaa on joka tapauksessa maksettava 80 prosenttia aikaisemmasta päivärahasta. Päivärahan laskukaavasta johtuu, että nettokorvausaste on matalapalkka-aloilla suhteellisen korkea ja keskiansiotason ylittävältä osalta aleneva. Päivärahassa ei ole kattoa.

Ansioon suhteutetussa työttömyysvakuutuksessa on sekä rahoituksen että etuusjärjestelmän osalta korostettu maksujen ja etuuskien keskinäistä yhteyttä. Valtion varoin rahoitetaan ansioon suhteutetusta työttömyysturvasta vain perusturvaa vastaava osuus. Perusturvan ylittävä lisävakuutukseksi katsottava osuus rahoitetaan vakuutuksenottajan (työnantajan) ja vakuutetun (työntekijän) pakollisilla maksuilla sekä työttömyyskassan jäsenmaksuilla.

Ansioon suhteutetussa työttömyysvakuutuksessa on eräitä piirteitä, joissa maksujen ja etuuskien keskinäinen yhteys on epäselvä, vaikka vakuutusperiaate vahvistui entisestään järjestelmässä niin vuoden 1997 uudistuksen yhteydessä, jolloin työssäoloehtoa pidennettiin samoin kuin vuoden 1998 rahoitusuudistuksessakin. Kansainvälisten vertailujen mukaan Suomen ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan taso on muihin vertailukelpoisiin maihin nähden keskitasoa, kun otetaan huomioon päivärahoihin liittyvät lapsikorotukset. Lapsikorotukset ovat kuitenkin selkeä poikkeus vakuutusperiaatteesta ja ne nostavat nettokorvausasteen (työttömän ja työllistyneen käytettävissä olevien tulojen suhde) lapsiperheillä varsinkin matalapalkka-aloilla korkeaksi, jolloin työllistymisen taloudelliset kannustimet heikkenevät. Lapsikorotukset sopivat ansionmenetykskorvauksiin huonosti, sillä itse palkkaan ei sisälly lapsikorotuksia. Lapsista aiheutuvia kustannuksia korvataan sekä lapsilisällä, lasten kotihoidon tuella että

subventoiduilla päivähoitopalveluilla. Nämä etuusmuodot ovat kehittyneet nopeasti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana, minkä takia erillisten lapsikorotusten merkitys on vähentynyt. Lapsikorvausten poistaminen muuttamatta työttömyyspäivärahojen tasoa aiheuttaisi joissain tapauksissa asumistuki- ja toimeentulotukimenojen kasvua ja alentaisi myös työttömien lapsiperheiden tukea. Tämän vuoksi on lapsikorotusten tulevaisuus on ratkaistava työttömyysturvan laajemman uudistamisen yhteydessä. Selvitysmies Arajärvi päätyi omassa selvityksessään esittämään lapsikorotusten säilyttämistä työttömyysturvassa.

Suomalainen työttömyysturvajärjestelmä on kansainvälisesti verrattuna tasoltaan keskinkertainen, mutta kattavampi. Työttömyysturvan kattavuus on merkinnyt sitä, ettei köyhyys ole lisääntynyt merkittävästi laman aikana. Myös yrittäjät ja maatalousyrittäjät ovat tietyin edellytyksin työttömyysturvan piirissä. Suomen järjestelmä poikkeaa useimmista muista maista myös siten, että päivärahan enimmäismaksuaika suhteessa ansainta-aikaan on pitkä (ansiosidonnaisessa järjestelmässä enimmäiskesto 500 päivää ja vanhemmilla työttömillä lisäpäivät huomioon ottaen 1 300 päivää; työmarkkinatuen saannilla ei ole enimmäisrajaa). Päivärahan saamisen edellytyksenä oleva työssäoloehto suhteessa pitkään enimmäismaksuaikaan on myös lyhyempi kuin monessa muussa maassa.

Työttömyysturvan kehittäminen on osa niitä työmarkkinoilla tehtäviä rakenteellisia uudistuksia, joita tarvitaan nykyistä paremman työllisyyskehityksen turvaamiseksi. Työttömyysturvaa olisi kehitettävä siten, että järjestelmän vakuutusperiaate korostuu. Työttömyys johtaa pitkään jatkuessaan henkilön osaamisen ja ammattitaidon alenemiseen ja vähentää henkilön työllistymisen todennäköisyyttä. Kaikkien selvitysten mukaan henkilön työllistymisen todennäköisyys on suurimmillaan työttömyyden alkuvaiheessa.

Työryhmä katsoo, että työttömyysturvan vakuutusperiaatteen toteutumista on tarkasteltava vakiintuneen kolmikantaisen käsittelymenettelyn puitteissa.

7.1.3 Työssä pysymisen edistäminen

Suomessa keskimääräinen työstä poistumisikä on kansainvälisesti verrattuna alhainen. Työkykyisten ihmisten ennaikainen siirtyminen pois työelämästä heikentää kansantalouden rahoitustasapainoa.

Työelämässä vallitseva asenneilmapiiri sekä nykyiset varhaiseläkejärjestelmät ovat johtaneet siihen, että kannusteet jäädä varhain eläkkeelle ovat vahvat. Yritykset eivät suuntaa ikääntyneiden työntekijöidensä koulutukseen yhtä paljon voimavaroja kuin nuorempien. Kun yritys vähentää työvoimaa, kohdistuu vähennys usein ikääntyneisiin työntekijöihin, koska heidän koulutustasonsa on keskimääräistä alempi. Koska ikääntyneiden irtisanomisriski kasvaa, on työttömyyseläkettä pidetty tästä syystä perusteltuna.

Varhaiseläke- ja irtisanomisjärjestelmien kehittämisen lisäksi keskimääräisen työstä poistumisen nostaminen edellyttää toimia itse työpaikoilla. Työssä jatkamisen tukemiseksi on kiinnitettävä huomiota toimintakyvyn ylläpitoon ja edistämiseen, työntekijän ammatillisen osaamisen parantamiseen, työpaikan työkykyä ylläpitävään toimintaan sekä varhaisesta työstä poistumista ehkäiseviin toimenpiteisiin.

Työkyky koostuu useasta eri tekijästä, joista työntekijän terveys on vain yksi. Terveiden lisäksi työkykyyn vaikuttavat työntekijän muut yksilölliset edellytykset. Tällaisia ovat ammatillinen osaaminen, työn hallinta, muu fyysinen ja psyykinen toimintakyky, omasta terveydestään huolehtiminen, sosiaaliset taidot sekä mahdollisuus ja valmius sitoutua omaan työhön ja sen kehittämiseen.

Työkykyyn vaikuttavat myös työyhteisölliset tekijät, kuten vuorovaikutuksen ja johtajuuden toimivuus, työprosessien yhteinen kehittäminen ja työntekijöiden välinen sosiaalinen tuki. Työnantajan toimintatavat ja arvot ilmenevät henkilöstöpolitiikassa, esimiestyössä, yhteistoiminta- ja työsuojelukäytännöissä sekä työnantajan toteuttamassa työterveydenhuollossa.

Työkykyyn vaikuttaa lisäksi myös työympäristö ja työolot, jotka luovat edellytykset työlle. Tällaisia ovat työolot, työvälitteet ja työergonomia. Lisäksi vaikutusta on työn fyysisen ja psyykkisen kuormituksen säätelyllä, omaan työhön vaikuttamisen mahdollisuuksilla sekä työn haasteellisuudella, vaihteluilla sekä muilla näihin liittyviin tekijöillä.

Työterveyshuoltoa uudistettaessa tavoitteena tulisi olla ennaltaehkäisevän ja terveyttä edistävän toiminnan tehostaminen sekä henkisten kuormitustekijöiden ja osaamisedellytysten parempi huomioon ottaminen. Terveystuollossa tarvittaisiin nykyistä enemmän työntekijöiden koko työuran kattavaa ja työtehtävät huomioon ottavaa terveyden ja työkyvyn arviointia. Nämä seikat tulisi ottaa huomioon myös kun selvitetään työturvallisuuslainsäädännön, työlainsäädäntöön liittyvän sopimusmenettelyn sekä sosiaalivakuutuslainsäädännön uudistamistarvetta.

Työmarkkinajärjestöt ovat 2.7.1999 sopineet toimenpiteistä, jotka tähtäävät eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen sekä työssä jatkamisen edistämiseen. Hallitus antoi asiaa koskevat lakiesitykset eduskunnalle syysistuntokauden alussa ja ne hyväksyttiin joulukuussa 1999.

Työryhmä katsoo, että työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen edellyttää työkykyä ylläpitävän toiminnan kehittämistä työpaikoilla sekä muita sellaisia työmarkkinaosapuolten tekemiä työnteon kannustinvaikutuksia lisääviä toimia, joilla ennen aikaista työstä poistumista voidaan vähentää. Myös varhaiseläke- ja irtisanomisjärjestelmien kehittämistä on jatkettava siten, että työstä poistumisikä asteittain nousee.

7.1.4. Koulutus

Toimintaympäristön nopea muuttuminen korostaa työvoiman jatkuvan oppimisen tärkeyttä. Myös ammattirakenteet muuttuvat nopeasti, mikä osaltaan lisää työvoiman osaamiseen kohdistuvia vaatimuksia. Samanaikaisesti keskimääräistä vähemmän koulutetun ikääntyvän työvoiman osuus kasvaa. Ikääntyvien työntekijöiden ammattitaidon ajantasaistaminen ja työssä jaksamisen edistäminen on edellytys yritysten työvoiman turvaamiseksi 2000-luvulla.

Aikuisväestön koulutukseen osallistuminen Suomessa on EU:n keskitasoon verrattuna kaksinkertainen. Ikääntyvät, alhaisen koulutustason omaavat ja/tai määräaikaissa työsuhteissa olevat osallistuvat koulutukseen kuitenkin keskimäärin muita vähemmän.

Puuttava ammatillinen koulutus vaikeuttaa paitsi nuorten myös työttömien sijoittumista työelämään. Työelämälähtöisten yksilöllisistä tarpeista lähtevien työllistämisen- ja koulutusmallien sekä toimenpiteiden yhdistelmien kehittämiseen on tarvetta. Näihin voisi sisältyä myös amma-

tillisiä valmiuksia edistäviä yleissivistäviä jaksoja. Jos kokemusta yleissivistävän koulutuksen jälkeisistä opinnoista ei ole nuoruusvuosilta, kynnys aikuiskoulutukseen hakeutumiseen on korkeampi kuin henkilöllä, jolla on aikaisempaa kokemusta opiskelusta. Työpaikoilla tapahtuvaa koulutusta on myös tästä syystä kehitettävä.

Perusteellinen koulutustarpeen arviointi, räätälöidyt palvelut ja koulutukseen hakeutumiskynnyksen madaltaminen ovat toimintoja, joita tulee kehittää. Opiskelumuotoja ja opetusmenetelmiä on tarpeen kehittää siten, että soveltuvia koulutusmuotoja on tarjolla myös niille nuorille, joille teoreettinen opiskelu ei sovellu. Oppisopimuskoulutus ja työpajatoiminta tarjoavat yhden mahdollisuuden opiskella.

Eryteisesti tulisi kehittää aktiivisia toimintamahdollisuuksia niille nuorille, joille opiskelualan valitseminen on vaikeaa. Työpajatoiminta ja tuettu harjoittelu työpaikalla voivat osaltaan auttaa sopivan koulutusalan löytämisessä. Niitä nuoria varten, joilla on ongelmia eri elämänalueilla, tulisi aktiivisesti rakentaa eri viranomaisten yhteistoimintaverkostoja, joiden tavoitteena olisi tukea nuoren sijoittumista koulutukseen ja työelämään.

Aikuiskoulutuksessa olisi harkittava erityisesti tehokkaita opetusmenetelmiä niille aikuisille, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta opiskelusta.

Opiskeluajan toimeentuloturva tulisi kehittää siten, että se olisi vähintään samantasoinen passiivisessa elämäntilanteessa olevien toimeentuloturvan kanssa ja turvaisi toimeentulon opiskeluaikana. Eryteisesti ammatillisessa koulutuksessa olevien alle 20-vuotiaiden nuorten opintotuen rakennetta tulisi kehittää siten, että opintolainan osuus opintotuesta olisi nykyistä pienempi.

Työryhmä katsoo, että koulutuksen kehittämisessä ja opiskelun tukemisessa tulee kiinnittää huomiota seuraaviin ryhmiin:

- a) peruskoulun keskeyttäneisiin ja niihin, joiden opintomenestys peruskoulussa on ollut niin heikko, että se on koulutuspaikan saamisen este;*
- b) niihin ammatillisessa koulutuksessa oleviin nuoriin, joilla on oppimiseen liittyviä vaikeuksia;*
- c) niihin henkilöihin, joilta puuttuu ammatillinen koulutus; ja*
- d) niihin, jotka eivät voi toimia sillä alalla, jolle heillä on koulutus, tai joiden koulutus on vanhentunut.*

7.2. Yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset

7.2.1. Työvoimahallinnon palveluiden parantaminen ja työttömän työnhakijan omatoimisuuden lisääminen

Työvoimahallinnon palveluiden ja toimenpiteiden kehittämisen pohjana on vuoden 1998 alusta voimaantullut työvoimapolitiikan uudistus, jonka periaatteita sovellettu ja täsmennetty maahanmuuttajien kotouttamisjärjestelmässä. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja tur-

vapaikan hakijoiden vastaanotosta tuli voimaan 1.5.1999. Työvoimapolitiikalla on yhteyksiä lisäksi työttömyysaikaiseen toimeentuloturvaan liittyviin kannustimiin, joita vahvistettiin vuoden 1997 alusta voimaan tulleella työttömyysturvauudistuksella.

Työvoimapolitiikan uudistuksen keskeisiksi tavoitteiksi on asetettu

- työvoimapalvelujen systematisointi ja työnhakijan oman aktiivisuuden lisääminen uudistamalla palveluprosessi;
- syrjäytymisen ehkäiseminen tarjoamalla uusia mahdollisuuksia erittäin pitkään työttömänä olleille henkilöille;
- työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien aiempaa täsmällisempi määrittely sekä työmarkkinoiden käytettävissä olon testaus lisääntyneen tarjonnan avulla.

Työvoimapolitiikan uudistamisen tavoitteena on luonnollisesti sen vaikuttavuuden parantaminen.

Uudistuksen yhteydessä työttömyys yksilön ja yhteiskunnan välisenä suhteena määriteltiin päätoimiseksi työnhauksi ja työttömyyden perusteella maksettavat etuudet korvaukseksi työhauasta.

Rakennetyöttömyyden alentaminen ja pitkittyvän työttömyyden ehkäiseminen edellyttävät työttömän oman vastuun selkiyttämistä. Koska työmarkkinatuki on enimmäiskestoltaan rajoittamaton, työttömyyden määrittely päätoimiseksi työnhauksi edellyttää muutoksia toimeentuloturvaan Työttömän työnhakijan on osoitettava, jollei hän tietystä ajassa ole työllistynyt ja hänelle on tehty em. suunnitelmat, toimineensa suunnitelmissa sovitulla tavalla. Suunnitelman noudattaminen ja sen mukainen toiminta asetetaan työttömyyspäiväraha- tai työmarkkinatukioikeuden jatkumisen ehdoksi.

Henkilö kutsutaan alkuhaastatteluun nykyisin pääsääntöisesti kuukauden kuluessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Siinä kartoitetaan yhdessä työttömän asiakkaan kanssa hänen tavoitteensa, tarkistetaan ilmoittautuessa annetut työnhakutiedot, selvitetään työ- ja koulutusvaihtoehdot, arvioidaan työnhakukoulutuksen tarve sekä sovitaan työhauun uusimisesta, määräaikaishaastatteluista ja muista jatkotoimista.

Alkuhaastattelun perusteella laaditaan työnhakusuunnitelma. Suunnitelma on ehdottomasti laadittava viimeistään työttömyyden kestettyä viisi kuukautta. Kirjallisessa suunnitelmassa sovitaan niistä palveluista ja toimenpiteistä, jotka edistävät sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Suunnitelman allekirjoittavat asiakas ja työvoimatoimisto. Työnhakusuunnitelmaan liittyy osaamiskartoitus, johon kootaan tiedot asiakkaan koulutuksesta, ammattitaidosta, työkokemuksesta ja erityisosaamisesta.

Työnhakusuunnitelmaa tarkistetaan määräaikaishaastatteluissa, joissa myös tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan työhauun tuloksellisuutta sekä selvitetään tarjolla olevia palvelu- ja toimenpidevaihtoehtoja. Määräaikaishaastattelut järjestetään siten kuin työministeriö vuosittain määrää. Nykyisellään haastattelu järjestetään kuuden kuukauden välein.

Työttömän saatua enimmäisajan työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea 500 työttömyyspäivältä työnhakusuunnitelma uudistetaan. Uudistetussa suunnitelmassa sovittuihin palveluihin asiakkaalle syntyy oikeus, kuitenkin vain työvoimatoimistolle osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Työryhmän käsityksen mukaan työvoimapolitiikan uudistuksen periaatteet ja uudistettu palveluprosessi muodostavat kehikon myös aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttamiselle, eikä niihin liittyvissä säännöksessä ole merkittäviä muutostarpeita. Työvoimapolitiikan uudistuksen siirtymäkausi päättyy vuoden 1999 lopussa, johon mennessä työnhakusuunnitelmien ja uudistettujen työnhakusuunnitelmien tulee olla tehtynä kaikille työttömille työnhakijoille työvoimapalvelulain mukaisesti. Kuitenkin jo tässä vaiheessa on ilmeistä, että mm. työnhakusuunnitelmien laatu- ja tarkkuustasoa on parannettava ja suunnitelman toteutumisen seuranta on tiivistettävä.

Huolimatta työllisyyden parantumisesta toimenpiteiden tarve ei ole vähentynyt, koska rakenteellisen työttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä on kasvanut. Tästä syystä on huolehdittava siitä, että valtion talousarviossa on vuosittain riittävät määrärahat työllistämiseen ja muihin tarvittaviin toimiin syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Työryhmä esittää, että

- *Työhallinnon nykyisten toimenpiteiden tulee olla ensisijaisia ja riittävästi resurssoituja aktiivisen työvoimapolitiikan takaamiseksi. Tämä edellyttää riittäviä resursseja niin tukityöllistämiseen kuin henkilöstön koulutukseenkin.*
- *Alkuhaastatteluun perustuvassa työnhakusuunnitelmassa (suunnitelma 1), joka on tehtävä välittömästi työttömyyden alettua ja viimeistään kuukauden kuluessa, työnhakijaa tulee informoida hänelle tarjolla olevista palveluista ja toimenpiteistä sekä hänen velvollisuuksistaan. Asiakkaan sekä työvoimaneuvojan tulee allekirjoittaa työnhakusuunnitelma.*
- *Työttömyyden kestänyä enintään viisi kuukautta tai kun on muuten ilmeistä, että työnhakija tarvitsee tavanomaista enemmän ohjausta ja tukea, työvoimatoimiston on yhdessä työnhakijan kanssa tehtävä ja allekirjoitettava suunnitelma työnhakuvalmiuksien parantamiseksi (suunnitelma 2), joka sisältää asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin (ammattitaito ja osaminen). Suunnitelmassa sovitaan myös, miten asiakas osoittaa aktiivisuutensa ja sitoutumisensa suunnitelmaan, miten suunnitelman toteutumista seurataan, miten sen vaikuttavuutta arvioidaan. Suunnitelmassa arvioidaan myös tuloksettomien työhaun syyt ja siitä johtuvat jatkotoimenpiteet. Asiakkaan ja työvoimaneuvojan tulee allekirjoittaa suunnitelma.*
- *Suunnitelmaa 2 tarkistetaan ja voimassaolevan suunnitelman noudattamista seurataan nykyistä määräaikaishaastattelua tiheämmin.*
- *Työttömyyden edelleen pitkittyessä työvoimahallinto tekee yhdessä kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan kanssa suunnitelman (suunnitelma 3) asiakkaan ohjaamiseksi kuntouttavaan työllistämiseen. Tästä suunnitelmasta käytetään aktivointisuunnitelma -nimitystä. Kuntouttavaan työllistämisen*

aktivointisuunnitelmasta ja toiminnan sisällöstä enemmän kohdassa 7.2.4. sekä 7.2.5

- *Työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisedellytykseksi asetetaan toimiminen sovittujen suunnitelmien 2 ja 3 mukaisesti. Työnhakija on velvollinen suunnitelmassa sovittulla tavalla osoittamaan noudattaneensa suunnitelmaa.*

Edellä olevien esitysten yksityiskohdat valmistellaan kolmikantaisesti.

7.2.2. Nuorten syrjäytymisvaarassa olevien varhennettu koulutus- ja työllistämiskuntoutus

Nuoria, jotka ovat keskeyttäneet peruskoulun tai suorittaneet sen huonoin arvosanoin ja joilla on puutteita sosiaalisissa taidoissa, kirjoitus- ja lukihäiriöitä, puuttuva sosiaalinen tukiverkko sekä heikko sosiaalinen tausta, uhkaa vakava syrjäytyminen. Vaikka tämä ryhmä on määrältään suhteellisen pieni, heidän tilanteensa pysyvä kohentaminen edellyttää verrattain runsasta resursointia.

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyötoimikunta kartoitti tällaisten nuorten tilannetta ja etsi ratkaisuja, miten heitä voitaisiin tukea. Ryhmä, josta vastuu ei näytä kuuluvan kenellekään, koostuu kartoituksen mukaan ensisijassa 15-17 vuotiaista nuorista. Ratkaisuksi esitettiin yksilöllistä työharjoittelua, ammatinvalintaa ja koulutukseen haun tukemista. Koska tämä ryhmä on iältään nuori, sillä ei ole yleensä itsenäistä oikeutta toimeentulotukeen eikä työmarkkinatukeen. Tämän takia kohdassa 7.2.4. esitetty kuntoutettava työllistäminen ei ole tarkoitettu tälle ryhmälle.

Näitä nuoria olisi erityisesti ohjattava omien valmiuksiensa lisäämiseen sekä koulutukseen ja työharjoitteluun. Monet näistä nuorista kärsivät mielenterveys- ja päihdeongelmista sekä vakavista oppimisvaikeuksista. Heitä auttaisi se, että jo peruskoulun aikana havaitaan syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, jotka tarvitsevat lisättyä tukea mm. hakeutumisessa ja siirtymisessä ammatilliseen koulutukseen.

Työryhmä esittää, että

Kansaneläkelaitos järjestää yhdessä koulu-, nuoriso-, työvoima- sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa kolmen vuoden kokeilun, jossa vakavan syrjäytymisuhan alaisena oleville 15 – 17 –vuotiaille nuorille järjestetään varhennettua kuntoutusta, jolta ajalta nuorille voidaan maksaa kuntoutusrahaa. Työryhmä esittää kokeiluun 20 miljoonan markan määrärahaa. Kokeilua varten esitetään asetettavaksi sosiaali- ja terveystoimen johdolla toimiva ohjausryhmä.

7.2.3. Kuntoutus

Kuntoutus on yksi aktiivisen ja kannustavan sosiaalipolitiikan keinoista, jolla edistetään väestön työ- ja toimintakykyä ja mahdollisimman itsenäistä selviytymistä elämän eri tilanteissa. Kuntoutuslonteon (VN:n selonteko kuntoutuksesta 1.10.1998) mukaan on tärkeää, että kuntoutuksen tarve selvitetään hyvin ja ajoissa samoin kuin tarvittavat kuntoutustoimenpiteet

käynnistetään riittävän varhaisessa vaiheessa. Kannustavuuden lisäämiseksi pitäisi kuntoutuksen aikaisen toimeentulon olla parempi kuin työttömänä tai työkyvyttömänä ollessa. Tässä mielessä kuntoutuslonteon mukaan Kansaneläkelaitoksen maksaman kuntoutusrahan ehtoja olisi tarpeen tarkistaa.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta mietinnössään (StVM 37/1998 vp - VNS 1/1998 vp, 27.1.1999) valtioneuvoston kuntoutuksen selonteosta toteaa muun muassa, että laman aikana korostui erityisesti päihdeongelmista kärsivien tilanne kuntoutuksen osalta. Samalla valiokunta toteaa, että palvelujen lisäksi päihdeongelmaisen kuntoutujan kuntoutuksen aikainen toimeentuloturva tulisi saada hallintaan.

Sosiaalivakuutuksen kuntoutusjärjestelmistä työryhmän kohderyhmään tulevat sovellettavaksi lähinnä laki Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (KKL, 610/91) ja kuntoutusrahalaki (KRL, 611/91). KKL:n 2 §:ssä säädetään edellytykset ammatillisen kuntoutuksen järjestämiseksi. Sen mukaan työelämään tähtäävää ammatillista kuntoutusta järjestetään henkilölle, jonka työ- ja ansiokyky on sairauden, vian tai vamman johdosta olennaisesti alentunut. Laissa säädettyjen kuntoutusetuuksien piiriin ei siten pääse henkilö, jolla on lievä sairaus, vaikka sen seurauksena voitaisiinkin arvioida henkilön tulevaisuudessa syrjäytyvän työelämästä taikka jopa tulevan työkyvyttömäksi. Mikäli syrjäytymisuhan alaiselle henkilölle voitaisiin järjestää ammatillista kuntoutusta, edellytyksenä olisi, että em. lainkohtaa tulisi tarkistaa niin, että ammatilliseen kuntoutukseen olisi mahdollista ryhtyä jo siinä vaiheessa, kun henkilön työkyvyn arvioidaan olevan uhattuna vakavan sosiaalisen syrjäytymisen ohella.

Työryhmä esittää, että

Kansaneläkelaitos järjestää yhdessä koulutus-, työvoima- sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa kolmen vuoden kokeilun siten, että ammatilliseen kuntoutukseen olisi mahdollista ryhtyä siinä vaiheessa, kun 45 vuotta täyttäneen ja yli vuoden työttömänä olleen henkilön työkyvyn arvioidaan olevan uhattuna ja kun uhkana on lisäksi vakava syrjäytyminen. Työryhmä esittää kokeiluun 20 miljoonaa markkaa. Kokeilua valvoisi edellä esitettyssä kohdassa asetettavaksi esitetty ohjausryhmä.

Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiä kuntoutuspalveluja saavan henkilön kuntoutuksenaikainen toimeentuloturva määräytyy kuntoutusrahalain nojalla. Kuntoutusraha määräytyy pääsääntöisesti kuten sairausvakuutuslain mukainen päiväraha, joten alle 5 000 markan vuositulon perusteella ei kuntoutusrahaa voida määrittää.

Mikäli vuositulot ovat alemmat kuin 5 000 markkaa, voidaan maksaa tarveharkintaista kuntoutusrahaa, jonka määrä on enintään 60 markkaa päivässä ja jota maksetaan viideltä päivästä viikossa. Tarveharkintainen kuntoutusraha on samalla tavalla tulosisidonnainen kuin työmarkkinatuki, eli kaikki omat tulot vähentävät määrää ja puolison tuloista yli 300 markkaa kuukaudessa ylittävä osuus. Kuntoutusrahan taso on siis saman suuruinen kuin passiiviselta työkyvyttömyys- tai työttömyysjakson ajalta maksettava taloudellinen tuki eikä kannusta henkilöä aktiivisuuteen. Kuntoutusraha-ajalta ei myöskään voida maksaa ylläpito- tai vastaavia korvauksia. Mikäli kuntoutusta haluttaisiin tukea ja siten edistää työelämään hakeutumista, kuntoutusraha olisi nostettava kilpailukykyisemmäksi passiivijalta saataviin etuuksiin nähden.

Kuntoutusrahalain mukaan kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös päihdehuoltolaissa tarkoitettun kuntoutuksen ajalta kuntoutusraha-asetuksen 2 §:ssä säädetyin edellytyksin. Näitä edellytyksiä ovat: kuntoutukseen on hakeuduttu työpaikan hoitoonohjausjärjestelmän tai työterveyshuollon kautta, kuntoutus toteutetaan päihdehuollon kuntoutuslaitoksessa ja että kuntoutus perustuu sosiaalihuoltoasetuksen 6 §:n mukaiseen huoltosuunnitelmaan tai päihdehuoltoasetuksen 2 §:n mukaiseen kuntoutussuunnitelmaan. Kansaneläkelaitos hyväksyy ne laitokset, joissa toteutettun päihdekuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa voidaan maksaa.

Työryhmä esittää, että

Ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan minimitasoksi määritellään 2 100 markkaa kuukaudessa ja että kuntoutusraha-ajalta voidaan maksaa harkinnanvaraisesti ylläpito- ja vastaavia korvauksia.

Lisäksi työryhmä esittää selvitettäväksi, voitaisiinko myös työttömälle ja muuta kautta kuin kuntoutusraha-asetuksen 2 §:n 1) kohdan perusteella päihdekuntoutukseen tulevalle henkilölle maksaa kuntoutusrahaa kuntoutuksen ajalta.

7.2.4. Sosiaalitoimen aktivoinnin lisääminen

Aktiivisen sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite on parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle annettavia palveluita. Tämä merkitsee lisääntyvää yhteistyötä kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisten sekä työvoimahallinnon välillä. Myös hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa varsinaista sosiaalityötä syrjäytyneiden aseman parantamiseksi sekä turvata niiden asema, jotka eivät itse kykene vastaamaan omasta toimeentulostaan.

Työttömyyden rakenteellisten ongelmien kasaantuminen ja pitkittyvä toimeentulotukiriippuvuus merkitsevät sitä, että kuntien sosiaalitoimen ja sosiaalityön on varauduttava kehitykseen, joka uhkaa jättää tietyn väestön osan yhteiskunnan ulkopuolelle. Tässä tilanteessa kunnalliselta sosiaalityöltä edellytetään entistä määrätietoisempaa työtä syrjäytymistä vastaan.

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muutoksen (1114/1998) mukaan valtioneuvosto hyväksyy nelivuotiskaudeksi kerrallaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman, joka sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle asetettavat tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, suositukset ja ohjeet. Tavoite- ja toimintaohjelma vuosille 2000-2003 on annettu 28.10.1999.

Tavoite- ja toimintaohjelma (TATO) keskittyy kuntalaisten osallistumisen lisäämiseen, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiseen, omatoimisuuden vahvistamiseen ja itsemääräämiskeuden kunnioittamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja suunnataan erityisesti syrjäytymisen torjumiseen ja heikossa asemassa olevien asiakasryhmien tilanteen parantamiseen. Tavoitteena on muun muassa nuorten hyvinvoinnin edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy, päihdeongelmien ehkäisy sekä sosiaalityön vahvistaminen.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää osata ehkäistä syrjäytymistä riittävän aikaisessa vaiheessa. Useat pitkäänkin työttömänä olleet henkilöt eivät tarvitse lainkaan sosiaalitoimen palveluja. Osa työttömistä tarvitsee toimeentulotukea lähinnä ensisijaisen työmarkkinatuen lisäksi, jolloin heille maksetaan pieni summa toimeentulotukea työttömyysturvan (pääasiassa työmarkkinatuen) täydennykseksi.

Pelkkä rahan antaminen ei monessakaan tapauksessa yksin riitä estämään syrjäytymistä varsinkaan silloin kun työttömyys on jatkunut jo pitkään. Tämän takia lähtökohtana tulee olla asiakkaan kannustaminen, motivoiminen aktiivitoimenpiteisiin sekä myönteisten kokemusten ja mahdollisuuksien luominen. Kuntouttavaan sosiaalityöhön osallistuminen perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen.

Hallituksen eduskunnalle syysistuntokaudella 1999 antaman sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lakiesityksen mukaan ”sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu- hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta”. Säädöksen mukaan suunnitelman laatiminen on pääsääntö. Tämä luo osaltaan hyvän lainsäädännöllisen perustan aktiivisen sosiaalipolitiikan tehostamiselle kunnissa.

Tavoitteiden toteutuminen edellyttää asiakaslähtöisyyden noudattamista sosiaalitoimen palveluissa. Suunnitelman laatiminen tulee tapahtua yhteistoiminnassa asiakkaan kanssa. Sosiaalihuollon palveluiden vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että asiakas myös itse kokee voitavansa vaikuttaa palveluiden sisältöön.

Kunnan sosiaalitoimen aktiivisuuden lisääminen merkitsee mm. sitä, että sosiaalitoimi tekee kuntouttavaan työllistämiseen ohjaavan aktivointisuunnitelman asiakkaalleen viimeistään silloin, kun henkilö on saanut toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulonaan 12 kuukauden ajan viimeisen 13 kuukauden aikana. Luonnollisesti sosiaalitoimen on jo aiemmin tehtävä muun sosiaalilainsäädännön velvoittamat suunnitelmat siten kun niistä on säädetty

Aktivointisuunnitelman tavoite on henkilön elämänhallinnan parantaminen niin, että hän voisi osallistua työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteisiin ja työllistyä varsinaisilla työmarkkinoilla. Tehtävässä aktivointisuunnitelmassa on arvioitava, voisiko henkilö osallistua työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteisiin. Yhdessä työvoimaviranomaisten kanssa arvioidaan onko henkilölle sopivia aktiivitoimenpiteitä tarjottavissa. Tämän lisäksi aktivointisuunnitelmassa arvioidaan henkilön mahdollinen tarve saada muita yksilöllisesti laajennettuja sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluita, joilla parannetaan henkilön elämänhallintaa ja luodaan edellytyksiä hänen työllistymiselleen avoimilla työmarkkinoilla.

Aktivointisuunnitelmassa sovitaan yhdessä asiakkaan ja työhallinnon kanssa myös asiakkaan osallistumisesta elämänhallintaa ja toimintakykyä tukeviin toimenpiteisiin ja muiden palvelujen käyttöön. Lähtökohtana on asiakkaan kannustaminen, motivoiminen aktivointitoimenpiteisiin sekä myönteisten kokemusten ja mahdollisuuksien luominen. Toimenpiteillä pyritään parantamaan asiakkaan omaa motivaatiota osallistua työvoimahallinnon ensisijaisiin toimenpiteisiin tai koulutukseen ja tukemaan asiakkaan paluuta avoimille työmarkkinoille.

Kun henkilö on edellä mainitun mukaisesti saanut pitkään toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulonsa lähteenä, on tehtävässä aktivointisuunnitelmassa arvioitava kuntouttavan työllistämisen edellytykset. Mikäli kuntouttavan työllistämisen katsotaan parantavan henkilön mahdollisuuksia osallistua työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteisiin tai työllistyä varsinaisilla työmarkkinoilla, on kunnan järjestettävä kuntouttavaa työllistämistä. Muussa tapauksessa on

henkilölle tarjottava muita, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, jotka tukevat henkilön elämänhallintaa ja jotka parantavat henkilön mahdollisuuksia jatkossa osallistua kuntouttavaan työllistämiseen. Kuntouttavasta työllistämisestä tarkemmin kappaleessa 7.2.5.

Toimeentulotukilain mukaista viimesijaista toimeentulotukea on jokaisella oikeus saada, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaaliviranomaisilla ei ole yksiselitteistä oikeutta toimeentulotuen saannin ehtona velvoittaa työtöntä toimeentulotuen hakijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, mikäli henkilö ei ole oikeutettu työttömyyden perusteella maksettavaan ensisijaiseen etuuteen.

Edellä todetun perusteella on toimeentulotukilakiin lisättävä säännös, jonka perusteella toimeentulotukiviranomainen voi aina velvoittaa työttömän toimeentulotukiasiakkaan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Mikäli henkilö tästä kieltäytyy, voidaan hänen toimeentulotukensa perusosaa alentaa siten kuin voimassa olevan toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Työryhmä esittää, että

- *Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi kuntien tulee varmistaa sosiaalityölle TATO-ohjelman suositusten mukaiset riittävät voimavarat.*
- *Kunnan sosiaalitoimi laatii yhdessä työvoimatoimiston ja asiakkaan kanssa työkäiselle toimeentulotukiasiakkaalle aktivointisuunnitelman viimeistään siinä vaiheessa, kun henkilö on saanut toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulon muotona 12 kuukauden ajan viimeisen 13 kuukauden aikana.*
- *Toimeentulotukilakiin lisätään säännös, jonka perusteella toimeentulotukea myöntävä viranomainen voi aina velvoittaa työttömän toimeentulotukiasiakkaan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi.*
- *Toimeentulotukea hakeville alle 25 – vuotiaille nuorille tulee laatia aktivointisuunnitelma välittömästi sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei nuori ole hakeutunut koulutukseen tai aktiiviseksi työnhakijaksi. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa yhteistyötä voidaan tehdä nuorten työpajojen kanssa.*

7.2.5. Kuntouttava työllistäminen

Nykyiset työvoimahallinnon toimenpiteet sekä universaalit sosiaali- ja terveystalvet sisältävät käytännössä lähes kaikki muissa maissa olevat aktiivisen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan muodot. Suomalaisesta järjestelmästä puuttuu ainoastaan viimesijainen aktivointijärjestelmä, joksi työryhmä esittää **kuntouttavaa työllistämistä**. Kuntouttava työllistäminen on kokonaan

uusi järjestelmä, joka yhdistää ja vakiinnuttaa monet nykyiset paikalliset kokeilut. Kuntouttavan työllistämisen yksityiskohdat on esitetty seuraavissa kohdissa. Kuntouttava työllistäminen on tarkoitettu sellaisille pitkään työttöminä olleille, jotka ovat syrjäytymisvaarassa.

Kuntouttavasta työllistämisestä annettavaksi ehdotettavassa erillisessä laissa säädetään kuntouttavan työllistämisen oikeudellisesta luonteesta, kuntouttavan työllistämisen edellytyksistä ja ehdoista sekä suhteesta varsinaisessa työssä noudatettaviin määräyksiin. Viranomaisten yhteistoimintavelvoitteista, yhdessä tehtävistä suunnitelmista, kuntouttavaan työllistämiseen liittyvistä etuuksista sekä kieltäytymisen seuraamuksista säädetään ao. lainsäädännön (mm. työmarkkinatukilaki, sosiaalihuoltolaki sekä toimeentulotukilaki) yhteydessä.

Kuntouttavan työllistämisen käytännön toteutuksen arviointia varten sosiaali- ja terveysministeriö asettaa seurantaryhmän, johon tulee eri ministeriöiden edustajien lisäksi kuntien, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen edustus. Seurantaryhmän tehtävänä on arvioida kuntouttavan työllistämisen vaikuttavuus, toiminnasta syntyvien kustannusten kehitys sekä tarvittaessa tehdä esityksiä järjestelmän ja sen rahoituksen kehittämisestä.

Määritelmä

Kuntouttavalla työllistämällä tarkoitetaan sellaista toimintaa, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa, koska kysymys on toiminnasta, jolla pyritään luomaan edellytyksiä henkilön työllistymiselle avoimille työmarkkinoille, osallistumiselle koulutukseen tai muuhun työhallinnon työhönmenoa tukevaan toimenpiteeseen. Kuntouttavan työllistämisen tarkoituksena on palauttaa henkilö joko suoraan tai työvoimahallinnon ensisijaisten toimenpiteiden kautta avoimille työmarkkinoille. Kuntouttavalla työllistämiseksi pyritään myös luomaan edellytyksiä henkilön elämänhallinnalle ja toimintakyvyn parantamiselle. Kuntouttava työllistäminen on viimesijainen toimenpide, joka on tarkoitettu pääsääntöisesti pitkään työttöminä olleille ja henkilöille, joiden pääasiallinen toimeentulo on pitkään ollut työmarkkinatuki ja/tai toimeentulotuki ja joiden työllistymistodennäköisyys nykyisin käytössä olevin toimenpitein on heikko. Kuntouttava työllistäminen on tarkoitettu työikäisille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyden tai vammaisuuden perusteella maksettaviin etuuksiin.

Kuntouttava työllistäminen on työhallinnon ja kuntien yhteistoimintamuoto, joka tarjoaa kunnille uuden toimintamallin järjestämisvelvollisuuden puitteissa. Kunnat ovat jo tällä hetkellä velvollisia järjestämään toimeentulotuen ja tarvittavat sosiaali- ja terveystalvet pitkäaikaistyöttömille ja vaikeasti työllistettäville. Lisäksi kunta on alueellaan sosiaalihuoltolain 13 pykälän 2 momentin mukaan velvollinen toimimaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Kuntouttavaksi työllistämiseksi luokiteltavaa toimintaa on 1990-luvulla järjestetty useissa eri kunnissa. Yhteistä toiminnalle on ollut se, että se on suunnattu pitkään työttöminä olleille sosiaalitoimen asiakkaille. Toiminnan rahoitus, laajuus ja muodot ovat vaihdelleet suuresti. Tämän vuoksi esityksellä kuntouttavan työllistämistoiminnan järjestämiseksi on tarkoitus luoda lainsäädännölliset kehykset toiminnalle sekä luoda edellytykset sen toteuttamiselle kaikkialla Suomessa. Kuntouttava työllistäminen on yleisnimike, joka vakiinnuttaa eri sektoreiden nykyisin järjestämää kokeiluluonteista hanketoimintaa. Kuntouttavan työllistämisen toteuttaminen merkitsee käytännössä sitä, että kuntien vaikeasti työllistettäville henkilöille tuottamat palvelut tulevat nykyistä selkeämmin otetuksi huomioon valtionosuutta määriteltäessä.

Kuntouttava työllistäminen on viimesijainen toimenpide, jota tarjotaan henkilölle, jolla on vaikeuksia työllistyä tai osallistua nykyisiin työvoimahallinnon työhön menoa tukeviin toimenpiteisiin. Kuntouttava työllistyminen on aina toissijainen varsinaiseen työsuhteeseen, koulutukseen tai muuhun työvoimaviranomaisten tarjoamaan toimenpiteeseen nähden. Kuntouttava työllistäminen on järjestettävä niin, ettei sillä korvata normaalisti virkasuhteessa tai työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa tehtävää työtä.

Kuntouttavaa työllistämistä ei tehdä virkasuhteessa eikä työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa, koska kysymys on toiminnasta, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa, luoda edellytyksiä osallistua työhallinnon aktiivitoimenpiteisiin ja koulutukseen sekä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

Kuntouttavasta työllistämisestä syntyy kustannuksia. Kustannuksia aiheuttavat työvoimapalveluiden ja sosiaalitoimen palveluiden parantaminen, kuntouttavan työllistämisen paikkojen luominen ja työjohdon järjestämisestä sekä toimintaan osallistuville maksettavat ylläpitokorvaukset ja kannustinlisät.

Kuntouttavan työllistämistoiminnan vaatima rahoitus jaetaan valtion ja kuntien kesken. Pääosa rahoituksesta säilyy nykyisellään, koska työmarkkinatuki ja toimeentulotuki säilyvät kuntouttavan työllistämistoiminnan piirissä olevien pääsääntöisenä etuutena. Lisäksi itse työtoiminnan järjestämiseen käytetään nykyiseen tapaan kuntien, Raha-automaattiyhdistyksen, kansalaisjärjestöjen, EU:n rakennerahastohankkeiden ja eräiden muiden sektorikohtaisten projektien tällaiseen toimintaan osoittamia varoja.

Kuntouttavasta työllistämisestä tehtävä aktivointisuunnitelma

Aktivointisuunnitelma kuntouttavaan työllistämiseen osallistumisesta tehdään kunnan sosiaalitoimen ja työvoimatoimiston muodostamassa yhteistoimintaryhmässä yhdessä asiakkaan kanssa. Suunnitelma on tehtävä, kun työttömyys tai toimeentulotuen saanti on kestänyt pitkään (kts. jäljempänä), eikä hakija pysty ottamaan vastaan työhallinnon ensisijaisia toimenpiteitä. Suunnitelma kuntouttavaan työllistymiseen osallistumisesta voidaan tehdä asiakkaan suostumuksella aiemminkin.

Suunnitelmassa tehdään arvio siitä, minkä tyyppinen kuntouttava työllistäminen parantaa parhaalla mahdollisella tavalla henkilön edellytyksiä osallistua työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteisiin sekä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Suunnitelmaa tehtäessä on arvioitava henkilön koulutus, aiempi työura sekä niiden työvoimahallinnon aktiivitoimenpiteiden vaikuttavuus, joihin henkilö on osallistunut sekä pyrittävä löytämään syyt sille miksi henkilö ei ole työllistynyt.

Aktivointisuunnitelma sisältää myös arvion siitä, minkälaisiin työhallinnon ensisijaisiin toimenpiteisiin henkilöä ollaan kuntouttamassa. Tämän tavoitteen toteutumista seurataan jäljempänä kohdassa ”Kuntouttavan työllistämisen muodot” mainituissa määräajoin järjestettävissä vaikuttavuusarvioinneissa.

Aktivointisuunnitelma sisältää tarvittaessa myös elämänhallintaa ja työllistymistä tukevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Näihin palveluihin osallistuminen on vapaaehtoista. Ongelmallisissa tapauksissa muut palvelut voivat myös edeltää kuntouttavaa työllistämistä. Tällöin aktivointisuunnitelmassa tarjotaan henkilölle niitä sosiaali- ja terveydenhuollonpal-

veluita, jotka parantavat henkilön elämänhallintaa ja luovat edellytyksiä hänen osallistumiselleen kuntouttavaan työllistämiseen.

Kuntouttavaan työllistämiseen ohjaamisesta vastaavat työvoimatoimistot ja kunnan sosiaalitoimi, koska kuntouttava työllistäminen on tarkoitettu henkilöille, joiden toimeentulo perustuu työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen. Usein henkilön toimeentulo perustuu samanlaisesti maksettavaan työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen. Tämän vuoksi on perusteltua luoda kaksi kanavaa, jotka ohjaavat kuntouttavaan työllistämiseen.

Työvoimatoimisto ohjaa ne pitkään työttömänä olleet työnhakijat, joiden työttömyys on kestänyt määrätyn pituisen ajan, yhteistoimintaryhmään. Kunnan sosiaalitoimi on velvollinen ohjaamaan toimeentulotukea pääasiallisena tulonlähteenään, saavat kuntouttavan työllistämisen edellytykset täyttävät henkilöt yhteistoimintaryhmään. Yhteistoimintaryhmässä työvoimamahallinto laatii yhdessä kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan kanssa aktivointisuunnitelman.

Asiakkaan suostumuksella kuntouttavaan työllistämiseen voidaan ohjata työhallinnon tai sosiaalitoimen muikin kuin pitkäaikainen asiakas, mikäli kuntouttavan työllistämisen katsotaan tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Tällöinkin on laadittava aktivointisuunnitelma.

Kuntouttavan työllistämisen muodot

Kuntouttava työllistäminen on asiakkaan tilanteen, kunnan ja kykyjen perusteella järjestettyä toimintaa. Kunkin asiakkaan osalta arvioidaan, minkä tyyppinen ja minkä tasoinen kuntouttava työllistäminen parantaa parhaiten henkilön edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoilla, osallistua koulutukseen tai muihin työvoimamahallinnon ensisijaisiin toimenpiteisiin. Ollakseen motivoivaa toiminta on sovitettava henkilön osaamisen mukaan niin, että se on hänen kannaltaan mielekästä ja riittävän vaativaa.

Kuntouttava työllistäminen sisältää vähintään yhden ja enintään viiden päivän toiminnan viikossa, minkä lisäksi asiakas voi osallistua suunnitelman mukaan tarvittaviin sosiaali- ja terveyssektorin palveluihin. Kuntouttavaan työllistämiseen ohjataan pääsääntöisesti kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan kuitenkin siten, että mikä tahansa ensisijainen työvoimamahallinnon toimenpide tai sijoittuminen avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen keskeyttää kuntouttavan työllistämisen.

Kuntouttavan työllistämisen vaikutuksia arvioidaan sosiaalitoimen, työvoimaviranomaisten ja kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvan asiakkaan toimesta säännöllisin väliajoin. Tästä määräajasta sovitaan aktivointisuunnitelmaa tehtäessä. Tarkoitus on tällöin arvioida, voidaanko asiakkaalle tarjota työhallinnon ensisijaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tai koulutusta.

Alueelliset kokeilut, joissa pitkään työttöminä olleita sosiaalitoimen asiakkaita on työllistetty, ovat osoittaneet, että kuntouttavaan työllistämiseen sopivien toimintojen tarkka luettelointi valtakunnallisesti on mahdotonta. Lainsäädännöllä voidaan määrittää toimintojen kuntouttava tavoite ja sen suhde työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa tehtävään työhön. Päätösvalta käytännön soveltamisesta on oltava paikallistasolla.

Kuntouttava työllistäminen ei korvaa kunnassa normaalisti työ- tai virkasuhteessa teetettävää työtä.

Kuntouttavan työllistämisen järjestää kunta ja itse työllistäminen voi tapahtua joko kunnassa tai kolmannella sektorilla. Kuntouttavaa työllistämistä ei ole tarkoituksenmukaista järjestää yksityisellä sektorilla, koska yksityisen sektorin tuettua työllistämistä varten on jo olemassa erityiset työhallinnon tukijärjestelmät (esim. yhdistelmätuki) ja koska kysymyksessä on luonteeltaan kuntouttava, ei työsuhteessa tehtävä toiminta. Kuntouttavan työllistämisen järjestäminen yksityisellä sektorilla edellyttäisi käytännössä työsuhdetta.

Kunnat voivat sopia kuntouttavan työllistämisen järjestämisestä usean kunnan välisenä yhteistyönä. Kunta voi myös erikseen sopia yhdistysten tai säätiöiden kanssa siitä, että ne vastaavat toiminnan käytännön järjestämisestä. Kuntouttavaa työllistämistä voidaan järjestää esimerkiksi nykyistä työpajatoimintaa vastaavasti.

Nuorten kuntouttavan työllistämisen yhtenä lähtökohtana on nykyinen nuorten työpajatoiminta. Mikäli syrjäytymiskehitys alkaa jo nuorena, on asioiden korjaaminen myöhemmin erittäin vaikeaa. Nuorten kannalta keskeisiä toimenpiteitä ovat koulutus, työllistyminen varsinaisilla työmarkkinoilla, työharjoittelu, oppisopimuskoulutus sekä kuntouttava työllistäminen nuorten työpajoissa.

Nuorten työpaja on monessa tapauksessa tarkoituksenmukainen aktiivitoiminnan muoto myös niille työvoimahallinnon asiakkaille, jotka työttömyyden lyhyen keston vuoksi eivät vielä täytä kuntouttavan työllistämisen edellytyksiä. Pajoissa voidaan parantaa nuorten koulutusvalmiuksia mm. tekemällä oppimisvalmiuskartoituksia sekä suorittamalla ja parantamalla peruskoulun arvosanoja (kymppiluokkien tapaan). Pajan perustoiminnan ohella voidaan edistää elämänhallintaa hyödyntämällä moniammatillisen verkostotyön kautta kunnan tai seutukunnan alueella olevia esim. nuorisopsykologi- tai nuorten asumiseen liittyviä palveluja. Pajoihin voidaan ohjata myös päihde- ja huumevieroituksen jälkeen edellyttäen, että asianmukaiset tukipalvelut ovat käytössä.

Työpajatoimintaa voidaan soveltuvin osin hyödyntää myös vanhempien ikäluokkien aktiivisuudessa.

Opetusministeriö asettaa vuoden 2000 alussa nuorten työpajatoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä varten työryhmän, johon pyydetään opetusministeriön lisäksi edustus työministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja muista asian kannalta keskeisiltä tahoilta. Työryhmän yhtenä tavoitteena on kehittää työpajatoiminnan käytännön muotoja osana kuntouttavaa työllistämistä ja koulutukseen kuntouttamista.

Kuntouttavaan työllistämiseen osoittamisen edellytykset

Suunnitelma kuntouttavaan työllistämiseen osallistumisesta on tehtävä viimeistään sen jälkeen, kun henkilö on

- työttömyyden perusteella saanut 3 vuoden aikana työmarkkinatukea 500 päivän ajalta tai
- työtön ja hänen toimeentulonsa on viimeisen 13 kk aikana vähintään 12 kuukaudelta perustunut pääasiassa toimeentulotukeen tai

- täysimääräisen työttömyysrahakauden jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea 180 päivän ajan

Suunnitelman teon edellytyksenä on lisäksi aina se, että työvoimahallinto on aiemmin suunnitelmien 1 ja 2 mukaisesti tarjonnut asiakkaalle ensisijaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Ensisijaisten toimenpiteiden mahdollisuus on kartoitettava vielä kuntouttavan työllistämisen yhteistyöryhmässä ennen kuntouttavaan työllistämiseen ohjaamista. Tässä kartoituksessa selvitetään, onko henkilö viimesijaisten toimien tarpeessa vai voidaanko hänelle tarjota sellaisia työhallinnon ensisijaisia toimenpiteitä, jotka edistävät hänen työllistymistään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että säädettyjen aikarajojen täytyessä

1. yhteistyöryhmässä vielä kerran selvitetään, onko henkilön mahdollista ottaa vastaan ensisijaisia toimia,
2. mikäli todetaan, ettei koulutukselle tai tukityöllistämiseksi ole esteitä, työvoimahallinnon työllistymissuunnitelma päivitetään niin, että ne sisältävät tarpeellisen koulutuksen ja/tai työllistämisen ja
3. mikäli henkilö ei kykene suoraan osallistumaan edellä mainittuihin ensisijaisiin toimiin, tehdään aktivointisuunnitelma, jolla asiakas ohjataan kuntouttavaan työllistämiseen.

Henkilöä, joka osallistuu työvoimahallinnon muihin toimenpiteeseen (esim. ammatillinen koulutus), ei voida ko. toimenpiteen aikana osoittaa kuntouttavaan työllistämiseen. Henkilöllä on oikeus keskeyttää kuntouttava työllistäminen, mikäli hän työllistyy varsinaisilla työmarkkinoilla, osallistuu koulutukseen tai osallistuu muihin työhallinnon ensisijaisiin työllistämistoimenpiteisiin.

Kuntouttavaan työllistämistoimintaan osallistuvan etuudet

Kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvalla maksetaan hänelle normaalisti kuuluvat etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki, siten kuin ne työttömälle työnhakijalle muutoinkin maksetaan.

Nykyisten etuuksien lisäksi kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvalla työmarkkinatukea saavalle maksetaan ylläpitokorvauksena 30 markkaa päivältä ja toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle kannustuslisänä 30 markkaa päivältä. Ylläpitokorvaus on nykyisen työmarkkinatuen ylläpitokorvauksen tavoin veroton korvaus, koska se korvaa kuntouttavaan työllistämiseen osallistumisesta työttömälle aiheutuvia kustannuksia. Toimeentulotuen kannustuslisä on toimeentulotuen tavoin verotonta tuloa.

Lakiin toimeentulotuesta lisätään maininta siitä, että 30 markan suuruista kannustuslisää maksetaan niiltä päiviltä, jolloin henkilö osallistuu kuntouttavaan työllistämiseen. Lisäksi toimeentulotukilakia muutetaan niin, ettei toimeentulotukea myönnettäessä tulona oteta huomioon työttömyysturvan saajalle maksettavaa ylläpitokorvausta.

Ylläpitokorvausta ja kannustuslisää ei myöskään oteta huomioon tuloina päätettäessä henkilön oikeudesta asumistukeen.

Perusteeton kieltäytyminen suunnitelmaan sisältyvästä kuntouttavasta työllistämisestä voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen samoin perustein kuin voimassa olevassa laissa toimeentulotuesta on säädetty perusteettoman työstä tai aktiivitoimenpiteestä kieltäytymisen osalta. Työmarkkinatuen osalta on myös tarkoitus menetellä samoin kuin nykyisin menetellään perusteettoman työstä tai muusta aktiivitoimenpiteestä kieltäytymisen osalta.

Ratkaisut työmarkkinatuen maksatuksen keskeyttämisestä ja toimeentulotuen perusosan alentamisesta ovat valituskelpoisia päätöksiä. Niistä voidaan valittaa samaan tapaan kuin tällä hetkellä päätöksistä, jotka koskevat perusteetonta kieltäytymistä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä.

Kuntouttavan työllistämisen suhde työlainsäädäntöön

Koska kuntouttavan työllistämisen tarkoitus on parantaa henkilön edellytyksiä työllistyä varsinaisilla työmarkkinoilla ja kykyä osallistua työhallinnon muihin toimenpiteisiin, ei kuntouttavaa työllistämistä voida rinnastaa perinteiseen työsuhteeseen.

Kuntouttavaan työllistämiseen osallistuva on toimintaan osallistuessaan työtön työnhakija. Hän on velvollinen ottamaan vastaan työvoimatoimiston hänelle osoittaman työn nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kuntouttavaan työllistämiseen osallistumista ei lasketa työttömyysturvan työssäoloehdon mukaiseksi työksi.

Kuntouttavasta työllistämisestä on tarkoitus on säätää mahdollisimman pitkälle samankaltaiset normit kuin mitä työmarkkinatuen työharjoittelua varten on aiemmin säädetty. Kuntouttavan työllistämistä koskevassa laissa on syytä säätää ainakin seuraavista asioista:

1) Työturvallisuus

- Kuntouttavaan työllistämiseen sovelletaan työturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa, että toimintaan sovelletaan työturvallisuuslakia (299/58) ja sen nojalla annettuja alempitasoisia säädöksiä.
- Kuntouttavaan työllistämiseen sovelletaan lakia työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa (131/73) siten kuin asetuksessa virkattai työsuojelusta vailla olevien henkilöiden työsuojelun valvonnasta (324/78) on säädetty.

2) Tapaturmavakuutus

- Kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvalla sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvaus samojen perusteiden mukaan kuin tapaturmavakuutuslaissa ((608/48) säädetään työtapaturmasta siltä osin kuin vahingoittuneella ei ole oikeutta vähintään saman suuruiseen korvaukseen muun lain mukaan.
- Kunta vastaa kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvien vakuuttamisesta.

3) Terveydenhuolto

- Kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvat ovat kunnallisen terveydenhuollon piirissä. Kuntouttavaan työllistämiseen ohjaamisen yhteydessä tehtävässä suunnitelmassa kartoitetaan henkilön terveydenhuoltopalveluihin liittyvät tarpeet ja tarjotaan niitä kunnan järjestämisvelvollisuuden piirissä olevia terveydenhuollon palveluita, joita henkilön katsotaan tarvitsevan.

4) Työaika ja vuosilomat

- Kuntouttavaan työllistämiseen sovelletaan työaikalain (605/96) säännöksiä, pois lukien kuitenkin lisä- ja ylitöitä sekä yö- ja vuorotöitä koskevat säännökset, koska ko. töitä ei tehdä kuntouttavassa työllistämisessä.
- Kuntouttavan työllistämisen aikana noudatetaan vuosilomalain säännöksiä soveltuvin osin.

5) Yhteistoimintavelvollisuus

- Sijoitettaessa henkilöä kuntoutettavaan työllistämiseen neuvotellaan sijoituksista henkilöstön edustajien kanssa.

6) Sosiaalivakuutus

- Koska kuntouttavaa työllistämistä tehdään sosiaaliturvan vastikkeena ei siitä makseta työnantajamaksuja eikä kuntouttava työllistäminen kartuta sosiaalivakuutusta.

7.2.6. Viranomaisyhteistyön kehittäminen ja toimeentulotuen Kela-siirto

Kuntouttavan työllistämisen järjestäminen sekä työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyön laajentaminen edellyttävät paikallistason yhteistyön vakiinnuttamista. Tältä osin on asiaa selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaalitoimen ja työvoimatoimistojen yhteistyökäytäntöjä selvittävä työryhmä, jonka määräaika oli myös 31.12.1999.

Yhteistyön edellytyksenä on se, että molemmilla osapuolilla on sekä riittävä että osaava henkilöstö vaikeasti työllistettävien asiakkaiden tukemiseen ja asioiden hoitoon. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) mukaan nähdään, että sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan edellytysten turvaamisessa keskeinen tekijä on riittävä ja hyvin koulutettu henkilöstö.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita tukevin toimenpidesuosituksina TATO-ohjelmassa esitetään, että kunnat varmistavat sosiaalityölle riittävät voimavarat siten, että 2000 asukasta kohden on vähintään yksi sosiaalityöntekijä. Lisäksi esitetään, että kunnat tarkistavat sosiaalitoimistojen sisäistä työnjakoa ohjelmakaudella siten, että sosiaalityöntekijän työpanosta vapautuu ehkäisevään ja kuntouttavaan työhön.

Toimeentulotuen Kela-siirto

Toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtoa Kelan kautta maksettavaksi ja valtion rahoitettavaksi on esitetty useita kertoja. Kela-siirron perusteina on pidetty maksatuksen yhtenäistämistä, ratkaisujen nopeutumista ja muutoinkin hallinnossa saavutettavaa säästöä, jota voidaan suunnata varsinaiseen sosiaalityöhön.

Toimeentulotuen normitettavissa olevan maksatuksen siirtoa on kokeiltu useaan otteeseen 1990-luvulla. Laajimmin sitä kokeiltiin vuosina 1995 - 1997, jolloin kokeiluun osallistui 34 kuntaa ja 32 Kelan paikallistoimistoa. Lisäksi mukana oli yhtä monta vertailukuntaa kuin kokeilukuntiakin. Toimeentulotuen normitettavissa olevan osan maksatuksen siirron ja sen toimivuuden lisäksi kokeilussa selvitettiin mm. seuraavia asioita: kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun toteutumista, asiakaspalvelun parantumista ja hallinnon kehittämistä. Lisäksi selvitettiin asiakaskunnan ja työntekijöiden näkemyksiä itse siirrosta kuin myös edellä mainituista asioista. Kokeiluun sisältyi kustannuskehityksen seuranta ja vertailu sekä sosiaalityön kehittämiskokeiluja kokeiluun osallistuneissa kunnissa.

Toimeentulotukikokeilun johtoryhmän¹⁴ näkemysten mukaan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön kannalta toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtäminen Kelan hoidettavaksi oli perusteltua mm. hallinnon järkipäätämisen ja toimeentuloturvan kokonaisuuden sujuvan hoidan kannalta. Toimintamalli parantaa asiakaspalvelua ja sillä oli selvä asiakkaiden kannatus. Näin erityisesti silloin, kun asiakkaan pääasiallinen toimeentulo muodostui jostakin ensisijaisuudesta ja toimeentulotukea tarvittiin täydennykseksi. Toimeentulotuen maksaminen Kelasta vähentää päällekkäistä hallinnointia, kun vähimmäisturvaa voidaan kokonaisuudessaan toteuttaa samassa työpisteessä. Tähän liittyi Kelan atk-järjestelmän hyödyntäminen valtakunnallisesti. Kelasta myöntäminen mahdollistaa valtakunnallisen yhtenäisen käytännön syntymisen paremmin kuin kunnissa toteutettuna. Kokeilu osoitti, että Kelan paikallistoimiston ja kunnan sosiaalitoimen välinen yhteistyö tiivistyi ja sai uusia muotoja, mikä hyödytti myös asiakastyötä. Huomattava osa pelkästään normitettavissa olevaa toimeentulotukea tarvinneista ei tarvinnut muuta sosiaalityötä. Sosiaalityön tarpeen tunnistamattomuuden ja muiden näihin liittyvien palvelujen tarpeiden piiloon jäämistä ei kokeilussa pidetty merkittävänä ongelmana. Kokeilu mahdollisti kokeilukunnissa uudenlaisten sosiaalityön muotojen kehittämisen samoin kuin resurssien suuntaamisen uudella tavalla esim. lastensuojelutyöhön.

Kustannusten osalta kokeilussa voitiin todeta, että vuosien 1995-1997 aikana kokeilukuntien toimeentulotukikustannukset nousivat jonkin verran vähemmän kuin vertailukunnissa. Johtoryhmä totesi, että ”kustannuskehityksestä ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen. Muodollisessa mielessä hakijan oikeus toimeentulotukeen ei riipu siitä, mistä tuki maksetaan. Käytännössä tuen maksamiseen Kelasta liittyisi valtakunnallisena ratkaisuna sekä järjestelmän menoja mahdollisesti lisääviä (”matalampi kynnyks” yms.) että vähentäviä tekijöitä (hallinnolliset säästöt, sosiaalityön vaikuttavuuden kasvu yms.). Johtoryhmän enemmistö katsoi vuonna 1997 jättämässään loppuraportissa¹⁵, että toimeentulotuen ns. normitettavissa olevan osan eli perusosan sekä asumismenoista ja tavanomaista suuremmista terveydenhuollon menoista maksettavan korvauksen hoitaminen sopii Kelan tehtäviin ja että toimeentulotuen normitettavissa oleva osa tulisi siirtää selvitysmies Heikki Kosken esittämässä muodossa Kelan hoidettavaksi. Lisäksi johtoryhmä totesi, että toimeentulotuen rahoitus tulisi

¹⁴ Toimeentulotukikokeilujen 1995-1997 johtoryhmän loppuraportti, STM:n työryhmämuistioita 1998:10

¹⁵ Toimeentulotukikokeilu 1995-1996 loppuraportti, STM:n selvityksiä 1997:5

muuttaa siten, että menoista vastaisi valtio. Muutos otettaisiin huomioon pienentämällä kuntien valtionosuuksia.

Edellä olevaan viitaten kokeilu ei tuonut täysin selkeää ja yksimielistä vastausta siihen asiaan, seuraisiko toimeentulotuen normitettavissa olevan osan maksatuksen siirrosta Kelalle kustannussäästöjä, vaikka kokeilussa verrattiinkin kokeilukuntien toimeentulotukimenojen kehitystä vastaaviin kokeilun ulkopuolella oleviin vertailukuntiin nähden.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka edellyttää sitä, että toimeentulotuki ja palvelujärjestelmä tukevat toisiaan. Toimeentulotuen haku on sinällään kannuste palvelujen piiriin hakeutumiselle, mikä takia viimesijaista etuusjärjestelmää ei saa erottaa viimesijaisesta palvelujärjestelmästä. Toimeentulotuen normitettavissa olevan osan maksatuksen siirtoa Kansaneläkelaitokseen on arvioitava tältä pohjalta.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttamisessa lähdetään siitä, että kunnan rooli vahvistuu. Tähän liittyen kunnan sosiaalitoimen ja paikallisten työvoimaviranomaisten yhteistoimintaa tiivistetään. Kunnan sosiaalitoimen vastuulla ovat erityisesti ne työttömät työnhakijat, jotka eivät työllisty vapaille työmarkkinoilla ja joilla on suuria vaikeuksia osallistua työvoimahalinnon tarjoamiin aktiivitoimenpiteisiin. Nämä henkilöt ovat usein myös toimeentulotuen saajia.

Koska kunnille annetaan tehtäväksi toimeentulotukea saavien pitkään työttöminä olleiden aktivoiminen, on luontevaa, että toimeentulotuen myöntäminen säilytetään osana kunnan sosiaalitoimintaa. Kelaa ei voida luontevasti velvoittaa osoittamaan toimeentulotukiasiakkaille työtä tai muuta elämänhallintaa tukevaa toimintaa, kuten on työryhmän esityksen perusteella tarkoitus kuntien osalta tehdä.

Kela-kokeilun päätyttyä useat kunnat ovat järjestäneet toimeentulotuen myöntämisen sosiaalitoimen sisällä siten, että selvissä laskennallisissa tapauksissa päätös toimeentulotuen myöntämisestä voidaan tehdä hallinnollisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Tämä mahdollistaa sosiaalityöntekijöiden keskittymisen varsinaiseen sosiaalityöhön ilman, että toimeentulotukiasiakkaiden palveleminen eriytyy liiaksi varsinaisesta sosiaalityöstä. Usein toimeentulotukea hakevan asiakkaan ongelmat ovat niin moninaiset, että ne eivät pelkällä rahalla ratkea, vaan tarvitaan sosiaalityötä.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta toimeentulotukea on viime vuosina kehitetty. Valitustie toimeentulotukipäätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen avattiin 1.1.1999. Tämä tulee yhtenäistämään ratkaisukäytäntöä koko valtakunnassa, joten ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämiseksi ei enää voi perustella toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtämistä kunnilta Kelalle.

Työryhmä esittää, että

Työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyöryhmät perustetaan koko maan kattavasti joko kunta- tai kuntayhtymätasolla. Yhteistyöryhmät voivat toimia nykyisten kuntoutuksen asiakastyöryhmien yhteydessä siten, että kuntouttavaa työllistämistä koskevat asiat käsitellään kokoonpanolla, jossa on työhallinnon ja kunnan sosiaalitoimen edustus yhdessä asiakkaan kanssa. Yhteistyöryhmien yhtenä tehtävänä on vastata asiakkaiden osoittamisesta kuntouttavaan työllistämiseen.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittäminen edellä esitetyillä tavoilla ei puolla toimeentulotuen normitettavissa olevan osan maksatuksen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle, minkä takia koko toimeentulotuen maksatus tulisi säilyttää kunnilla.

7.3. Työryhmän esitysten kustannukset ja rahoitus

7.3.1. Kuntouttavan työllistämistoiminnan kustannukset

Työryhmän peruslähtökohtana on julkisen talouden kannalta kustannusneutraalisuus eli käytettävissä olevien voimavarojen ohjaaminen nykyistä tuloksellisemmalla tavalla. Pidemmällä tähtäyksellä tuloksellisemmän toiminnan tulisi tuottaa yhteiskunnallisia säästöjä. Onnistuessaan kuntouttava työllistäminen parantaa työttömän mahdollisuuksia osallistua työhallinnon aktiivitoimenpiteisiin ja työllistyä lopulta avoimilla työmarkkinoilla. Tällöin pitkäaikaistyöttömyydestä sekä syrjäytymisestä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannukset vähenevät.

Lyhyellä aikavälillä kuntouttava työllistäminen aiheuttaa lisäkustannuksia, koska kyseessä on uusi toimintamuoto, joka ei korvaa nykyisiä työhallinnon toimenpiteitä. Kuntouttava työllistäminen on tarkoitettu niille työttömille, joille nykyisin on tosiasiasa suunnattu vain vähän aktivoivia toimenpiteitä.

Kuntouttavan työllistäminen kustannukset voidaan jakaa kolmeen osaan:

- 1) aktiivisen sosiaalipolitiikan sosiaalitoimelle ja aktiivisen työvoimapolitiikan työvoimahallinnolle aiheuttamat hallinnolliset kustannukset,
- 2) kuntouttavan työllistämisen käytännön järjestämisestä aiheutuvat asiakkaiden henkilökohtaisen ohjauksen ja tuen kustannukset sekä työnjohdolliset yms. kustannukset ja
- 3) kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvalla maksettavat korvaukset.

Seuraavassa on esitetty alustavat arviot kuntouttavan työllistämistoiminnan piiriin tulevan kohderyhmän suuruudesta sekä edellä mainituista kustannuksista.

Kohderyhmän suuruus

Kuntouttavan työllistämisen kohderyhmän suuruus on arvioiden mukaan seuraava:

- työttömyyden perusteella 3 vuoden aikana työmarkkinatukea 500 päivän ajalta saaneet = 39 700 henkilöä (elokuu 1999);
- työttömät, joiden toimeentulo on viimeisen 13 kk aikana vähintään 12 kk:lta perustunut pääasiassa toimeentulotukeen (*toimeentulotuen saajat*) = 4 100 (marraskuu 1997);
- täysimääräisen työttömyysrahakauden jälkeen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea 180 päivän ajan saaneet (*500+180 päivää*) = 25 000 (v. 1998).

Kuntouttavan työllistämisen kustannukset riippuvat asiakasmäärästä. Kohderyhmän suuruus on viimeisten saatavilla olevien arvioiden mukaan yhteensä enintään 70 000 henkilöä. Kuntouttavan työllistämisen kohderyhmän koko jää tosiasiasa tätä pienemmäksi, sillä osa heistä on työvoimahallinnon käytettävissä olevien ensisijaisten toimenpitein avulla työllistettävissä

ja osa on sellaisia moniongelmaisia, jotka ennen kuntouttavan työllistämisen toimia tarvitsevat ensisijaisina toimenpiteinä muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Koska myös osa aikarajan täyttäneistä voidaan ohjata ensisijaisten toimien piiriin, jää kohderyhmän lopullinen koko pienemmäksi. Kohderyhmän kokoa pienentää myös se, ettei kaikille henkilöille ole tehty kuntouttavan työllistämisen ohjaamisen edellytyksenä olevia suunnitelmien 1 ja 2 mukaisia toimenpiteitä.

Lopullinen kuntouttavan työllistämisen piirissä olevien määrä riippuu järjestelmän ajoituksesta, siirtymäkauden pituudesta sekä muiden työhallinnon ja sosiaalitoimen ensisijaisten toimenpiteiden laajuudesta ja onnistumisesta.

Kustannusarviolaskelmissa on lähdetty myös siitä, että koska kuntouttavan työllistämisen piirissä olevat ovat vaikeimmin työllistettäviä, voidaan heidät tosiasiallisesti sijoittaa kuntouttavan työllistämisen toimintaan keskimäärin 1,7 päivää viikossa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunakin päivänä kuntouttavassa työllistämässä olisi noin 20 000 henkilöä, jolloin vuoden aikana työllistämisen kohteena voisi olla noin 60 000 henkeä. Yhteensä kuntouttavan työllistämisen vuorokausia olisi 5 160 000.

Keskimäärin kuntouttavaan työllistämiseen osallistuvalla voitaisiin tällöin järjestää 86 toimintapäivää vuodessa. Käytettävissä olevat päivät voidaan luonnollisesti tapauskohtaisesti ryhmittää tarpeen mukaan useilla eri tavoilla.

Hallintokustannukset

Hallinnolliset toimenpiteet - asiakkaiden haastattelut, sijoituspaikkojen järjestelyt, hallinnonalojen yhteistyö jne. - edellyttävät uusien työntekijöiden palkkaamista moniin kuntiin. Osin on kyseessä nykyisten tehtävien korvautumisesta, koska pitkäaikaistyöttömät ovat jo nykyisinkin usein sosiaalitoimen ja työhallinnon asiakkaita. Kuntouttavan työllistämisen kattavuus on kuitenkin nykyisiä toimia laajempi, minkä takia uusia työntekijöitä tarvitaan. Arvion mukaan kuntouttava työllistäminen edellyttäisi noin yhden henkilötyöpäivän lisätarpeen asiakasta kohti. Tämän perusteella uusia työntekijöitä tarvitaan noin 300. Uusista tarvittavan koulutuksen ja työkokemuksen omaavista työntekijöistä aiheutuviksi vuosikustannuksiksi on arvioitu kaikkine lisä- ja perustamiskustannuksineen noin 200 000 markkaa. Tämän arvion perusteella arvioidaan hallinnolliset lisäkustannukset noin 60 miljoonaksi markaksi vuodessa.

Kuntouttavan työllistämisen järjestämiskustannukset

Kuntouttavan työllistämisen perustamis- ja ylläpitokustannukset vaihtelevat suuresti riippuen alasta, jolla kuntouttavaa työllistämistä harjoitetaan sekä kuntouttavan työllistämisen asiakasmäärästä. Pieniä määriä asiakkaita on edullisesti sijoitettavissa ilman perustamiskustannuksia, jolloin kustannuksia aiheutuu vain välttämättömistä henkilökohtaisista välineistä ja esimerkiksi pakollisista tapaturmavakuutuksista. Suuremmat määrät uusia asiakkaita vaativat mahdollisesti uusia sosiaalituloja, huoneita ja uutta toiminnan johtoa. Vertailukelpoisia arvioita vaikeasti työllistettävien sijoituspaikan perustamiskustannuksista ja ylläpitokustannuksista ei ole käytettävissä. Järjestelmissä, joissa tuen varassa oleva on sijoitettu, on yleensä oletettu, että sijoitetun työn tuotos korvaa vähintään perustamiskustannukset. Koska tällaisissa tukityöllisten järjestelmissä ja kokeiluissa on yleensä ollut kyse hyvin pienistä ryhmistä, ongelmia ei ole esiintynyt.

Esitetystä mallissa kuntouttavan työllistämisen paikkojen järjestämistä tulisi kunnille. Hyvin merkittävä osa sijoituspaikkojen järjestämiskustannuksista rahoitettaisiin kuntouttavassa työllistämässä edelleen nykyiseen tapaan. Tämän takia sijoituspaikkojen järjestämisen lisäkustannukset olisivat monessa tapauksessa vähäiset tai lisäkustannuksia ei aiheutuisi lainkaan. Kuntouttavan työllistämisen sijoituspaikan järjestämisen lisäkustannukseksi arvioidaan keskimäärin 1000 markkaa kuukaudessa, joka merkitsee 46,50 mk/vrk.. Tämän perusteella keskimäärin 20 000 henkilölle päivässä (viitena päivä viikossa) järjestettävien sijoituspaikkojen kustannukset noin 240 miljoonaa markkaa vuodessa.

Sijoituspaikkojen järjestämiskustannuksia arvioitaessa on huomattava, että kuntouttavaan työllistämiseen verrattavaa toimintaa järjestetään jo nyt niiden määrärahojen puitteissa, mitä työhallinnolla sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimella on vuosittain käytössä. Tämän lisäksi kuntouttavan työllistämisen järjestämisen rahoituksessa käytetään erityyppisiin työllistämishankkeihin varattuja määrärahoja, esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen ja Euroopan sosiaalirahaston avustuksia.

Ylläpitokorvaus ja kannustinlisä

Kuntouttavan työllistämisen piirissä olevan henkilön perusetuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki säilyisivät nykyisellään. Tämän takia työmarkkina- ja toimeentulotukimenot eivät lisääntyisi nykyisestä.

Lisäkustannukset aiheutuisivat työmarkkinatuen ylläpitokorvauksesta ja toimeentulotuen kannustinlisästä, jotka molemmat olisivat 30 markkaa päivässä kuntouttavan työllistämisen ajalta. Tällöin lisäkustannukset olisivat enimmillään työmarkkinatuen piirissä olevien osalta noin 145 miljoonaa markkaa ja toimeentulotukiasiakkaiden osalta noin 10 miljoonaa markkaa. Tässä arvioissa ei ole otettu huomioon sitä, että mahdollinen perusteeton kieltäytyminen kuntouttavasta työllistämisestä vähentäisi sekä työmarkkinatuki- että toimeentulotukimenoja.

Kuntouttavan työllistämisen kokonaiskustannukset

Kuntouttavan työllistämistoiminnan alkuvaiheen kokonaiskustannukset olisivat arvion mukaan seuraavat:

	Miljoonaa markkaa vuodessa
- hallintokustannukset	60
- paikkojen järjestämiskustannukset	240
- ylläpitokorvaus ja kannustinlisä	155
Yhteensä	455

Koska kokonaiskustannusarvion tekeminen on vaikeaa, on kuntouttavan työllistämistoiminnan lisäkustannukset arvioitu käyttäen pohjana enimmäisarvioita. Jos kuntouttavan työllistämistoiminnan piirissä olevien lukumääräarviot ovat oikeita, ovat todennäköiset lisäkustannukset edellä esitettyjä arvioita pienempiä. Tämä johtuu paitsi edellä mainituista enimmäisarvioista, myös siitä, ettei todennäköisiä kustannussäästöjä kuten ei myöskään työllistettyjen työn tuotosta ole arvioitu. Jos työn tuotoksen arvo olisi esimerkiksi 30 markkaa päivässä, olisi kokonaistuotoksen lisäys tällöin jo yli 150 miljoonaa markkaa vuodessa (20 000 henkilöä * 258 päivää vuodessa * 30 markkaa/päivä). Uusista 300 sosiaalityöntekijästä aiheutuvisista lisäkustannuksista noin 30 prosenttia palautuisi kunnille ja valtiolle takaisin lisääntyneinä

verotuloina. Taulukossa 24. ei ole otettu huomioon mitään kuntouttavasta työllistamisestä todennäköisesti aiheutuvia säästöjä ja taloudellisia hyötyjä.

Tulevina vuosina kustannukset ovat pienemmät todennäköisesti myös siitä syystä, että yleinen työllisyystilanne paranee ja koska kuntouttavan työllistämisen arvioidaan parantavan henkilöiden mahdollisuuksia osallistua työelämään.

7.3.2. Kuntouttavan työllistämistoiminnan rahoitus

Kuntouttavan työllistämisen lisäkustannukset jaetaan valtion ja kuntien kesken. Kuntouttavan työllistämisen rahoitus edellyttää sitä, että valtion talousarvioon varataan vuosittain tämän esityksen mukaisesti tarvittavat määrärahat sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön pääluokkiin.

Uudistuksen rahoitus voidaan toteuttaa osittain siten, että sekä sosiaali- ja terveysministeriön että työministeriön uudelleen kohdennettaviksi jäävistä varoista kohdennetaan kuntouttavaan työllistämiseen. Osa lisäkustannuksista on alkuvaiheessa katettava valtion ja kuntien lisärahoituksella. Työvoimahallinnon osalta aktiivisen työvoimapolitiikan kustannukset sisältyvät työministeriön suunnitelmiin, kuten ”Työllisyysasteen nostaminen” -projektiin sekä ”Palvelustrategia” -projektiin.

Työmarkkinatuen ylläpitokorvauksen lisäkustannukset nostavat valtion menoja alkuvaiheessa noin 145 miljoonaa markkaa vuodessa. Kuntien rahoitettavaksi jää toimeentulotuen yhteydessä maksettava kannustinlisä, jonka osuus on 10 miljoonaa markkaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön rahoitusosuudesta 100 miljoonaa markkaa olisi siirtoa omaehtoisen koulutuksen toimeentuloturvasta, koska työttömien omaehtoiseen koulutukseen ei kolmannen vaiheenkaan jälkeen kuluisi valtion talousarvion kehyksissä esitettyä summaa. Kyseinen 100 miljoonan markan siirto voitaisiin toteuttaa vaarantamatta työttömien omaehtoisen koulutuksen kolmannen vaiheen toteuttamista.

Työministeriön 154 miljoonan markan osuudesta kuntouttavaan työllistämisen järjestämiseen tarvittaisiin lisärahoitusta arviolta noin 100 miljoonaa markkaa. Osa eli noin 50 miljoonaa markkaa olisi työhallinnon nykyisten määrärahojen siirtoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön osuus jakautuu nykyisen valtionosuusjärjestelmän mukaisiin valtionosuuksiin kuntouttavasta työllistamisestä aiheutuvista lisäkustannuksista sekä valtionosuuden korotukseen. Kunnille aiheutuvista 156 miljoonan markan nettokustannuksista valtionosuus on valtionosuuslainsäädännön mukaan 38 miljoonaa markkaa. 62 miljoonaa markkaa on tarkoitus käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden korotukseen.

Kunnille kuntouttavasta työllistamisestä aiheutuvia kustannuksia korvataan työhallinnon määrärahoista suoriteperusteisesti. Lähtökohdaksi on otettu 154 miljoonan markan vuosittainen korvaustaso, joka merkitsee noin 32 mk:n korvausta yhtä kuntouttavan työllistämisen vuorokautta kohti. Korvausvelvollisuudesta säädetään kuntouttavaa työllistämistä koskevassa laissa. Korvaussumma perustuu kunnassa työttömille työnhakijoille järjestettyjen kuntouttavan työllistämisen vuorokausien määrään. Työministeriön talousarvioon varataan tätä tarkoitusta varten vuosittain tarvittava määräraha.

Taulukossa 24. on esitetty kuntouttavan työllistämisen rahoitus

Lisäkustannukset	Valtion rahoitus, milj. mk/v	Kuntien rahoitus, milj. mk/v
Työmarkkinatuen ylläpitokorvaus;	145	
Toimeentulotuen kannustinlisä		10
Hallintokustannukset (sosiaalityöntekijöiden virat yms.)		60
Järjestämiskustannukset		240
Työhallinnon korvaukset kunnille kuntoutta- vaan työllistämisen järjestämisestä	154	-154
STVOL:n mukaiset valtionosuudet (24,2 % kunnille syntyvistä 156 mmk kustannuksista)	38	-38
Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksi- en korotus	62	-62
Menot yhteensä:	399	56
- josta siirtoina muilta momenteilta	150	
Lisäkustannukset yhteensä:	249	56

7.3.3. Muut kustannukset ja rahoitus

Aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan toteuttaminen edellyttää riittävää ja osaavaa henkilö-
löstöä sekä työhallinnossa että sosiaalitoimessa. Taloudellisen kasvun myötä työttömyys on
alentunut, mutta paineet työhallintoon ja sosiaalitoimeen ovat pysyneet ennallaan pitkittyneen
työttömyyden ja siitä seuraavien sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien myötä.

Monessa eri yhteydessä on myös tullut ilmi, että sekä työvoimahallinnon että sosiaalitoimen
henkilöstön osaamista olisi parannettava. Henkilöstökoulutukseen tuleekin varata rahat tarvit-
tavan täydennyskoulutuksen toteuttamiseksi.

Työryhmä esittää myös toteutettavaksi kahta kokeilua varhaiskuntoutuksen toteuttamiseksi.
Näihin kokeiluihin työryhmä esittää yhteensä 40 miljoonaa markkaa. Täten kokeilua varten
kansaneläkelaitokselle pitäisi varata kyseinen määräraha valtion talousarvioon.

Kuntoutusrahan minimitason määrittely 2 100 markaksi kuukaudessa sekä ylläpito- ja muiden
kustannusten korvaaminen aiheuttaa noin 10 miljoonan markan lisäkustannukset.

Kokeilusta ja kuntoutusrahan minimitason nostosta aiheutuvat kustannukset olisivat valtiolle
kolmen ensimmäisen vuoden aikana noin 23 miljoonaa markkaa vuodessa.