

Työmarkkinatuen aktivointi –
yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille

Työhallinnon julkaisu

Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille

TYÖMINISTERIÖ 2005

Työministeriölle

Työministeriö asetti 15.6.2004 työryhmän valmistelemaan hallituksen työllisyysohjelmaan sisältyvän työmarkkinatuen aktivointikokonaisuuden toimenpiteitä työttömien työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi.

Työryhmän tehtävä perustui pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan, jonka mukaan työmarkkinatuen painopistettä muutetaan passiivisesta tuesta aktiiviseen tukeen. Työryhmän tehtävänä oli valmistella kuntien ja valtion välinen rahoitusmalli, jolla kannustetaan kuntia yhteistyössä julkisen työvoimapalvelun kanssa entistä tehokkaampaan työttömyyden hoitoon erityisesti työmarkkinatukea saavien työttömien osalta. Työryhmän tuli myös arvioida tarve uudistaa toimeentulokijärjestelmää, erityisesti toimeentulotuen rahoitusta sekä maksamista. Lisäksi työryhmän tuli muutosesitysten esittämässä laajuudessa arvioida mallista johtuvat vaikutukset valtionosuusjärjestelmiin.

Työryhmän tehtävänä oli aktiivitoimenpiteiden riittävyyden turvaamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi arvioida julkisen työvoimapalvelun palveluprosessin uudistamistarpeita, aktiivitoimia ja kuntouttavaa työtoimintaa sekä tehdä arviosta johtuvat muutosesitykset. Tähän kokonaisuuteen liittyen työryhmän tehtävänä oli valmistella esitykset ja tarvittavat säädös-
muutokset, joilla työmarkkinatuen saajan tulee tietyn työttömyysajan jälkeen tuen ehtona osallistua aktiivitoimenpiteisiin.

Työryhmän tuli tehdä toimenpide-ehdotuksensa 31.1.2005 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut työllisyysohjelman ohjelmajohtaja Harri Skog ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Carin Lindqvist-Virtanen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä ovat olleet hallitusneuvos Pasi Koskinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Aune Turpeinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erikoistutkija Ilari Keso sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen valtiovarainministeriöstä, taloussuunnittelupäällikkö Pauli Outila sisäasiainministeriöstä lokakuuhun 2004 asti, jonka jälkeen hallitusneuvos Arto Luhtala, suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento Suomen Kuntaliitosta 17.1.2005 asti, minkä jälkeen kehittämispäällikkö Jorma Palola, erityisasiantuntija Mirja Salonen Suomen Kuntaliitosta, lakimies Olli Häkkinen Kansaneläkelaitoksesta, etuuspäällikkö Suvi Onninen Kansaneläkelaitoksesta, puheenjohtaja Hannu Hakkola Tapaturmalautakunnasta, lainsää-

däntöneuvos Pasi Järvinen työministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Kimmo Ruth työministeriöstä.

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet ylitarkastaja Anneli Sollo sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Lauri Pelkonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Kerminen työministeriöstä, neuvotteleva virkamies Marja Rantakaulio työministeriöstä, erikoissuunnittelija Pertti Pykälä Kansaneläkelaitoksesta, kehittämispäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen Suomen Kuntaliitosta ja johtava lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet erikoissuunnittelija Mika Tuomaala työministeriöstä ja vanhempi hallitussihteeri Susanna Siitonen työministeriöstä.

Työnsä tueksi työryhmällä on ollut käytettävissään Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen projektipäällikkö Heikki Viitamäen ja erikoistutkija Esko Mustosen tekemä tutkimus: ”Työmarkkinatuetta ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin” ja Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen erikoistutkija Simo Ahon vielä julkaisematon tutkimus ”Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin”. Molemmat tutkimukset on tehty työllisyysohjelman tilauksesta. Lisäksi työryhmä on kuullut asiantuntijoina ylijohtaja Matti Heikkilää Stakesista, kehittämiskonsultti Pekka Borgia Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, projektipäällikkö Heikki Viitamäkeä Valtion Taloudellisesta Tutkimuskeskuksesta, johtava tutkija Helka Hyttiä Kansaneläkelaitoksesta, erikoistutkija Simo Ahoa Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksesta sekä valtiosihteeri Raimo Sailasta valtiovarainministeriöstä ja oikeustieteen tohtori Pentti Arajärveä.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on työnsä aikana kuullut myös keskeisten työmarkkinajärjestöjen edustajia työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Saana Siekkistä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, työvoima- ja koulutuspoliittinen asiamies Mervi Huuskosta Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, koulutus- ja työvoimapoliittinen sihteeri Heikki Liedettä Akava ry:stä, asiantuntija Mikko Räsästä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, asiantuntija Vesa Rantahalvaria Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, pääekonomisti Jarkko Soikkeliä Suomen Yrittäjistä ja hallituksen puheenjohtaja Lea Karjalaista Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestö – TVY ry:stä.

Työryhmä on toiminut osan aikaa kahteen jaostoon jakaantuneena. Rahoitusmallia valmistellut jaosto kokoontui viisi kertaa ja työmarkkinatuen enimmäismaksuaikaa valmistellut jaosto kuusi kertaa. Koko työryhmä kokoontui yhteensä kahdeksan kertaa.

Työryhmän mietintöön liittyy Suomen Kuntaliiton eriävä mielipide.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittaen työministeriölle.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2005

Harri Skog

Carin Lindqvist-Virtanen

Pasi Koskinen

Aune Turpeinen

Ilari Keso

Raija Koskinen

Marja Tuovinen

Arto Luhtala

Jorma Palola

Mirja Salonen

Olli Häkkinen

Suvi Onninen

Hannu Hakkola

Pasi Järvinen

Kimmo Ruth

Mika Tuomaala

Susanna Siitonen

Sisältö

1. JOHDANTO.....	6
2. TYÖMARKKINATUEN ALKUPERÄINEN TARKOITUS	8
2.1. Hallituksen esitys työmarkkinatuesta annettavaksi laiksi	8
2.2. Ehdotuksen käsittely eduskunnassa	8
2.3. Alkuperäisen tarkoituksen toteutuminen.....	9
3. TOIMEENTULOTUKI.....	12
3.1. Toimeentulotuen saajien määrä ja kustannukset.....	12
3.2. Toimeentulotuen myöntämismenettely	15
4. TYÖVOIMAPOLITIIKAN JA AKTIIVISEN SOSIAALIPOLITIIKAN OHJELMAT JA TOIMENPITET	17
4.1. Julkinen työvoimapalvelu ja aikuiskoulutus	17
4.2. Talous- ja työmarkkinapoliittiset toimet	20
4.3. Aktiivinen sosiaalipoliittikka ja sosiaaliturvan kannustavuus.....	21
5. TYÖMARKKINATUEN JA TOIMEENTULOTUEN AKTIIVIKÄYTÖN LISÄÄMINEN: ONGELMAT JA HAASTEET	23
5.1. Työmarkkinatuen saajien rakenne vaikeutuu	23
5.2. Virta pitkittyvään työttömyyteen jatkuu	26
5.3. Aktivointiin osallistuminen jakautuu eri ryhmien välillä.....	28
5.4. Alueelliset erot työmarkkinatuessa	30
5.5. Etuusjärjestelmän ja sen rahoituksen ohjausvaikutukset	32
5.6. Työttömyysturvajärjestelmän seuraamukset käytännössä	34
5.7. Toimeentulotuen käyttö aktiivitukena.....	37
6. TYÖMARKKINATUEN AKTIVOINNIN SEKÄ TYÖTTÖMYYDEN PERUSTURVAN RAHOITUKSEN UUDISTAMISEN LÄHTÖKOHDAT	39
6.1. Yhteenveto työmarkkinatuen ongelmista.....	39
6.2. Ehdotusten peruslähtökohdat	40
7. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET TYÖMARKKINATUEN JA TYÖTTÖMYYDEN PERUSTURVAN RAHOITUKSEN UUDISTAMISEKSI.....	43
7.1. Tavoitteet.....	43
7.2. Työmarkkinatuen muuttaminen vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen.....	44
7.3. Työvoimapoliittisten aktiivitoimien lisääminen ja uusi aktiivikausi	45
7.4. Työvoimatoimiston peruspalvelujen kehittäminen työnhakijoille.....	47
7.5. Valtion ja kuntien välisen rahoitusmallin kehittäminen.....	49
7.6. Toimeentulotuen aktivointi ja kannustavuuden lisääminen	53
8. EHDOTUSTEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN.....	54
9. YHTEYDET MUUHUN VALMISTELUUN	55
10. AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIIKKA ERÄISSÄ EU-MAISSA.....	57
10.1. Tanska	57
10.2. Iso-Britannia.....	58
10.3. Alankomaat	59
Eriävä mielipide	60
LÄHTEET	65
LIITTEET.....	66

1. JOHDANTO

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman tärkeimmät työllisyystavoitteet ovat 100 000 työpaikan luominen hallituskaudella ja edellytysten luominen sille, että vuoteen 2011 mennessä voidaan saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. Työllisyystavoitteiden saavuttaminen edellyttää vahvan talouskasvun ja työvoiman kysynnän lisäksi työvoiman tarjontaan kohdistuvia uudistuksia, joiden avulla voidaan aikaistaa nuorten tuloa työmarkkinoille, pidentää ikääntyneiden työuria ja alentaa työttömyyttä kaikissa ikäryhmissä. Korkea työllisyysaste on Suomelle välttämätöntä hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseksi.

Työllisyysasteen nostamisessa keskeisimmäksi haasteeksi on muodostumassa, miten voidaan vastata työvoimatarpeisiin väestön ikärakenteen muutoksessa. Kuluva vuosikymmenen alusta lähtien vuoteen 2015 mennessä työvoimasta poistuu noin miljoona henkilöä. Vastaavalla jaksolla työmarkkinoille tulevien määräksi on arvioitu 700 000 – 800 000 henkilöä. Työurien pidentämisen lisäksi on välttämätöntä varmistaa työttömien työnhakijoiden työllistyvyys sukupolvenvaihdoksen seurauksena avautuviin työpaikkoihin. Mikäli avautuvien työpaikkojen vaatimukset ja työttömien osaaminen ja työkyky eivät kohtaa, työmarkkinoilla joudutaan lähivuosina tilanteeseen, jossa vallitsee samanaikaisesti työvoimapula ja korkea työttömyys. Tällä hetkellä työttömistä pääosa on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, jotka ovat työikäisiä vielä tulevilla vuosikymmenellä. Heidän sijoittumisellaan takaisin työelämään on työllisyystavoitteen saavuttamisen kannalta ratkaiseva merkitys. Tavoitteen suuntaan eteneminen edellyttää sitkistyneen työttömyyden purkamiseksi kokonaan uutta otetta ja muutoksia toimintapolitiikassa.

Työttömien työllistyvyyden parantaminen ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille on perusta kansantalouden kasvulle ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaamiselle. Työttömyyden alentaminen johtaa välittömästi myös työttömyysturvamenojen pienenemiseen, ja pidemmällä aikavälillä työttömyyden hoidon julkisten kokonaismenojen alentumiseen.

Työmarkkinatuen painopisteen muuttaminen passiivisesta tuesta aktiiviseen on keskeinen hallitusohjelmassa asetettu työvoimapolitiittinen uudistus, jolla tuetaan työttömien työllistymistä ja vastataan tulevaisuuden työvoimatarpeeseen. Hallitusohjelman ja huhtikuussa 2004 hyväksytyyn hallituksen strategia-asiakirjan mukaan työllisyyden politiikkaohjelmassa:

- valmistellaan malli, jossa tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen ehtona edellytetään osallistumista aktiivitoimenpiteisiin, joiden vaikuttavuutta parannetaan. Järjestelmän toteuttamisen ehtona on, että aktiivitoimenpiteiden määrän riittävyys on varmistettu
- selvitetään erilaisia kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja, joilla voidaan kannustaa kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon. Mahdolliset uudistukset toteutetaan erilaisten kuntien kannalta neutraalilla tavalla.

Esitettävät ehdotukset työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisäämiseksi ja rahoituksen uudistamiseksi muodostavat hallituksen työllisyysohjelman muiden työvoimapolitiittisten uudistusten kanssa johdonmukaisen toimenpidekokonaisuuden, jolla alennetaan rakenteellista työttömyyttä. Työllisyysohjelmassa käynnistyneissä työvoiman palvelukeskuksissa työvoimatoimistot, kunnan sosiaali- ja terveystoimi ja Kelan paikallistoimistot yhteistyössä muiden palvelutuottajien kanssa järjestävät vaikeasti työllistyville tarjottavat palvelut. Asiakkaina on

pääasiassa yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita työttömiä. Työllisyysohjelmassa toteutettavat uudistukset on kohdennettu yhteisvastuun periaatteen mukaisesti palvelujärjestelmän kehittämiseen, etuusjärjestelmän rahoitukseen sekä työnhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentämiseen. Uudistuskokonaisuuden tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetut yksilölliset aktivointiohjelmat ja toimenpidekokonaisuudet kaikille pitkäaikaisyöttömille.

Työttömyyden perusteella maksettavien sosiaalietuuksien perusteet on uudistettu pääosin 1980-luvulla. Tämän jälkeen etuusjärjestelmiä muutettiin vastaamaan 1990-luvun laman aiheuttaman suurtyöttömyyden tarpeita. Työmarkkinatuki otettiin käyttöön 1994. Työttömyysajan perustoimeentuloturva on uudistettava vastaamaan 2000-luvun tarpeita, jolloin työmarkkinoiden pääongelmaksi nousee työvoimavarojen riittävyyden turvaaminen, ja jolloin samanaikaisesti vallitsee rakenteellisen työttömyyden jatkumisen riski.

Työryhmä ehdottaa työllisyyden hoidon palveluihin, työmarkkinatuen aktivointiin sekä työttömyyden perusturvan rahoitukseen rakenteellista kokonaisuudistusta. Työmarkkinatuen ja toimintapolitiikan uudistamisen lähtökohdat vastaavat Euroopan työllisyysstrategiaa, jonka keskeisiä tavoitteita ovat pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy, työttömien aktivointi ja etuusjärjestelmien painopisteen muuttamisen passiivisesta tuesta aktiiviseen.

2. TYÖMARKKINATUEN ALKUPERÄINEN TARKOITUS

Työmarkkinatuella pyritään turvaamaan työttömän työnhakijan toimeentulo sinä aikana, jona hän hakee työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut työttömyyttä edeltäneenä aikana vakiintuneesti työmarkkinoilla tai joka on saanut työttömyyspäivärahaa sen enimmäisajan. Työttömyyspäivärahasta poiketen työmarkkinatukea maksetaan paitsi työnhaun myös työllistymistä edistävien toimien, kuten esimerkiksi työvoimapoliittisten toimenpiteiden ajalta.

Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä on taloudellisen tuen tarve. Tarveharkinnan perusteena on se, että työmarkkinatuki on työnhakijan vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu etuus, jonka valtio rahoittaa kokonaisuudessaan. Työmarkkinatuen ajallista kestoa ei ole rajoitettu.

2.1. Hallituksen esitys työmarkkinatuesta annettavaksi laiksi

Työmarkkinatuen käyttöönottoa valmisteltiin työministeriön työryhmässä ja sitä edeltäneessä työttömyysturvatoimikunnassa. Työryhmä antoi esityksensä työmarkkinatueksi toukokuussa 1993. Uudistuksen lähtökohtana oli vaikea työttömyystilanne ja sitä seurannut työttömyysturvamenojen kasvu. Ehdotetun tukijärjestelmän tarkoituksena oli, että passiiviseen työttömyysturvaan käytettyjä varoja voitaisiin käyttää työllisyyden edistämiseen.

Työryhmän ehdotusten mukaan työmarkkinatuki tarkoitettiin aktiiviseksi toimenpidetueksi, jolla samalla turvataan tuen saajan toimeentulo työnhaun aikana. Tuen enimmäiskestoksi ehdotettiin 300 päivää, mikä vastaa noin 14 kuukautta. Työmarkkinatuki olisi samansuuruinen sekä aktiivisten toimenpiteiden aikana että sinä aikana kun toimenpiteitä ei voida osoittaa työttömille. Työryhmä totesi, että toimenpiteisiin osoittaminen edellyttää työvoimatoimistoilta erityistä aktiivisuutta, jotta työmarkkinatuki ei käytännössä muodostuisi pelkästään toimeentuloa turvaavaksi etuudeksi.

Työryhmä arvioi, että työmarkkinatukijärjestelmän piiriin tulisi noin 82 000 henkilöä. Näistä 20-24 -vuotiaita olisi noin 62 000 ja 20 000 pitkäaikaistyöttömiä, jotka tulisivat työmarkkinatukeen oikeutetuiksi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täyttymisen vuoksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle työmarkkinatukea koskevaksi lainsäädännöksi vastasi työmarkkinatukityöryhmän ehdotuksia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan työmarkkinatuki oli tarkoitettu edistämään ja parantamaan työttömän työnhakijan työmarkkinoille sijoittumista aktiivisin työvoimapoliittisin toimenpitein, jolloin tuen avulla turvattaisiin henkilön toimeentulo tänä aikana. Siten työmarkkinatuki ei voinut olla työstä saatavan toimeentulon pysyvä vaihtoehto. Tämän vuoksi työmarkkinatukeen ehdotettiin säädettäväksi em. 300 päivän enimmäismaksuaika. Tämän enimmäisajan päätyttyä henkilön toimeentulo oli tarkoitus turvata kunnallisella toimeentulotuella.

2.2. Ehdotuksen käsittely eduskunnassa

Perustuslakivaliokunta katsoi marraskuussa 1993 antamassaan lausunnossa, että työmarkkinatuella ehdotetusta enimmäismaksuajasta säätäminen edellyttäisi perustuslain säätämistä. Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta enimmäismaksuajasta myös kuntien perus-

tuslaissa turvattu itsehallinto huomioon ottaen arveluttavana, koska se johtaisi työttömyyden jatkuessa tarpeeseen turvautua kunnalliseen toimeentulotukeen.

Työasiainvaliokunta puolestaan piti ehdotettua työmarkkinatuen enimmäisaikaa lyhyenä valitsevassa työttömyystilanteessa. Sinällään valiokunta piti hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia valtionalouden lähtökohdat huomioon ottaen tarpeellisina. Hallituksen esitykseen sisältyvien tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että työvoimapalveluihin osoitetaan riittävästi voimavaroja. Työmarkkinatuen saamisedellytysten kytkemistä osittain siihen, että tuen saaja osallistuu työllistämistä edistäviin toimiin, valiokunta piti oikeasuuntaisena. Valiokunta kiinnitti huomiota myös esityksen kunnallistaloudellisiin vaikutuksiin ja katsoi, että työttömyysturvan ja toimeentuloturvan suhde ja rahoitusperusta olisi selvitettävä pikaisesti.

Sosiaali- ja terveystoimi valiokunta piti hallituksen esitystä oikeasuuntaisena siltä osin, kun sillä pyrittiin aktivoimaan työttömänä olevaa henkilöä ja parantamaan toimeentuloturvan puutteita. Työmarkkinatuen edellytyksenä olevan työllistymistä edistävän työharjoittelun, koulutuksen, ammatinvalinnanohjauksen tai kuntoutuksen vaatiminen oli valiokunnan mielestä oikean suuntainen toimenpide. Myös toimeentulon rahoitus eri osapuolten, valtion, kuntien työnantajien ja vakuutettujen kesken olisi valiokunnan käsityksen mukaan selvitettävä oikeudenmukaisen kokonaisuuden luomiseksi.

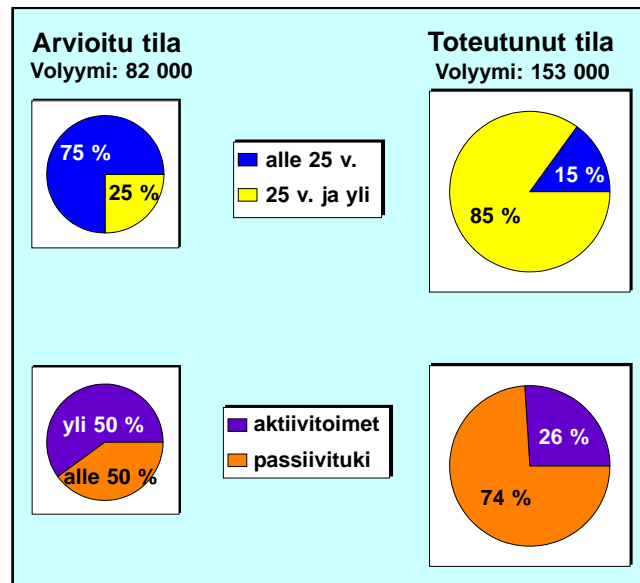
Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitystä muutettiin seuraavasti:

- työmarkkinatuen enimmäiskesto poistettiin
- työharjoittelua koskeva sopimus tuli tehdä määräaikaisena
- työharjoittelusopimuksesta säädetään tarkemmin asetuksella
- odotusaika lyhennettiin kolmeen kuukauteen
- työmarkkinatukeen sisällytettiin lapsikorotukset
- päivärahan enimmäismaksuajan täyttymisen johdosta työmarkkinatukijärjestelmän piiriin tulevalta henkilöltä ei edellytetä taloudellisen tuen tarvetta ensimmäisten 180 päivän aikana
- työmarkkinatuki maksetaan täysimääräisenä ilman tarveharkintaa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajalta myös osittaista työmarkkinatukea saavalle.

2.3. Alkuperäisen tarkoituksen toteutuminen

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan toukokuun 2004 lopussa työmarkkinatukea sai hie-man yli 136 000 henkilöä. Tämän lisäksi oli noin 17 000 työtöntä, jotka työllistäneille työnantajille oli maksettu yhdistelmä-tuen työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen aktiivikäytön taso on noin 26 prosenttia, vaikka tuesta arvioitiin käytettävän aktiivitukena yli puolet. Pitkään, vähintään 500 passiivipäivältä työmarkkinatukea oli maksettu 78 000 henkilölle, mikä on 57 prosenttia tuen saajista. Alle 25-vuotiaita nuoria on tuen saajista selvä vähemmistö, noin 15 prosenttia. Pääasiassa nuorille kohdentuvaksi tarkoitettu väliaikaisesta aktiivisesta toimenpidetuesta on muodostunut monille tuen saajille pysyvä toimeentulon lähde vastoin työmarkkinatuen alkuperäistä tarkoitusta.

KUVA 1. Alkuperäinen arvio työmarkkinatuella olevien määrästä, aktivoinnista ja kohdentumisesta verrattuna tilanteeseen toukokuussa 2004.



Työmarkkinatuen saajien suuren määrän seurauksena työmarkkinatuen kustannukset ovat pysyneet korkeina. Valtion vuoden 2005 talousarviossa työmarkkinatukeen arvioidaan käytettävän 995,2 miljoonaa euroa.

Työmarkkinatuen laajamittainen käyttö passiivitukena on ollut useiden selvitysten ja ratkaisuehdotusten kohteena. Työministeriön Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen – projektissa¹ selvitettiin vaihtoehtoja työmarkkinatuen rahoituksen muuttamiseksi valtion ja kuntien kesken siten, että rahoitusjärjestelmä kannustaisi aktivointiin. Projektilla ei ollut edellytyksiä tehdä ratkaisuehdotusta työmarkkinatuen kustannusten jaosta. Projektin ehdotuksesta käynnistettiin kuitenkin kuntien, työhallinnon ja Kelan yhteispalvelukokeilu, jonka tehtävänä on edistää pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatukea saavien työllistymistä, aktivointia, työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutumista.

Pääministeri Paavo Lipposen asettama työllisyystyöryhmä esitti vuoden 2003 maaliskuussa talous- ja työvoimapolitiittiset linjaukset ja keinot, joiden avulla työllisyysaste voidaan nostaa 75 prosenttiin ja laskea työttömyysaste alle viiteen prosenttiin². Työmarkkinatuen aktiivikäytön lisäämiseksi ja työvoimapolitiikan uudistamiseksi työryhmä ehdotti, että

- julkiset työvoimapolitiittiset palvelut eriytetään työnvälitykseen ja työvoiman kehittämiskeskusiksi (nyk. työvoiman palvelukeskukset)
- vastikkeettomalle työmarkkinatuella asetetaan 500 päivän enimmäiskesto (edeltävä päivärahakausi mukaan lukien)
- kuntien tulisi vastata osasta työmarkkinatuen rahoituksesta samalla, kun valtio ottaa vastatakseen entistä suuremman osan aktiivitoimien kustannuksista
- työttömyyspäivärahaa saavilla työttömällä olisi oikeus työnantajalle maksettavaan työmarkkinatuen suuruiseen työllistämistukeen päivärahakauden päättyessä. Muilla työttömillä oikeus alkaisi 200 päivää kestäneen työttömyyden jälkeen

¹ Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen. Työhallinnon julkaisu Nro 287/2001.

² Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.

- työllistämistuen vastineeksi työnantaja veloitettaisiin tarjoamaan ammattitaitoa kohentavaa työpaikkakoulutusta
- nuorilla työllistämistuki alkaisi 100 työttömyyspäivän jälkeen ja aktivointivaihe viimeistään 180 päivän kohdalla
- toimeentuloturvan ehdollistamista aktiivitoimiin osallistumiselle olisi tiukennettava.

3. TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Ehkäisevällä toimeentulotuella edistetään sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistään syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos on tuen tarpeessa, eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla.

Toimeentulotukea hakeva 17 – 64 –vuotias on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti tai ole muuten esteellinen vastaanottamaan työtä. Velvollisuus ei myöskään koske tuen hakijaa, joka muun etuuden vuoksi ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.

Toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos tuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi työvoimatoimistoon, ei ota vastaan tarjottua työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä, kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen tai kieltäytyy kuntouttavasta työtoiminnasta. Toistuva kieltäytyminen tarjotusta työstä tai toimenpiteistä johtaa siihen, että perusosan suuruutta voidaan edelleen alentaa toiset 20 prosenttia, yhteensä enintään 40 prosenttia. Perusosan alentaminen voidaan tehdä vain jos, toimenpide ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana. Alentaminen voi kestoltaan olla kerrallaan enintään kaksi kuukautta. Perusosan alentamisen yhteydessä on laadittava suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

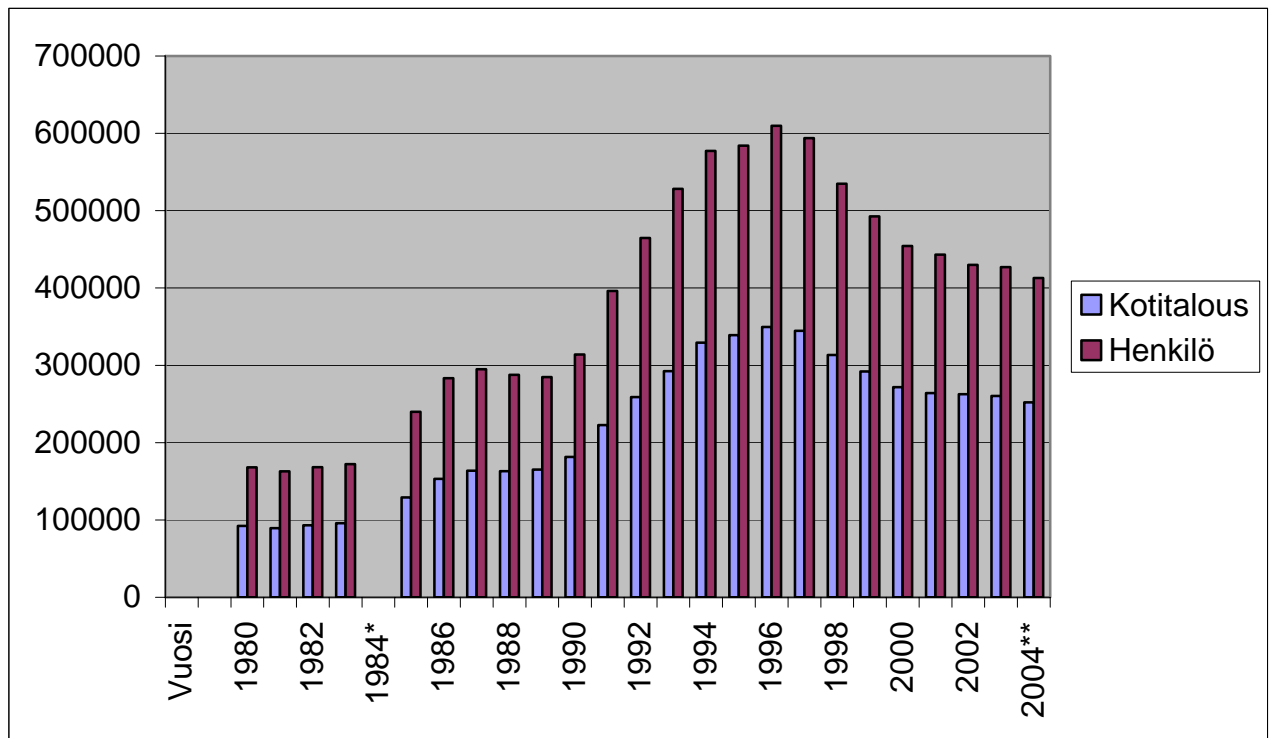
Kunta voi myöntää **ehkäisevää toimeentulotukea** päättämiensä perusteiden mukaisesti toimeentulotukilakiin kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä ovat muun muassa tuen saajan aktivointia tukevat toimenpiteet, asumisen turvaaminen, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvat vaikeudet ja niiden lieventäminen sekä muut tuen saajan omatoimista suoriutumista edistävät tarkoitukset. Tavoitteeksi on asetettu, että ehkäisevän toimeentulotuen osuus toimeentulotukeen myönnettyistä varoista olisi 3,3 prosenttia. Vuoden 2002 rekisteritietojen mukaan ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset olivat noin 1,9 prosenttia toimeentulotuen kokonaiskustannuksista. Korkeimmillaan ne ovat olleet noin 2 prosentin luokkaa vuonna 1985 ja alimmillaan 0,7 prosenttia vuonna 1993. Viime vuosina ehkäisevään toimeentulotukeen käytettyjen varojen osuus on ollut aleneva.

3.1. Toimeentulotuen saajien määrä ja kustannukset

Vuonna 2004 toimeentulotukea saaneita kotitalouksia arvioidaan olleen 252 000 ja niissä henkilöitä yhteensä 413 000³.

³ Arvio perustuu Stakesin kokoamaan vuoden 2004 tammi-kesäkuun ennakkotilastoon (Stakes 28.9.2004).

KUVA 2. Kaikkien toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden lukumäärä vuosina 1980-2004.



* Toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1984

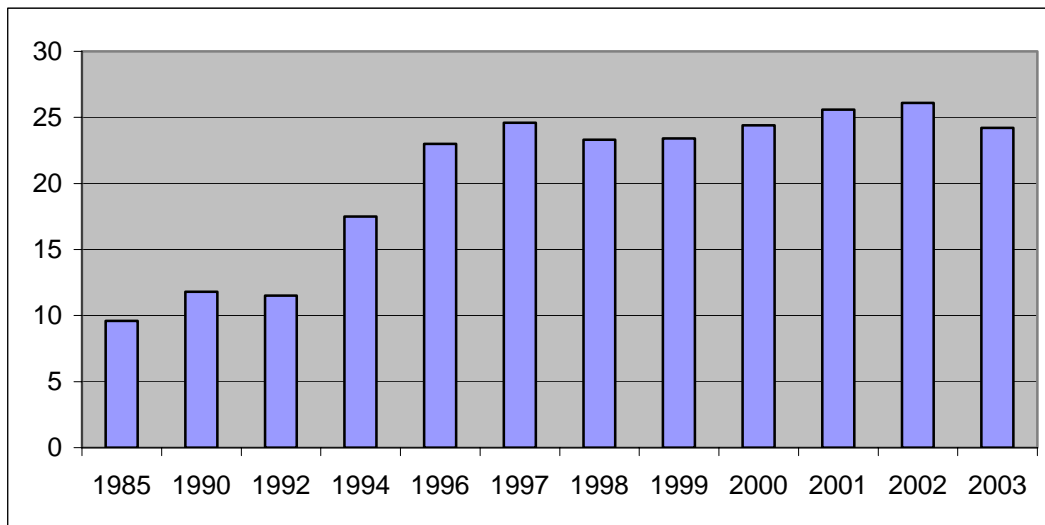
** Arvio, joka perustuu vuoden 2004 tammi-kesäkuun ennakkotilastoon

Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ja henkilöiden määrä alkoi voimakkaasti kohota 1990-luvun alussa ollen korkeimmillaan vuonna 1996, jolloin noin 350 000 kotitaloutta ja lähes 610 000 henkilöä sai ainakin kerran toimeentulotukea. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on vuodesta 1998 lähtien ollut aleneva. Aleneminen on hidastunut 2000-luvulla.

Runsaas 42 prosenttia kaikista vuonna 2003 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai sitä lyhytaikaisesti, enintään kolmen kuukauden ajan. Mukana ovat myös ne taloudet, jotka tarvitsivat toimeentulotukea vuoden aikana vain kerran. Noin 19 prosenttia sai tukea 4-6 kuukautta, 15 prosenttia 7-9 kuukautta ja loput noin 24 prosenttia sai tukea lähes koko vuoden ajan eli 10-12 kuukautta. Enemmistö kaikista toimeentulotukea saaneista oli yhden hengen talouksia.

Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien lukumäärä ja osuus kasvoi merkittävästi 1990-luvun puoliväliin mennessä. Vuosikymmenen lopussa osuudessa oli pientä laskua, mutta 2000-luvulla pitkäaikaisesti tukea saaneiden osuus on uudelleen kasvanut. Pitkäaikaisesti tukea saaneista merkittävä osa on työttömiä yhden hengen kotitalouksia.

KUVA 3. 10 – 12 kk vuodessa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus, prosenttia kaikista tuen saajista vuosina 1985 - 2003

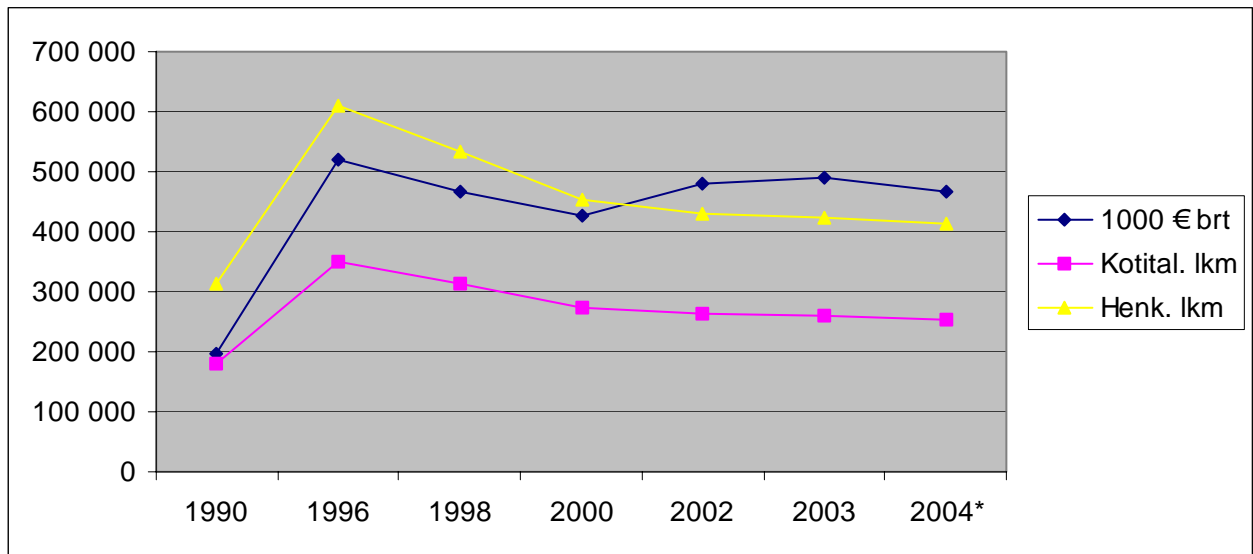


Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien päämiehistä suurin osa on alle 50-vuotiaita. Vuosien 2000-2002 välisenä aikana 50 – 59-vuotiaiden määrä oli lisääntynyt jonkin verran. Toimeentulotukea saaneiden määrä on vuosittain alentunut, eniten alenemaa on ollut 25 – 49-vuotiaissa.

Stakesin tietojen mukaan marraskuussa 2003 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 45,5 prosentilla pääasiallisena tulolähteenä oli työmarkkinatuki ja 3,4 prosentilla ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha. Suhde on ollut samankaltainen aiempinakin vuosina. Asumistukea on saanut yli puolet talouksista, lapsilisää vajaa viidennes talouksista ja eläkettä runsas kymmenes talouksista. Opintotuki on ollut pääasiallisena tulona noin 6 – 7 prosentille marraskuussa 2003 toimeentulotukea saaneista talouksista.

Vuonna 1990 toimeentulotuen bruttomenot olivat lähes 198 miljoonaa euroa, ja vuonna 2004 niiden arvioidaan olevan 467 miljoonaa euroa. Korkeimmillaan ne olivat vuonna 1996, jolloin myös tuen saajien lukumäärä oli korkeimmillaan. 2000-luvulla toimeentulotukimenot ovat hieman kasvaneet, mutta saajien lukumäärä on alentunut.

KUVA 4. Toimeentulotuen bruttomenot 1000 euroa, saajakotitalouksien ja henkilöiden lukumäärä vuosina 1990 - 2004



* Arvio, joka perustuu vuoden 2004 tammi-kesäkuun ennakkotilastoon.

3.2. Toimeentulotuen myöntämismenettely

Toimeentulotuki muodostuu perusosasta ja lisäosasta. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosaan sisältyy myös 7 prosenttia tarpeellisen suuruista asumismenojen määrästä. Perusosan suuruus on säädetty laissa. Perusosalla katettavien menojen varmistamiseksi asiakkaan ei tarvitse esittää menotositteita tai kuitteja.

Lisäosalla katetaan tarpeen mukaan muut kuin perusosaan sisältyvät asumis- ja terveydenhuoltomenot ja muut henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot. Lisäosalla katettavien menojen varmistamiseksi asiakkaan on esitettävä menotositteet tai kuitit.

Tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot ja varat. Tuloina, joita ei oteta huomioon, ovat muun muassa eri sosiaalivakuutuslakien perusteella maksettavat kustannusten korvaukset. Työmatkajenoja ja työssäkäynnistä aiheutuvien menojen suuruiset tulot tulee jättää myös ottamatta huomioon, samoin kuin vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset. Tuloina ei myöskään oteta huomioon 20 prosenttia ansiotuloista, enintään kuitenkin 100 euroa kuukautta ja kotitaloutta kohti. Huomioon ottamatta jätettävän ansiotulon, ns. etuoikeutetun tulon, enimmäismäärä nousee 1.4.2005 lukien 150 euroon kuukautta ja kotitaloutta kohti. Etuoikeutetun tulon kohdalla kysymyksessä on kokeilu, joka jatkuu vuoden 2006 loppuun asti. Tällä toimenpiteellä tuetaan toimeentulotukea saavaa henkilöä ottamaan vastaan tarjottu työ. Kokeilun alkuvaiheessa selkeimmin tästä hyötyivät yksinhuoltajanaiset⁴. Varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myön-

⁴ Stakes 2004.

nettäessä käytettävissä olevat varat. Huomioon ottamatta jätetään henkilön tai perheen käytössä oleva asunto, tarpeellinen asuinirtaimisto, tarpeelliset työ- ja opiskeluvälineet sekä muut sellaiset varat, jotka katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi. Toimeentulotuen käsittely sisältää runsaasti yksilökohtaista harkintaa sekä huomioonotettavien menojen kuin myös tulojen ja varojen osalta.

Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilaissa ja -asetuksessa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen erotus. Liitetaulukossa 4 on toimeentulotuen perusosan määrä vuonna 2005 sekä esimerkki toimeentulotuen laskemisesta.

Vuosina 1995 – 1997 toteutetussa toimeentulotukikokeilussa Kelan paikallistoimistot myönsivät ja maksoivat kunnan ja Kelan välisen sopimuksen perusteella toimeentulotuen perusosan, asumismenot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot kokeiluun kuuluvissa kunnissa. Tarpeen mukaan korvattavien harkinnanvaraisten menojen myöntäminen sekä ehkäisevä toimeentulotuki samoin kuin sosiaalityö eivät olleet kokeilun piirissä.

Kelan paikallistoimistoissa asioineet toimeentulotukiasiakkaat olivat pääosin tyytyväisiä kokeiluun. Toimeentuloturva-asioiden hoidossa virastosta toiseen juokseminen oli vähentynyt, asiakaspalvelu parantunut tai asioiden hoito muutoin helpottunut. Valtaosa Kelassa asioineista toimeentulotukiasiakkaista toivoi, että kokeilusta olisi muodostunut pysyvä käytäntö.

Kokeilun perusteella ei tuolloin tehty muutoksia normitettavissa olevan toimeentulotuen maksupaikkaan. Kokeilun loppuraportissa (1997) johtoryhmän enemmistö kuitenkin katsoi, että toimeentulotuen niin sanotun normitettavissa olevan osan eli perusosan, korvauksen asumismenoista ja tavanomaista suuremmista terveydenhuoltomenoista maksettavan korvauksen maksupaikka voisi olla Kela.

4. TYÖVOIMAPOLITIIKAN JA AKTIIVISEN SOSIAALIPOLITIIKAN OHJELMAT JA TOIMENPITET

Työmarkkinatuen aktivoinnin taustaksi on syytä tarkastella toimenpiteitä ja uudistuksia, joita viime vuosina on tehty tavoitteena työmarkkinoille pääsyn edistäminen, syrjäytymisen ehkäisy, osaamisen parantaminen, työmarkkinakelpoisuuden kohentaminen, työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen, elinikäinen oppiminen, työssä jaksaminen, työelämän kehittäminen jne. Seuraavassa tarkastellaan eräitä keskeisiä uudistuksia 1990 -luvun laman jälkeisiltä vuosilta nykytilanteeseen saakka.

4.1. Julkinen työvoimapalvelu ja aikuiskoulutus

Julkisen työvoimapalvelun kehittämistyön keskeisenä periaatteena on ollut palvelujen tuottaminen asiakkaan yksilöllisiä tarpeita vastaavaksi, työelämäläheisyys ja palvelun tuottajien välinen yhteistyö moniammatillisen palvelun tuottamiseksi yhden luukun periaatteella.

Lamavuosien jälkeen työvoimapolitiikan uudistustyö alkoi vuosina 1994-1995. Työllistämistukien uudistuksella vuonna 1995 karsittiin tukia, lisättiin harkintavaltaa ja joustavuutta niiden käytössä ja tehtiin mahdolliseksi työvoimapalvelujen sekä koulutus- ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen sekä työvoimapolitiittisten tukien yhdistäminen. Tällöin ryhdyttiin järjestämään työttömille palvelukokonaisuuksia, koulutuksen, kuntoutuksen ja työllistämistoimien yhdistelmiä, jotka otettiin käyttöön myös Euroopan sosiaalirahaston lukuisissa työttömille tarkoitetuissa projekteissa. **Palvelukokonaisuuksia on näin ollen kehitetty jatkuvasti viimeiset 10 vuotta.**

Työvoimapolitiittisen järjestelmän **perusuudistus** aloitettiin vuonna 1998, jonka jälkeen uudistusta on täydennetty ns. toisen aallon toimenpiteillä. Päättävänä uudistuksissa on ollut omatoimisen työnhaun vahvistaminen. Tähän pyrittiin lisäämällä työnhaun tukitoimia sekä toteuttamalla työn ja aktiivitoimien säädettyä vastaanottovelvollisuutta käytännössä. Uudistuksessa työttömyys määriteltiin yksilön ja valtion välisenä suhteena päätoimiseksi työnhakusi. Työttömän oikeudet ja velvollisuudet määriteltiin. Kaksi ensimmäistä työttömyysvuotta määriteltiin työttömän perusaktiivikaudeksi, jota työttömyyden jatkuessa seuraa uusi aktiivikausi. Käyttöön otettiin työnhakusuunnitelmat, osaamiskartoitukset, työnhakukoulutus ja työnhakuklubit. Pitkään työttömänä olleiden työllistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi otettiin uutena tukimuotona käyttöön yhdistelmätukit.

Julkisen työvoimapalvelun yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa on lisätty. Julkisen työvoimapalvelun rakenneuudistuksessa on perustettu paikallistason viranomaisten ja yksityisten palvelutuottajien muodostamia **työvoiman palvelukeskuksia**, joissa tehdään laaja-alaista ja vakiintunutta verkostoyhteistyötä. Arviointitutkimuksen⁵ mukaan hankkeen käynnistysvaiheen kehitys on ollut valtaosin myönteistä. Työllisyyspolitiittista yhteistyötä on kehitetty paikallisissa ja alueellisissa työllisyysstrategioissa ja kumppanuushankkeissa. Julkista työvoimapalvelua täydentävien palvelujen (esim. elämänhallinnan ja työnhaun tuki, osaamiskartoitukset, työnetsijäkokeilu) hankintaa yksityisiltä palvelutuottajilta on lisätty. **Sosiaalisia yrityksiä** on perustettu vuoden 2004 alusta lähtien.

⁵ Robert Arnkil – Vappu Karjalainen – Simo Aho – Tuukka Lahti – Sanna-Mari Lyytinen – Timo Spangar: Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339/2004.

Työvoimapolitiittisen **aikuiskoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi** on tehty jatkuvaa kehittämistyötä. Työelämälaheista työvoimakoulutusta on lisätty toteuttamalla yhteishankintakoulutusta ja sisällyttämällä koulutukseen oppimista työpaikoilla. Työttömien mahdollisuuksia ammatilliseen koulutukseen on laajennettu **työttömien koulutuspäivärahan** (ns. koulutusvakuutus II) avulla. Työssä olevien mahdollisuuksia koulutukseen on lisätty **aikuiskoulutustuen** ja **Noste-ohjelman** avulla. **Oppisopimuskoulutusta** on lisätty useiden vuosien ajan.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta tuli voimaan vuoden 1999 toukokuussa. Lain perusteella laaditaan maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmia työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen oikeutetuille maahanmuuttajille. Lain säädäntö on selkiinnyttänyt maahanmuuttajatyötä määrittelemällä toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet.

Euroopan sosiaalirahaston ohjelmien rahoituksesta valtaosa on kohdennettu pitkäaikaisyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan sekä syrjäytymisen ehkäisyyn. Ohjelmien keskeinen toiminta-alue on ollut palvelukokonaisuuksien kehittäminen työttömille ("polut työllisyyteen") viranomaisten ja palvelutuottajien välisessä yhteistyössä. Työttömien nuorten sijoittumista työhön tai koulutukseen on tuettu työpajatoiminnan ja oppisopimuskoulutuksen avulla.

Pitkäaikaistyöttömien ryhmässä on henkilöitä, joiden työllistäminen tehokkaillakaan toimenpiteillä ei ole käytännössä mahdollista. Vuodesta 2001 kesäkuuhun 2004 mennessä on ns. ELMA-hankkeessa selvitetty noin 12 500 pitkäaikaistyöttömän eläke-edellytykset. Vuodesta 2005 lähtien pitkäaikaistyöttömille tehdään vuosittain noin 6 000 työkunnan selvitystä. ELMA-selvitykset ovat johtaneet työttömyyden päättymiseen noin 70 prosentilla asiakkaista (myönteinen eläkepääätös tai työttömyyden päätyminen muusta syystä). Toukokuussa 2005 tulee voimaan pitkäaikaistyöttömien eläketuki, johon on vuonna 2005 oikeutettu noin 3 900 pitkään työmarkkinatukea saanutta henkilöä.

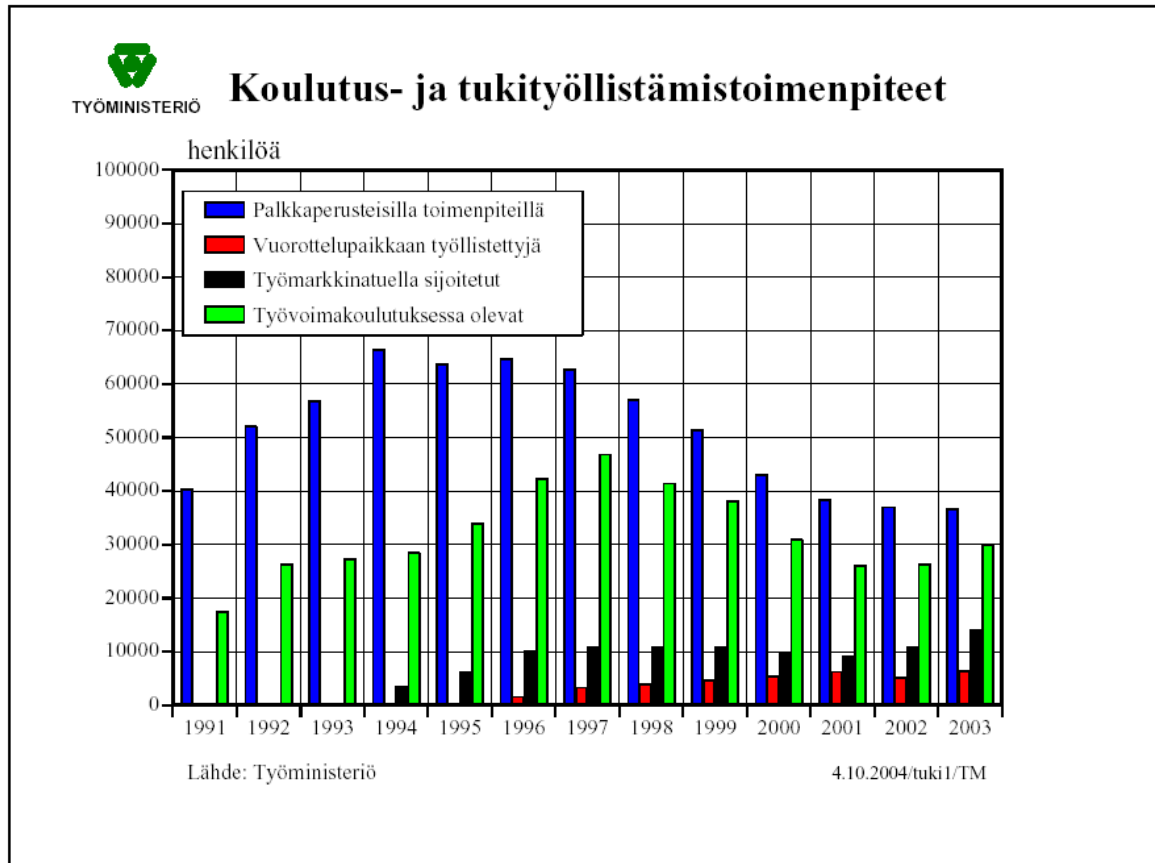
Julkiseen työvoimapolitiikkaan sisältyvät **aktiiviohjelmat** muodostuvat pääasiassa työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja tukityöllistämisestä. Aktiiviohjelmien toteutustaso ja määrärahat valtion talousarviossa on mitoitettu vuosittain ensisijassa työttömyyden tason mukaan. Aktiiviohjelmien taso oli korkeimmillaan keskimäärin noin 125 000 henkilöä vuonna 1997 (ks. kuvio 5). Vuoden 2005 talousarviossa aktiiviohjelmien piirissä arvioidaan olevan keskimäärin 87 350 henkilöä, ja määrärahoja työvoimapolitiikkaan on varattu 477 miljoonaa euroa (ks. liitetaulukko 1). Lisäksi työmarkkinatukimenoista arvioidaan käytettävän erilaisiin aktiivitoimenpiteisiin 300 miljoonaa euroa. Työvoimapolitiikan aktivointiaste on Suomessa verrattain alhainen, 23 prosenttia. EU:n vanhoista jäsenmaista aktivointiaste on Suomea alempi vain Iso-Britanniassa.

Erillisselvityksen⁶ mukaan kuntien arvioitiin vuonna 2000 käyttävän (nettokulut) työllisyyspolitiikkaan 186 miljoonaa euroa. Valtaosa, 150 miljoonaa euroa käytettiin tukityöllistämiseen, työpajatoimintaan ja työllisyysprojekteihin. Selvityksen luonteesta johtuen tietoja kuntarahoituksesta voidaan pitää vain suuntaa-antavina. Kuntien yhteenlasketut nettokulut

⁶ Suomen Kuntaliitto – Kauppa- ja teollisuusministeriö: Arvio kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan resurssoinnista vuonna 2000. Selvitys perustuu 28 kunnan otokseen. Selvitykseen osallistuneissa kunnissa oli noin 34 prosenttia koko maan työttömistä. Selvityksen pohjalta tehtiin arvioita vastaavista kaikkien kuntien tilanteesta kokonaisuutena.

olivat vuonna 2000 yhteensä noin 17 mrd.€ joten työllisyyspolitiikan osuus kuntien kokonaismenoista oli noin yksi prosentti.

KUVA 5. Koulutus- ja tukityöllistämistoimenpiteiden volyymit vuodesta 1991 lähtien



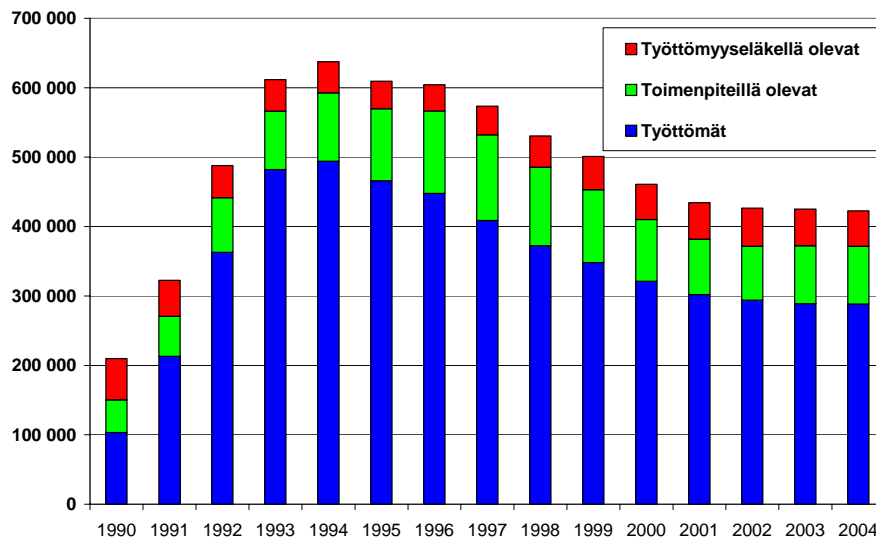
Työvoimapolitiittisten toimien vaikutuksia toimenpiteisiin osallistuneiden myöhempään työllisyyteen on arvioitu useissa tutkimuksissa. Tutkimusten tulokset ovat valtaosin yhdensuuntaisia, ja myös kansainväliset vertailut tukevat saatuja tuloksia. Eri toimenpiteiden vaikuttavuustulokset riippuvat keskeisesti toimenpiteiden kohdentamisesta eri asiakasryhmille. Toimien nettovaikutus on suhteellisesti parempi työllistymisedellytyksiltään heikommassa ryhmässä, eli vähän koulutettujen, ikääntyneiden ja pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien kohdalla⁷. Selvästi parhaimmat välittömät työllisyysvaikutukset on yksityisen sektorin tukityöllä. Hyvät työllisyysvaikutukset on todettu olevan myös, kun henkilö on työllistetty osa-aikaisijaiseksi, oppisopimustuella tai yrittäjärahalla. Yksilöidyt ja räätälöidyt työvoimapalvelut ja työnhakuvalmennus ovat osoittautuneet työllisyysvaikutuksiltaan hyviksi. Ammatillisella aikuiskoulutuksella on jonkin verran vaikutusta työllistymiseen, mutta vaikutukset vaihtelevat kohderyhmittäin. Julkiselle sektorille työllistämisen vaikutukset ovat vähäisiä, mikä johtuu ensi sijassa julkisen hallinnon mahdollisuuksista työllistää pysyviin työsuhteisiin.⁸ Toimenpiteiden vaikuttavuus on sidoksissa myös työvoiman kysyntään matalan tuottavuuden toimialoilla ja työtehtävissä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin.

⁷ Aho, Kunttu 2001

⁸ Aho 2004

Työttömyyden laajemmassa tarkastelussa työttömiin rinnastetaan työvoimapolitiisissa toimenpiteissä ja työttömyyseläkkeellä olleet. Seuraavasta kuvasta ilmenee, että laaja työttömyys on viime vuosina ollut noin 430 000 tasolla.

KUVA 6. Laaja työttömyys vuodesta 1990 lähtien (työhallinnon tilastot)



Tarkastelua voidaan edelleen laajentaa myös työvoiman ulkopuolella oljoihin. Eräänä keskeisenä hyvinvoinnin mittarina on huoltosuhte. Huoltosuhte on työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien summa jaettuna työllisten määrällä. Työttömiin ja työvoiman ulkopuoliin lukeutuu koko ei-työllinen väestö, eli työttömät, lapset ja omaa kotitaloutta hoitavat. Huoltosuhte kuvaa sitä osuutta väestöstä, jonka työlliset joutuvat elättämään. Pahimpana lamavuotena 1993 huoltosuhte oli noin 1,5 eli sataa työllistä kohti oli 150 ei-työllistä. Nykyisin huoltosuhte on noin 1,2.

4.2. Talous- ja työmarkkinapoliittiset toimet

Palkanmuodostuksen ja työmarkkinoiden sopimustoiminnan tavoitteiksi Suomessa on nähty talouskasvun ja työllisyyden tukeminen. Tavoitteita on tuettu vuonna 1995 ja sen jälkeen solmituissa **tulopoliittisissa ratkaisuisa**, joissa on yhdistetty maltilliset palkkaratkaisut ja veronkevennykset. Tulosopimusten tuottama suhteellisen matala ja tuottavuuden kasvuvauhdin kansantalouden tasolla alittanut työvoimakustannusten nousu on lisännyt työvoiman kysyntää. Toisaalta kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden kasvuun perustunut palkka-kehitys on osaltaan lisännyt työvoiman vähentämistarvetta heikoimman tuottavuuskehityksen aloilla ja samanaikaisesti vahvistanut työvoiman kysyntää korkean tuottavuuden aloilla⁹.

Työn verotusta on kevennetty säännöllisesti vuodesta 1996 lähtien. Veroperusteiden kevennykset ovat kohdentuneet sekä ansiotulojen verotukseen että työllistämisen sivukuluihin. **Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastuksilla** on helpotettu työvoimavaltaiten yritysten ja pk-yritysten maksurasitusta. Pienyritysten kasvun esteitä on poistettu muuttamalla **arvonlisäveron alaraja liukuvaksi** siten, että 8 500 – 25 000 euron liikevaihdosta ei tarvitse maksaa täyttä arvonlisäveroa. Kotitaloustyön perusteella myönnettävän verovähennyksen

⁹ Ks. esim. Tuloratkaisujen yleisiä lähtökohtia, Tulopoliittinen selvitystoimikunta 17.9.2004

seurauksena on syntynyt uusia kotityöpalvelualan pienyrityksiä ja työpaikkoja. Lisäksi on toteutettu elinkeinopoliittisia toimenpiteitä, joilla on tuettu yritysten kilpailukykyä ja kasvuyritysten kehittymismahdollisuuksia.

4.3. Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja sosiaaliturvan kannustavuus

Aktiivisen sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite on parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle annettavia palveluita.

Vuoden 2001 syyskuussa voimaan tulleen **kuntouttavan työtoiminnan** lain tavoitteina on syrjäytymisen ehkäisy ja työllistymisen edistäminen. Työvoimatoimisto ja kunta laativat aktiivointisuunnitelman yhteistyössä aktivointiehtdon täyttävien henkilöiden kanssa. Jos aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan, ettei henkilölle ole mahdollista tarjota työvoimapolitiittista toimenpidettä, viimesijaisena keinona kunta järjestää työttömälle kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttava työtoiminta on osa aktiivisen sosiaalipolitiikan keinovalikoimaa, ja siihen on useissa tapauksissa tarpeen yhdistää muita sosiaalipalveluita. Tästä syystä kuntouttava työtoiminta voidaan järjestää osa-aikaisena (vähimmillään neljä tuntia yhtenä päivänä viikossa). Kuntouttavan työtoiminnan ja siihen mahdollisesti yhdistettyjen muiden sosiaalipalvelujen tarkoituksena parantaa henkilön valmiuksia niin, että hänet voidaan ohjata työvoimapolitiittisiin työmarkkinavalmiuksiin parantaviin toimenpiteisiin. Toisaalta kuntouttava työtoiminta on viimesijainen aktiivisen toiminnan muoto pysyvästi työmarkkinoilta syrjäytyneille. Tästä syystä kuntouttavalle työtoiminnalle tai sen ajalta maksettaville toimeentuloetuuksille ei ole säädetty enimmäiskestoja.

Valtio maksaa kunnalle kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä 10,09 euroa päiväkorvauksena henkilöä kohti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta vähennettynä em. korvauksella. Arviointitutkimukseen osallistuneiden kuntien nettomenot toiminnan järjestämisestä vuonna 2002 olivat 29 euroa päivää kohden. Kokemukset yhteistyömallista ja aktiivoinnista ovat voittopuoleisesti myönteisiä.¹⁰

Aktiivisen sosiaalipolitiikan osana **toimeentulotukeen on tehty muutoksia**. Toimeentulotuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi, mikäli ei ole laissa määriteltyjen syiden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Ilman perusteltua syytä tapahtunut kieltäytyminen työstä tai tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Sama koskee kieltäytymistä aktivointisuunnitelman laadinnasta tai alle 25-vuotiailla myös kieltäytymisestä kuntouttavasta työtoiminnasta.

Huhtikuussa 2002 käynnistyi **toimeentulotuen etuoikeutetun tulon kolmevuotinen kokeilu**. Etuoikeutettu tulo on kannustin, jonka tavoitteena on edistää toimeentulotuen saajien työssäkäyntiä nostamalla tuen tasoa. Kokeilussa 20 prosenttia ansioista, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa, jätetään huomioon ottamatta toimeentulotukea tukea myönnettäessä. Eduskunta on päättänyt kokeilun jatkamisesta vuoden 2006 loppuun saakka. Samalla etuoikeutetun tulon enimmäismäärä nousee 1.4.2005 lukien 150 euroon kuukautta ja kotitaloutta kohti

Sosiaaliturvaa on uudistettu 1990-luvulla siten, että se on rakenteiltaan aina työntekoon kannustava. Periaatteena on, että työ johtaa aina sosiaaliturvaa parempaan toimeentuloon. Matalilla tulotasolla sosiaaliturvan ja alkupalkan erot ovat kuitenkin edelleen pienet, ja tietyissä

¹⁰ Mika Ala-Kauhaluoma, Elsa Keskitalo, Tuija Lindqvist, Antti Parpo: Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta –lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes, tutkimuksia 141

erityistapauksissa työttömyysloukkuja voi edelleen esiintyä. **Työttömyysturvaa** on uudistettu pidentämällä työssäoloa ja muuttamalla tarveharkinnan sekä omavastuuajan ehtoja. Soviteltua päivärahaa on uudistettu.

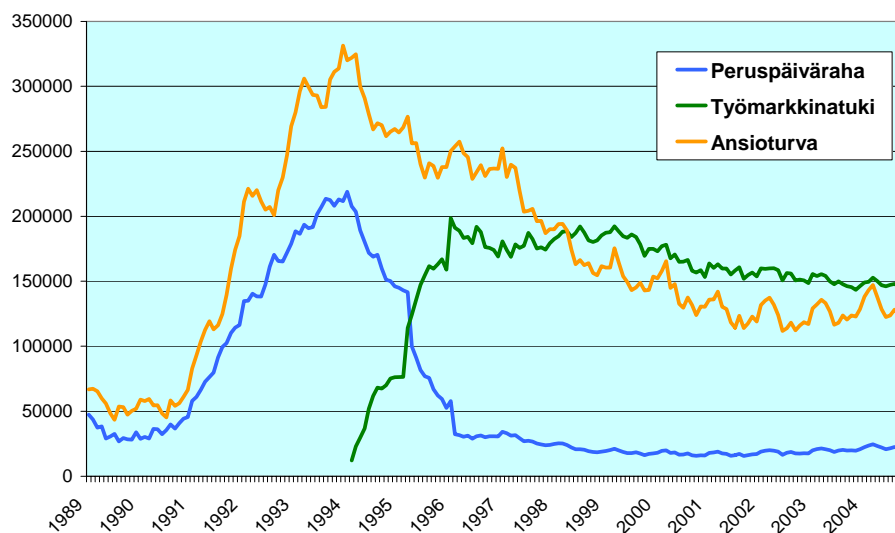
Etusjärjestelmien soveltamisessa ja kannustavuutta koskevassa keskustelussa on kiinnitetty vähemmän huomiota ns. negatiivisiin kannustimiin (esimerkiksi työttömyysturvan saamis- ehtojen valvonta ja toimeentulotuen perusosan alentaminen). Työttömyysturvan käytäntöjä on tarkasteltu jäljempänä luvussa 5.6.

5. TYÖMARKKINATUEN JA TOIMEENTULOTUEN AKTIIVIKÄYTÖN LISÄÄMINEN: ONGELMAT JA HAASTEET

5.1. Työmarkkinatuen saajien rakenne vaikeutuu

Lukuisista aktivointi uudistuksista huolimatta työmarkkinatuen saajien määrä on pysynyt korkeana myös 1990-luvun jälkipuolen nopean kasvun ja paranevan työllisyyden vuosina. Työttömyyden aleneminen vuoden 1994 jälkeen on ilmennyt etupäässä ansioturva saavien määrän vähenemisenä. Korkeimmillaan ansiopäivärahan saajien määrä oli vuoden 1993 lopussa, yli 330 000 henkilöä, josta se on laskenut vuoden 2004 lokakuuhun mennessä 122 000 henkilöön. Vuoden 1994 alusta lähtien työmarkkinatuen saajien määrä nousi kahden vuoden kuluessa 200 000 henkilön tasolle, josta se on laskenut noin 140 000 henkilön tasolle. Työmarkkinatuesta saa ensisijaisen toimeentulonsa noin puolet työttömistä.

KUVA 7. Työttömien määrät etuuslajeittain vuodesta 1989 lähtien



Seuraavasta taulukosta käy ilmi, että työmarkkinatukea erittäin pitkään passiivitukena saaneiden henkilöiden määrä on lisääntynyt koko tukijärjestelmän voimassaolon ajan. Passiivisen työmarkkinatuen saajina oli vuoden 2004 toukokuussa 113 300 henkilöä. Heistä valtaosa on saanut työmarkkinatukea passiivitukena erittäin pitkään. **Noin 78 000, lähes 70 prosenttia passiivituen saajista, oli saanut työmarkkinatukea passiivisesti yhteensä yli kaksi vuotta, näistä 55 000 yli neljä vuotta ja 35 000 yli kuusi vuotta. Yli kahdeksan vuotta, eli koko työmarkkinatuen voimassaoloajan passiivitukea saaneita on noin 16 000.**

TAULUKKO 1. Työmarkkinatukea saaneiden määrät sekä passiivituen kertymät vuodesta 1994 lähtien (Kela)

Tarkastelu- ajankohta	Työmarkkina- tuen saajat *	Passiivituella olleet	Passiivituen kesto					
			alle 200 pv.	yli 200 pv.	yli 500 pv.	yli 1000 pv.	yli 1500 pv.	yli 2000 pv.
tammikuu 2001	159 011	138 399	23 833	114 566	87 507	48 207	10 285	..
tammikuu 2002	158 388	138 525	23 976	114 549	90 831	54 675	24 806	..
tammikuu 2003	151 812	128 367	20 498	107 869	86 666	57 467	31 297	6 681
tammikuu 2004	147 131	123 193	20 487	102 706	83 499	58 176	34 858	14 877
toukokuu 2004	136 211	113 297	17 185	96 112	78 386	55 233	34 582	16 300

* Työmarkkinatukea saaneiden määrään ei ole laskettu mukaan yhdistelmätuella työllistettyjä, koska tuki maksetaan työnantajalle. Toukokuussa 2004 oli noin 17 000 yhdistelmätuella työllistettyä. Taulukossa passiivituen kestoluokat menevät päällekkäin siten, että esimerkiksi yli 500 päivää passiivista tukea saaneissa on mukana yli 1 000 päivää työmarkkinatukea saaneet. Liitetaulukossa 2 on passiivituen kestoa tarkasteltu siten, että päällekkäisyyksiä ei ole.

Yli neljä vuotta työmarkkinatukea passiivisesti saaneiden määrä on kasvussa (yli 1000 pv.¹¹), sen sijaan lyhyemmän aikaa passiivitukea saaneiden määrä on vähentynyt viime vuosina, tosin varsin hitaasti. Toukokuussa 2004 kaikista työmarkkinatuen saajista yli neljä vuotta passiivista tukea saaneiden osuus oli yli 40 prosenttia. Kolme vuotta aikaisemmin, eli keväällä 2001 vastaava luku oli noin 30 prosenttia. Vaikka tämä selittyy osittain sillä, että tarkastelussa on mukana vuodesta 1994 lähtien tukea saaneita, on huomattava, **että pitkäkestoisen passiivituen saajien määrä on lisääntynyt myös uusien tuensaajien myötä.** Seurattaessa työmarkkinatuen passiivipäivien kertymiä vuodesta 2000 lähtien, selviää, että yli 24 000 henkilöä on saanut passiivista tukea yli neljä vuotta.

Passiivituen kestolla mitattuna työmarkkinatuen saajien rakenne on koko tukijärjestelmän voimassaoloajan vaikeutunut, ja on edelleen vaikeutumassa. Tämä on tapahtunut **talouden suhdannevaihtelusta ja työmarkkinoiden yleisestä kehityksestä riippumatta**, mikä osoittaa työmarkkinatukijärjestelmässä olevan rakenteellisia ongelmia.

Seuraavassa taulukossa tarkastellaan erikseen niitä vuoden lopun 2002 työmarkkinatuen saajia, jotka ovat saaneet työttömyyspäivärahaa 500 päivän ajan ja pudonneet työmarkkinatuella ("pudokkaat"), ja niitä jotka eivät ole täyttäneet ansioturvan työssäoloehto ("tulokkaat")¹². Näitä kahta ryhmää luonnehtivat seuraavat tekijät:

¹¹ Työmarkkinatukea maksetaan vuodessa keskimäärin 258 arkipäivältä

¹² Aho, julkaisematon käsikirjoitus

TAULUKKO 2. Työmarkkinatuen saajat ja heidän ominaisuudet, joulukuu 2002

Pudokkaat	Tulokkaat
29 % kaikista työttömistä	20 % kaikista työttömistä
88 000 henkilöä, joista:	61 000 henkilöä, joista:
* noin neljännes saanut työmarkkinatukea vuosittain järjestelmän käyttöönotosta alkaen 20 000 henkilöä	* 8 % saanut työmarkkinatukea vuosittain järjestelmän käyttöönotosta alkaen 5 000 henkilöä
* puolet saanut työmarkkinatukea vuosittain vuodesta 1998 alkaen 44 000 henkilöä	* 23 % saanut työmarkkinatukea vuosittain vuodesta 1998 alkaen 14 000 henkilöä
* 45 prosentille maksettu passiivista tukea vähintään 1 000 päivältä 40 000 henkilöä	* 19 prosentille maksettu passiivista tukea vähintään 1 000 päivältä 12 000 henkilöä
* ikääntyvien osuus korkea, keski-ikä 44 v.	* noin puolet alle 25 -vuotiaita, lähes viidennes vähintään 45 -vuotiaita
* kouluttamattomien osuus korkea, 41 %	* vähintään toiseen asteen koulutus 70 %
* vajaakuntoisten osuus on yli kaksi kertaa keskimääräistä suurempi, 22 %	* vajaakuntoisten osuus keskimääräistä tasoa, 9 %

Lähde: Aho, julkaisematon käsikirjoitus

Ansio- tai peruspäivärahalta pudonneita ("pudokkaat") työmarkkinatuen saajia luonnehtii keskimääräistä korkeampi ikä, alhaisempi koulutus ja vajaakuntoisten suuri osuus. Monet heistä ovat saaneet tukea erittäin pitkään, ja pitkään passiivitukea saaneiden osuus korkea. Keski-ikä on 44 vuotta. Kouluttamattomien ja vajaakuntoisten osuus on keskimääräistä suurempi. **Enemmistö ei ole vuosin ollut työssä avoimilla työmarkkinoilla, ja vain neljä prosenttia on ollut työssä yli 12 kuukautta edeltäneiden kolmen vuoden aikana.**

Työttömyysturvan työssäoloehto täyttämättömät työmarkkinatuen saajat ("tulokkaat") ovat iältään em. ryhmää nuorempia. Kokemus avoimilta työmarkkinoilta on tässä ryhmässä selvästi keskimääräistä vähäisempi, vaikka selvällä enemmistöllä (70 prosentilla) on vähintään toisen asteen koulutus, eikä vajaakuntoisuuskaan ole muita yleisempää. Tähän ryhmään kuuluvista selvä enemmistö ei ole kahden vuoden seuranta-ajankohtana ollut enää työttömänä, ja työvoiman ulkopuolelle muualle kuin eläkkeelle (mitä ilmeisimmin usein opintoja jatkamaan) siirtyneiden osuus oli kaksi kertaa keskimääräistä korkeampi. Kuitenkin osa myös tästä ryhmästä jää työmarkkinatuella pitkäaikaisesti.

TAULUKKO 3. Kaikkien passiivista työmarkkinatukea sekä passiivista työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneiden ikärakenne

Passiivista työmarkkinatukea saaneiden ikärakenne		
touko.04		
alle 25 v.	13 086	11,6 %
25 - 34 v.	21 462	18,9 %
35 - 44 v.	27 501	24,3 %
45 - 54 v.	31 049	27,4 %
55 - 65 v.	20 199	17,8 %
Saajat yht.	113 297	100,0 %

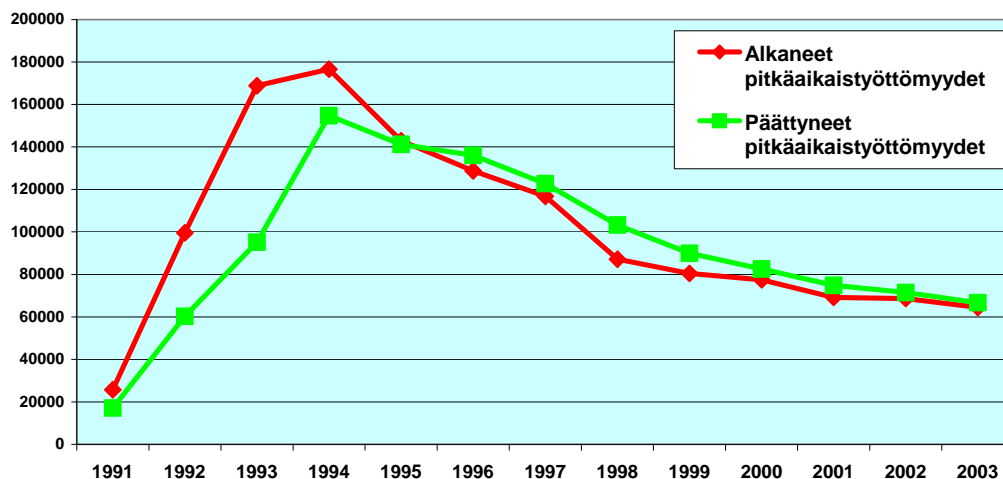
Yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden ikärakenne		
touko.04		
alle 25 v.	1 895	2,4 %
25 - 34 v.	13 156	16,8 %
35 - 44 v.	20 976	26,8 %
45 - 54 v.	25 053	32,0 %
55 - 65 v.	17 306	22,1 %
Saajat yht.	78 386	100,0 %

Edellä olevissa taulukoissa on kuvattu työmarkkinatuen saajien ikärakennetta. Taulukon mukaan työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneista yli 75 prosenttia on alle 55-vuotiaita ja lähes 50 prosenttia alle 45-vuotiaita eli vielä varsin hyvässä työiässä.

5.2. Virta pitkittyvään työttömyyteen jatkuu

Vuoden 2003 kuluessa uusia työttömyysjaksoja alkoi lähes 900 000, ja noin 64 000 henkilön työttömyys pitkittyi yli vuoden yhtäjaksoisen keston. Vaikka tulovirta pitkäaikaistyöttömyyteen on pienentynyt 1990-luvun huippuluvuista, on se kuitenkin pysynyt kohtalaisena myös 1990-luvun lopun nopean talouskasvun vuosina. Vuonna 1994 uusia pitkäaikaistyöttömyyksiä alkoi jopa 177 000.

KUVA 8. Virrat pitkäaikaistyöttömyyteen vuosina 1991 – 2003



Vuoden 1995 jälkeen pitkäaikaistyöttömien määrä on vähentynyt oleellisesti, sillä uusia pitkäaikaistyöttömyyksiä on alkanut vähemmän kuin pitkäaikaistyöttömyyksiä on päättynyt. Vuoden 1995 lopussa pitkäaikaistyöttömiä oli yli 140 000. Vuoden 2004 aikana tilanne on jälleen kääntynyt epäedullisemmäksi: tulovirta pitkäaikaistyöttömyyteen on ylittänyt vastaavan poistumavirran, minkä seurauksena yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys on kääntynyt lievään kasvuun. Pitkäaikaistyöttömiä eli yhdenjaksoisesti yli vuoden työttömänä on vuoden 2004 marraskuussa ollut noin 73 000.

Yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys ei yksin anna riittävää kuvaa pitkittyvästä työttömyydestä, sillä työttömyyden päätyminen voi olla seurausta paitsi työllistymisestä avoimille työmarkkinoille myös poistumisesta työvoimasta, sijoittumisesta satunnaisesti hyvin lyhyisiin työsuhteisiin tai sijoittumisesta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Työhallinto seuraa yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden lisäksi pitkittyntä tai pysyväisluontoista työttömyyttä. Vaikeasti työllistyviä henkilöitä¹³ on vuosien 2002 ja 2003 aikana ollut noin 170 000. Määrä väheni nopeasti 268 500 henkilön tasolta 1997-2001 välisenä aikana, mutta väheneminen pysähtyi matalasuhdanteen seurauksena. Pitkäaikaistyöttömyyden nopea väheneminen on ollut seurausta suhdannetyöttömyyden vähenemisestä, joten jäljellä oleva pitkäaikaistyöttömyys painottuu luonteeltaan rakenteelliseen työttömyyteen.

Tilastokeskuksen aineistoon perustuvan Ahon kroonista työttömyyttä koskevan tutkimuksen mukaan ”krooniseen työttömyyteen”¹⁴ kuului vuonna 2000 noin 155 000 henkilöä. Tällä tarkoitetaan, että henkilö ei ole pitkähköön aikaan ollut mainittavasti työssä avoimilla työmarkkinoilla vaikka on yhtäjaksoisesti pääasiassa kuulunut työvoimaan. Krooninen työttömyys lisääntyi vuosina 1994-1996, jonka jälkeen se aleni samaa tahtia kuin kokonaistyöttömyys ja vuodesta 1998 vuoteen 2000 keskimääräistä nopeammin. Tulovirta krooniseen työttömyyteen on ollut varsin tasaista koko 1990-luvun jälkipuoliskon ajan. Ahon tutkimuksen mukaan nykyinen krooninen työttömyys ei ole valtaosin 1990-luvun laman perua, vaan virta krooniseen työttömyyteen on jatkunut runsaana ja tasaisena myös laman jälkeisenä paranevan työllisyyden kaudella. Krooninen työttömyys on suhteellisesti vaikeutunut, sillä hyvin pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden osuus työttömistä on kasvanut.

Hytti¹⁵ on tarkastellut niiden henkilöiden määrää, jotka ovat olleet neljän viimeisen vuoden aikana yhteensä vähintään kolme vuotta työttömänä tai toimenpiteessä. Tällaisia henkilöitä oli marraskuussa 2000 noin 175 000. Toisen Hytin käyttämän määritelmän mukaan vaikeasti työllistettäviä ovat henkilöt, jotka ovat olleet työttömänä ja/tai aktiivitoimenpiteillä tarkasteluvuotta edeltävinä neljänä vuotena. Tämän mukaan vaikeasti työllistettäviä oli vuoden 2000 marraskuussa noin 228 000.

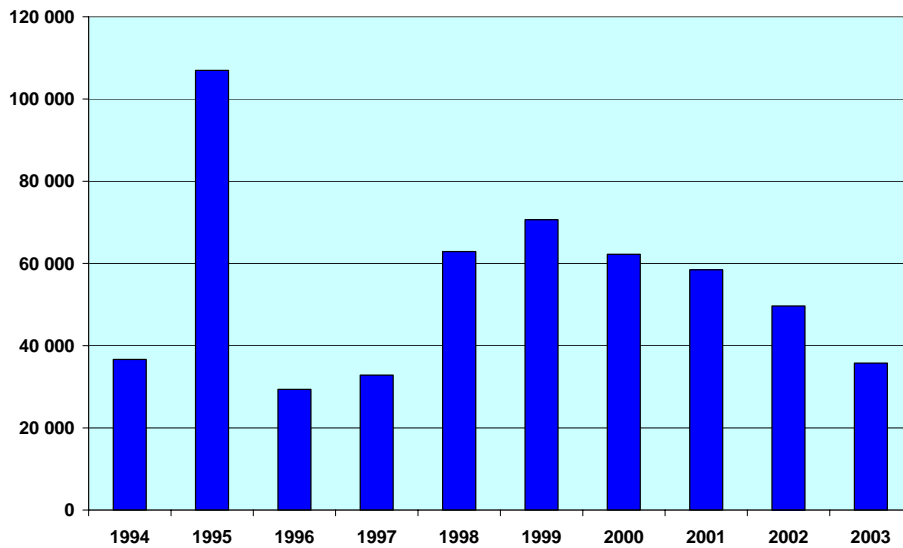
Virta työttömyyteen, pitkittyneeseen työttömyyteen ja krooniseen työttömyyteen on ollut suurta 1990 luvun lamavuosista lähtien. Virtaa ei ole tyrehdyttänyt edes ripeä talouskasvu ja suhdanteiden selkeä paraneminen. Virrat ovat olleet suuria myös työmarkkinatuen saajien kohdalla. Työmarkkinatuella siirtyi lakkautetulta ns. vanhalta peruspäivärahalla siirtymävaiheen aikana runsaasti henkilöitä, erityisesti vuonna 1995. Tämän jälkeen virta työmarkkinatuella lisääntyi aina vuoteen 1999 asti. Vuodesta 1999 lähtien virta työmarkkinatuella on vähentynyt ilmeisesti aktivoinnin lisäyksen seurauksena. Vuonna 2003 työmarkkinatuella siirtyi noin 36 000 henkilöä, joille työttömyysturvaa (ansio- tai peruspäiväraha) tai työmarkkinatukea oli maksettu yli 500 päivältä.

¹³ Tällä tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat olleet 1) yhdenjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleet, 2) toistuvasti työttömät (16 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä), 3) työvoimapolitiittisilta toimenpiteillä työttömiksi palaavat, ja 4) toimenpiteellä olevat, jotka palaavat uudelleen jollekin työvoimapolitiittiselle toimenpiteelle.

¹⁴ Aho 2004

¹⁵ Hytti 2003, s. 264

KUVA 9. Virta työmarkkinatuella sellaisten henkilöiden osalta, joille työttömyysetuutta on maksettu 500 päivältä vuosina 1994 – 2003 (Työhallinnon tilastot)



5.3. Aktivointiin osallistuminen jakautuu eri ryhmien välillä

Työmarkkinatuen saajien aktivointiaste oli vuoden 2002 lopussa noin 23 prosenttia. Työmarkkinatukea saavista henkilöistä noin puolet on osallistunut toimenpiteeseen viimeisten 12 kuukauden aikana. Työmarkkinatuen saajien osallistuminen aktiivitoimiin vaihtelee eräiden taustamuuttujien mukaan tarkasteltuna. Merkittävimmät erot osallistumisessa ovat seuraavat:¹⁶

- Aktivointiaste on keskimääräistä korkeampi työssäoloehto täyttämättömillä alle 25-vuotiailla nuorilla, joilla pitkän aikavälin aktivointiaste oli 31 prosenttia
- Naisten pitkän aikavälin keskimääräinen aktivointiaste on selvästi (noin kymmenen prosenttiyksikköä) korkeampi kuin miesten, työttömyysturvan lajista riippumatta
- Ulkomaan kansalaiset osallistuvat hieman useammin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuin suomalaiset
- Vajaakuntoiset osallistuvat muita useammin toimenpiteisiin, jos he saavat ansioturvaa, mutta muita harvemmin, jos he saavat työmarkkinatukea
- Erot osallistumisessa eri koulutustasojen välillä ovat vähäisiä. Merkittävin ero on, että koulutetut työssäoloehto täyttämättömät osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin muita tähän ryhmään kuuluvia jonkun verran harvemmin.
- Hyvän työllisyystilanteen alueilla toimenpiteisiin osallistuminen on keskimäärin alhaisemmalla tasolla kuin heikon työllisyyden alueilla.

Työmarkkinatuella työttömyyspäivärahalta pudonneilla yleisin toimenpide oli yhdistelmätuella työllistäminen (yhteensä 31 prosenttia), kun työvoiman ulkopuolelta työmarkkinatuella tulleista yleisin toimenpide oli harjoittelu työmarkkinatuella (30 prosenttia). Työttömyyspäivärahan saajat osallistuvat työmarkkinatuen saajia useammin toimenpiteisiin, joista todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille on korkein, kuten yksityiselle työnantajalle tai osa-aikasijaiseksi työllistäminen, oppisopimuskoulutus ja yrittäjäraha.

¹⁶ Aktivoinnin kohdentumista tarkastellaan Ahon tutkimuksen (julkaisematon käsikirjoitus) perusteella.

Aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen vaihtelee työttömyysturvan lajin ja työttömyyden keston mukaan. Merkittävimmät erot vuoden 2002 lopussa työttömänä olleiden osallistumisissa aktiivitoimiin ovat:

- Työmarkkinatuen saajat osallistuvat tukikauden alussa toimenpiteisiin varsin aktiivisesti, mutta aktivointiaste vähentyy työttömyyden pitkittyessä. Työmarkkinatukea kaikkein pisimpään saaneiden pitkän aikavälin aktivointiaste oli noin 15 prosenttia, kun se parin kolmen vuoden ajan tukea saaneilla oli kymmenisen prosenttiyksikköä korkeampi.
- Ansioturvan saajilla aktivointiaste vaihtelee päinvastoin kuin työmarkkinatuen saajilla: mitä pitempään henkilö on ollut työttömänä, sitä suuremman osan tästä ajasta hän on osallistunut toimenpiteisiin. Parin viime vuoden aikana työttömäksi tulleiden ansiopäivärahan saajien aktivointiaste oli 15 prosenttia, mutta niillä joiden työttömyysongelma periytyi vähintään neljän vuoden takaa, aktivointiaste oli yli 25 prosenttia. Aktiivinen osallistuminen toimenpiteisiin on pitkästä työttömyyshistoriasta huolimatta osaltaan myötävaikuttanut ansioperusteisen työttömyysturva-oikeuden säilymiseen.

Aktivointiin osallistumiseen vähentävästi vaikuttaa pitkään työmarkkinatukea saaneiden lannistumis- tai syrjäytymisprosessi. Syrjäytyminen ja työnhaussa lannistuminen on miehillä yleisempää kuin naisilla, ja liittyy jossain määrin myös ikääntymiseen ja alhaiseen koulutustasoon. Työmarkkinatukea saavien aktiivisuusaste alenee työttömyyden pitkittyessä myös siksi, että heillä ei ole vastaavaa kannustinta osallistua aktiivitoimiin työssäoloehdon uudistamiseksi kuin ansioturvan saajilla. Vuodesta 1994 työmarkkinatukea saaneista vain 10 prosenttia on osallistunut johonkin aktiivitoimenpiteeseen.

5.4. Alueelliset erot työmarkkinatuessa

Työmarkkinatukea saaneiden suurimmat määrät ovat alueilla, joilla väestön ja työvoiman määrät ovat suurimmat. Neljässä suurimmassa TE-keskuksessa (Uusimaa, Pirkanmaa, Häme ja Varsinais-Suomi) työmarkkinatuen saajia on lähes puolet koko maan saajista. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että mikäli koko maan tasolla halutaan saavuttaa merkittävää työmarkkinatukimenojen alenemista, on toiminnassa pystyttävä onnistumaan erityisesti näillä suurilla työmarkkina-alueilla. (Taulukko 4)

TAULUKKO 4. Työmarkkinatuen saajat korvattujen ”passiivisten” päivien lukumäärän mukaan, yhdistelmätuki ei ole tarkastelussa mukana, toukokuu 2004 (Kela)

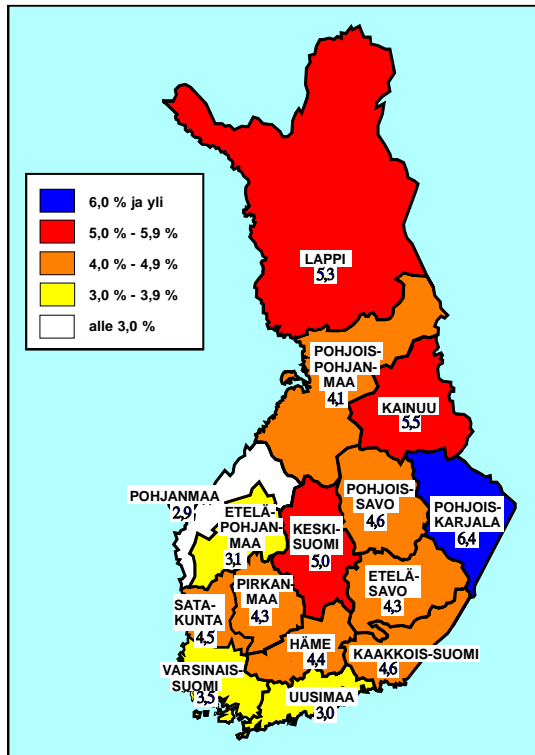
	Kaikki	%	Heistä "passiivista" tukea kuun lopussa saaneet "Passiivisten" päivien lukumäärän mukaan						
			200 ja yli	500 ja yli	%	1000 ja yli	1500 ja yli	2000 ja yli	
Koko maa	136 211	100,0 %	113 297	96 112	78 386	100,0 %	55 233	34 582	16 300
Uusimaa	29 606	21,7 %	25 394	21 712	17 797	22,7 %	12 597	8 084	3 925
Varsinais-Suomi	10 425	7,7 %	8 539	7 120	5 722	7,3 %	4 037	2 548	1 219
Satakunta	6 887	5,1 %	5 777	4 942	4 121	5,3 %	2 969	1 839	808
Häme	10 433	7,7 %	8 799	7 725	6 589	8,4 %	4 945	3 415	1 949
Pirkanmaa	13 038	9,6 %	10 754	9 166	7 462	9,5 %	5 229	3 320	1 671
Kaakkois-Suomi	9 677	7,1 %	7 970	6 878	5 676	7,2 %	4 020	2 534	1 231
Etelä-Savo	4 520	3,3 %	3 600	3 038	2 496	3,2 %	1 805	1 158	525
Pohjois-Savo	7 594	5,6 %	6 129	5 136	4 190	5,3 %	2 921	1 728	718
Pohjois-Karjala	7 075	5,2 %	5 883	5 078	4 186	5,3 %	2 953	1 782	752
Keski-Suomi	8 789	6,5 %	7 370	6 221	5 052	6,4 %	3 653	2 463	1 235
Etelä-Pohjanmaa	3 811	2,8 %	3 128	2 578	2 076	2,6 %	1 382	819	333
Pohjanmaa	4 568	3,4 %	3 680	3 020	2 361	3,0 %	1 637	1 060	543
Pohjois-Pohjanmaa	9 994	7,3 %	8 234	6 754	5 289	6,7 %	3 554	2 098	901
Kainuu	3 139	2,3 %	2 545	2 114	1 655	2,1 %	1 064	471	120
Lappi	6 545	4,8 %	5 404	4 575	3 675	4,7 %	2 448	1 250	367

Työikäiseen väestöön suhteutettuna työmarkkinatuen saajia on eniten Pohjois-Karjalassa, Kainuussa, Lapissa ja Keski-Suomessa. Vähiten työikäisestä väestöstä on työmarkkinatuella Pohjanmaalla. (kuva 10)

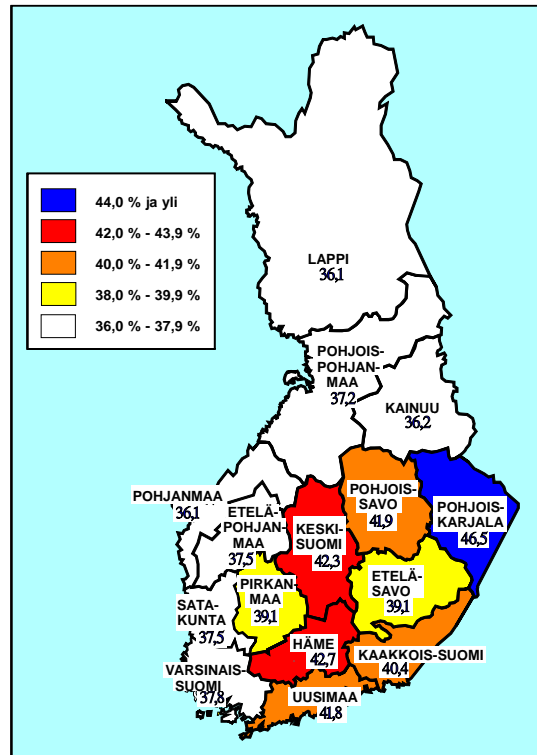
Pitkään passiivisella työmarkkinatuella olleiden osuus alueen työttömistä on suurin Hämeessä, Uudellamaalla, Keski-Suomessa, Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa. Näillä alueilla työttömistä yli viidennes on saanut passiivista työmarkkinatukea yli neljän vuoden ajan. (kuva 11)

Työmarkkinatuen saajien aktiivintasteiden alueellinen vaihtelu on suurta. Yli 30 prosentin aktiivintasolla ovat Kainuu, Pohjois-Savo, Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Etelä-Savo. Selvästi alhaisimmat työmarkkinatuen saajien aktiivintasteet ovat Uudellamaalla ja Hämeessä. (kuva 12)

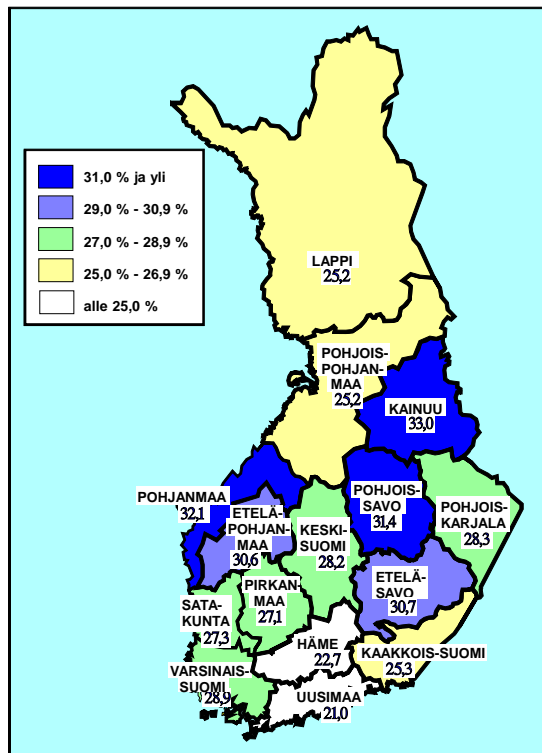
KUVA 10. Työmarkkinatuen saajien osuudet alueen työikäisestä väestöstä, touko 2004



KUVA 11. Passiivi –työmarkkinatuen saajien osuudet alueen työttömistä, touko 2004



KUVA 12. Työmarkkinatuen aktiivitoimiin osallistuneiden osuus työmarkkinatukeen oikeutetuista, tammi – syyskuu 2004



5.5. Etuusjärjestelmän ja sen rahoituksen ohjausvaikutukset

Rakenteelliseksi luonnehdittavan työttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä, samoin kuin sen absoluuttinen määrä on korkea. Johtopäätös on sama riippumatta siitä, arvioidaanko rakennetyöttömyyttä perustuslaillisen oikeuden tai väestön ikärakenteen muutoksen johdosta heikkenevän elatussuhteen kannalta. Käytännössä rakennetyöttömyys yhdessä työmarkkinoilta vetäytyneiden henkilöiden kanssa muodostaa suuren osan koko työvoimareservistä.

Suomessa on huolimatta tiheästä ja jatkuvasti kehitetystä palvelurakenteesta laaja työttömyystasku (100 000 uhkaa pitkittyvä työmarkkinatuki), joka ei selity pelkästään työllisyystilanteella, työmarkkinatuen saajien sopimattomuudella työmarkkinoille tai sillä, että joukossa on runsaasti työkyvyttömiä. Virta työttömyyteen, ajallisesti rajoittamaton työmarkkinatuki ja rahoitusjärjestelmiin sisältyvät väärät ohjaavat vaikutukset selittävät osaltaan ongelmaa. Etuuksien rahoitusjärjestelmät on muutettava siten, että ne tukevat ja kannustavat kaikkia toimenpiteiden ja palvelujen järjestäjiä edistämään työmarkkinoille palaamista eivätkä palaamista jollekin etuudelle takaisin työttömäksi.

Työttömyyden välittömät kustannukset julkiselle sektorille muodostuvat pääasiassa työttömyysturvasta, asumistuesta ja toimeentulotuesta sekä menetetyistä verotuloista ja muista veroluonteisista maksuista. Koska työmarkkinatuki ja työttömyysturvan perusosa, asumistuki ja toimeentulotuen valtionosuus rahoitetaan valtion budjettivaroista, kohdentuu valtaosa työttömyyden välittömistä kustannuksista valtion budjettitalouteen.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksen mukaan välittömät hyödyt työmarkkinatukea saavan työttömän työllistymisestä kohdentuvat em. kustannusten jaon mukaisesti pääasiassa valtiolle. Tämä johtuu ensisijassa siitä, että valtio säästää työmarkkinatuen ja asumistuen kustannuksissa. Lisäksi työllistymisen seurauksena tapahtuva valtion tuloverojen ja välillisten verojen lisäys on suurempi kuin kunnallisveron lisäys, sillä pieni- ja keskituloisten maksama kunnallisvero on suhteellisen alhainen kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen seurauksena (tällöin oletetaan että työmarkkinatuen saajat työllistyvät todennäköisimmin pieni- tai keskipalkkaisein työpaikkoihin). Valtion osuus julkisyhteisöjen kokonaishyödystä on työllistyvän henkilön kotitaloustyyppistä riippuen 50-60 prosenttia ja kuntien osuus noin 10 prosenttia (myös niiden kotitalouksien kohdalla jotka eivät käytä lasten päivähoitopalveluja).

¹⁷

Korkea työllisyysaste on kaikkien, ml. valtio ja kunnat etu. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen on suhteellisen yksituumaista tilanteissa, joissa henkilön työllistyminen on helppoa tai hyvin todennäköistä. Kuitenkin varautuminen väestön ikärakenteen muutokseen edellyttää, että työmarkkinatuen saajista työkykyiset ja työmarkkinoiden käytettävissä olevat henkilöt saadaan työelämään. Useissa tapauksissa tämä edellyttää pitkäkestoisia työmarkkinavalmiuksia lisääviä ja kuntouttavia toimenpiteitä, joiden kustannukset julkiselle sektorille ovat lyhyellä tähtäimellä korkeat ja nopean työllistymisen todennäköisyys heikko. VATT'in tutkimuksessa kuvatut lyhyen tähtäimen taloudelliset kannustimet saattavat ohjata paikallistasolla toimintatapoja tällaisissa tilanteissa työllistymisen kannalta epäsuotuisiin ratkaisuihin. Työttömän työllistyessä välittömät kustannushyödyt tulevat erityisesti valtiolle ja toisaalta, työttömän ollessa työmarkkinatuella työttömyyden välittömistä kustannuksista vastaa suurelta osin valtio.

¹⁷ Esko Mustonen – Heikki Viitamäki: Työmarkkinatuella ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 65, Helsinki 2004.

Kuntien ja valtion välisessä suhteessa lyhyen tähtäimen taloudelliset kannustimet saattavat paikallistasolla ohjata siihen, että alttius erityisesti pitkään työttömänä olevien ja riskiryhmiin kuuluvien työttömien aktivointiin heikkenee. Tällaisen menettelyn todennäköisyys kasvaa erityisesti silloin, kun aktiivitarjoukset saattaisivat johtaa työttömien kieltäytymiseen tarjotusta toimenpiteestä, minkä seurauksena oikeus valtion maksamaan työmarkkinatukietuuteen lakkaa määrääjäksi tai toistaiseksi. Kuntien välittömien kustannusten kannalta tällainen lopputulos säännönmukaisesti tarkoittaisi lisäystä toimeentulotukimenoihin (työmarkkinatukea vastaavat kustannuserät tulisivat maksettavaksi toimeentulotukena). Aktivointialttiuden heikkenemistä tällaisissa tilanteissa on pidettävä etuusjärjestelmien epävirallisena ja vääränä ohjaavana vaikutuksena. Rahoitusjärjestelmien kannustinvaikutusten tulee myös välittömien kustannusten osalta ohjata toimintaa niin, että julkisen vallan lähtökohtana on aina työttömien työllistymisen edistäminen.

Kelan tilastojen mukaan vuodesta 1994 työmarkkinatukea saaneista (20 000 henkilöä) vain 7 prosenttia on osallistunut johonkin aktiivitoimenpiteeseen (tilanne toukokuussa 2004). Kyse on siis työttömistä, jotka lähes koko järjestelmän voimassaoloajan ovat olleet pelkästään työmarkkinatuella ilman, että edes aktiivitoimet olisivat katkaisseet työttömyyttä. Ilmiötä on vaikea selittää pelkästään työn puutteella tai sillä, että kaikki ryhmään kuuluvat ovat niin heikossa tilanteessa, ettei heidän syrjäytymistään olisi voitu millään palveluilla ja keinoilla ehkäistä. Varsinkin kun otetaan huomioon, että yhteiskunnan palveluverkkoa on jatkuvasti tihennetty ja aktivointia lisätty ja uudistettu. On ilmeistä, että etuusjärjestelmien väärillä ohjaavilla vaikutuksilla on osuutta siihen, että työttömiä näyttää syrjäytyvän myös aktivointitoimien piiristä pysyvästi työmarkkinatuella.

Aktivoinnin ja etuusjärjestelmien välisiä yhteisvaikutuksia liittyy myös työttömyyspäivärahaetuksiin. Simo Ahon tutkimus¹⁸ työmarkkinatuen saajista osoittaa, kuinka suuri on aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys ansiopäivärahan saamisehtojen uudistamisessa. Tutkimuksen perusteella noin 30 000 ansiopäivärahalla vuoden 2002 lopussa olleista, joiden työttömyys oli alkanut vuonna 1995, on täytynyt kyetä täyttämään työssäoloehto kauden aikana pääosin työllistämistuilla, ilmeisesti useitakin kertoja. Päivärahan uudistajien joukko on niin mittava ja pitkän tarkastelukauden perusteella uudistaminen lisäksi niin jatkuvaa toimintaa, että sitä voidaan pitää vakiintuneena toimintatapana. Tällaisella toimintatavalla on ainakin kaksi päävaikutusta.

Ensinnäkin menettely vaikuttaa olennaisesti työllistämistukien vaikuttavuuteen. Ansiopäivärahalle palaaminen tarkoittaa takaisin työttömäksi palaamista. Merkittävä osa työllistämistoimista, työllistämistuista jopa 35-40 prosenttia, käytetään päivärahaoikeuden uudistamiseen tai kauden pidentämiseen. Jos ansiopäivärahan työssäoloehdon uudistamista työllistämistuilla pidetään oikeutettuna ja kohtuullisena toimenpiteenä, ei samanaikaisesti voida vaatia, että työllistämistukien vaikuttavuutta on olennaisesti parannettava.

Toisaalta ja työttömän näkökulmasta voidaan kysyä, mitä tarkoitusta palvellaan silloin, jos eri tavoin paikallisesti sopien muodostetaan käytäntöjä, jossa tietyin määrääjoin työttömyys katkaistaan aktivoinnilla työttömyyden muutoin jatkuessa katkeamattomana ja pysyvänä ilmiönä. Voidaan perustellusti kysyä, estetäänkö vai edistetäänkö tällaisella toimintatavalla työttömän syrjäytymistä. Työttömän toimeentulon näkökulmasta päivärahaoikeuden uudistaminen on täysin ymmärrettävää ja oikeutettua. Menettelytavasta ei pidä lainkaan syyllistää työtöntä, joka vaikeassa tilanteessa ja muiden työllistymisedellytysten mahdollisesti puuttuessa pyrkii

¹⁸ Aho, julkaisematon käsikirjoitus

turvaamaan toimeentulonsa. Toimintatavalla saatetaan kuitenkin samalla edistää työttömän syrjäytymistä, jos työttömälle vakiintuneesti ja määräajoin järjestetään vain tuettua työllistymistä ilman, että pyrittäisiin eri keinoin parantamaan hänen työllistymisedellytyksiään avoimille työmarkkinoille. Tällöin tukitoimien päämääränä onkin työttömäksi palaaminen, tosin uudistetulla työttömyysetuudella. Tällainen menettely johtaa ennen pitkää siihen, että työtön syrjäytyy ensin tehokkaasta työvoiman tarjonnasta ja lopulta kokonaan työmarkkinoilta. Kysymys on näin ollen viime kädessä siitä, missä tarkoituksessa aktivointi tapahtuu. Työllistämistukien samoin kuin ansiopäivärahan työssäoloehdonkaan alkuperäinen pyrkimys ei ole ollut tässä kuvatus lopputuloksen kaltainen. Päivärahan uudistaminen on selkeä esimerkki siitä, miten käytännössä toimitaan poiketen siitä, mitä järjestelmiä suunniteltaessa on tarkoitettu. Samalla menettelytapa ei tue sitä, että työllisyysasteen nostamiseksi yhteiskunnan, erityisesti julkisen vallan on edistettävä käyttämättömien työvoimavarjojen palaamista työmarkkinoille eikä uudelleen työttömäksi.

Sosiaalietuuksien ehtoihin tehdyillä muutoksilla on ollut merkittäviä vaikutuksia työmarkkinoilla. Esimerkiksi ns. työttömyyseläkeputken alaikärajaan tehdyt muutokset ovat alentaneet työttömyyttä ao. ikäryhmässä. Vuonna 1997 työttömyyseläkeputken pääsyä kiristettiin nostamalla laajennetun työttömyyspäiväraha-oikeuden alaikärajaa 53 vuodesta 55 vuoteen. Uudistuksen jälkeen ikääntyneiden työttömyys väheni, mikä johti noin 100 miljoonan euron säästöihin työttömyyspäivärahoissa yksityisellä sektorilla jokaista ikäkohorttia kohden. Uudistus vaikutti myös siten, että 53 – 55 –vuotiaiden työttömyysriski laski nuorempien ikäluokkien tasolle, työttömyysjaksot lyhenivät ja työttömyys päättyi entistä useammin työllistymiseen. Noin 60 – 70 prosenttia päätti työttömyytensä työllistymiseen.¹⁹

5.6. Työttömyysturvajärjestelmän seuraamukset käytännössä

Työttömyysetuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta. Työttömyysturva on tarkoitettu turvaamaan työttömän työnhakijan taloudellisia mahdollisuuksia hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturva on työstä saatavaa toimeentulon nähden aina toissijainen. Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, ettei työttömälle työnhakijalle ole tarjolla työtä. Jos työnhakijan työttömyys johtuu hänen omasta toiminnastaan tai omista valinnoistaan eikä siitä, ettei työtä ole tarjolla, seurauksena on työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi (30, 60 tai 90 päivän ajaksi) tai siihen asti, kunnes hän on toiminnallaan osoittanut olevansa jälleen valmis menemään töihin, jos sitä on tarjolla. Vastaavasti, jos työtön työnhakija kieltäytyy hänelle tarjotusta kohtuullisesta työllistymistä edistävästä toimesta, seurauksena on työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai eräissä tilanteissa toistaiseksi. Toimesta kieltäytymisellään työnhakija on osoittanut, ettei hän ole halukas parantamaan omia työllistymisedellytyksiään ja siten lyhentämään työttömyytensä kestoja.

Alun perin työmarkkinatuki oli tarkoitettu aktiiviseksi toimenpidetueksi, jolla samalla turvataan tuen saajan toimeentulo työnhauksen aikana. Tuki oli tarkoitettu luonteeltaan myös tilapäiseksi, mutta käytännössä siitä on muodostunut varsin monelle pysyvä passiiviaikainen toimeentulon lähde. Jo työmarkkinatukijärjestelmää luotaessa nähtiin se, että työvoimatoimijain aktiivinen toiminta työllistämistä edistävien toimenpiteisiin osoittamisessa on keskeinen tekijä. Vain sillä voidaan estää työmarkkinatuen muodostumista pelkästään toimeentuloa turvaavaksi etuudeksi.

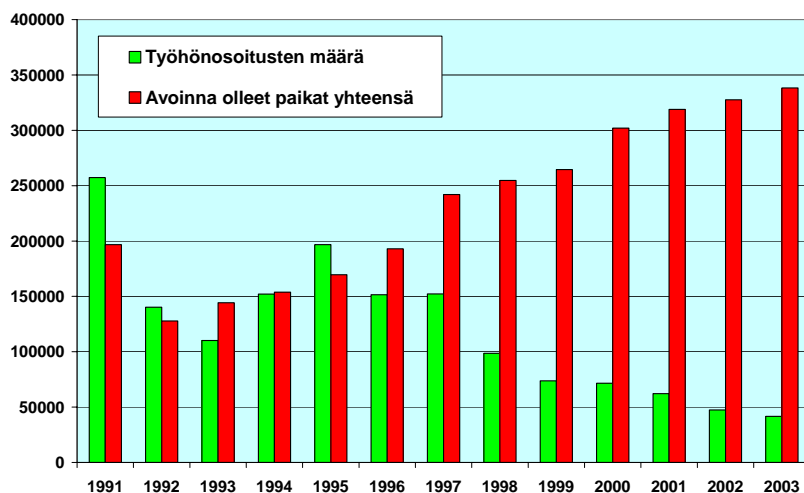
¹⁹ Kyyrä, Wilke (2004).

Työvoimapolitiikan perusuudistuksen yhteydessä 1998 määriteltiin ensimmäistä kertaa työttömyys työnhakijan ja valtion välisessä suhteessa. Työttömyys on päätoimista työnhakua. Samassa yhteydessä täsmennettiin työttömän työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia. Uutena elementtinä nostettiin esille työttömän työnhakijan velvollisuus omatoimisesti hakea työtä ja toisaalta työvoimatoimiston tehtäväksi tukea tuota omatoimista työnhakua. Työttömälle työnhakijalle asetettiin velvollisuudeksi osallistua työnhakusuunnitelman laatimiseen ja sen noudattaminen. Tarkoitus oli, että työvoimatoimisto ja työtön työnhakija yhdessä sopivat konkreettisista toimista ja keinoista, joiden avulla työttömyys pyritään päättämään. Työnhakusuunnitelma oli tarkoitettu aktiivisen työnhaun tueksi.

Työttömyysetuus ei siis ole vastikkeeton etuus, vaan sen saaminen edellyttää saajaltaan tietyn tyyppistä käyttäytymistä. Vastineeksi saamastaan työttömyysetuudesta työttömän työnhakijan on haettava aktiivisesti ja päätoimisesti työtä sekä parannettava työllistymisedellytyksiään osallistumalla koulutukseen ja erilaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tämän vastikkeellisuuden toteuttaminen edellyttää yksilöityjen työtarjousten tekemistä ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarjoamista työnhakijoille.

Työhön osoitusten määrä on vuodesta 1995 lähtien jatkuvasti vähentynyt. Työhallinnon tilastojen mukaan osoituksia tehtiin vuonna 2003 enää noin 42 000, kun osoitusten määrä vuonna 1995 oli vielä lähes 200 000. Osoitusten määrän väheneminen ei ole johtunut siitä, että työnvälitykseen ilmoitettujen paikkojen määrä olisi vähentynyt, vaan siitä, että työnvälityspalveluissa on siirrytty tiedottavaan työkäytäntöön. Työhön osoitusten määrän vähenemisen myötä työttömyysturvajärjestelmän piirissä säilyminen on tullut entistä helpommaksi myös niille, jotka eivät aidosti ole työmarkkinoiden käytettävissä.

KUVA 13. Työhön osoitusten sekä työnvälitykseen ilmoitettujen avointen työpaikkojen määrät



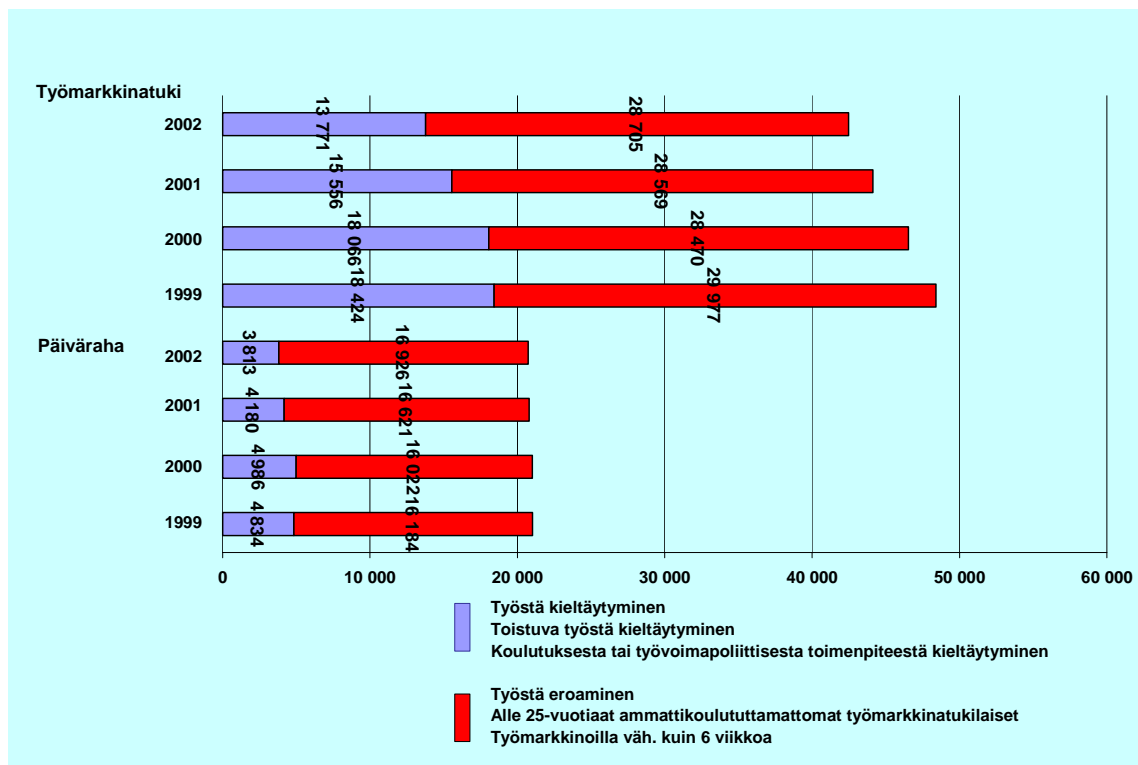
Toimenpiteiden tarjoamisen kautta tehtävät työmarkkinoiden käytettävissä olon arvioinnit ovat myös vähentyneet mm. sen takia, että työllistämis- ja koulutustoimenpiteiden volyymit ovat laskeneet. Esimerkiksi vuonna 1997 koulutus- ja tukitoimenpiteillä sijoitettuja oli yli 120 000, kun vuonna 2003 luku oli jo alle 90 000.

Työmarkkinoilla tapahtuneen muutoksen johdosta työttömyysturvan vastikkeellisuutta koskevia säännöksiä on muutettu. Painopistettä on lain tasolla siirretty työhaluisuuden (yksilöidysti

osoitetun työpaikan vastaanottovelvollisuus) valvonnasta omatoimisen aktiivisen työnhaun valvontaan. Kuitenkin työvoimapolitiittisen uudistuksen myötä palveluun liitetyn työnhakusuunnitelman merkitys on myös jäänyt vähäiseksi. Työnhakusuunnitelmasta kieltäytymisten ja suunnitelman toteuttamatta jättämisestä on aiheutunut hyvin vähän työttömyysturvaseuraamuksia. Vuonna 2003 annettiin hieman alle 1 900 karenssia työnhakusuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen perusteella. Työnhakusuunnitelman noudattamatta jättämisen perusteella karensseja annettiin vain reilut 200 kappaletta. Työnhakusuunnitelmien teko on myös vähentynyt. Vuonna 2003 työnhakusuunnitelmia tehtiin noin 240 000, kun niitä vielä vuonna 2000 tehtiin ja päivitettiin yli puoli miljoonaa.

Yksi syy työttömyysturvaseuraamusten vähäiseen määrään on laadittujen suunnitelmien sisältö ja toteuttamisen huono seuranta. Seuraamusten määrääminen ei ole mahdollista silloin, kun työnhakusuunnitelmasta puuttuvat työnhakijaa velvoittavat konkreettiset toimet, joiden laininlyönti olisi mahdollista jälkikäteen todentaa. Ilmeisestikään työnhakusuunnitelmissa ei ole myöskään riittävällä tarkkuudella sovittu, miten suunnitelman toteuttamista seurataan.

KUVA 14. Karenssit 1999 - 2002



Työnhakijoille määrättyjä korvauksettomia määräaikoja (karensseja) on tarkasteltu sen mukaan ryhmiteltynä, onko karenssin saaminen edellyttänyt aktiivista toimintaa työhallinnon taholta (sininen pylväs) vai onko karenssin saaminen perustunut puhtaasti henkilön omaan toimintaan tai passiivisuuteen (punainen pylväs). Karenssin saaminen työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen perusteella edellyttää, että henkilölle on tehty yksilöity tätä koskeva tarjous. Karensseja on tarkasteltu erikseen päivärahaa (ansio- tai peruspäivärahaa) ja työmarkkinatukea saaneiden osalta.

Vuonna 2003 tarjotusta työstä kieltäytymisen perusteella annettiin karensseja hieman yli 7 500 kappaletta, kun esimerkiksi taloudellisen taantuman aikana vuonna 1991 niitä annettiin

lähes 20 000 kappaletta. Vaihtelut toimenpiteistä kieltäytymisen johdosta annettujen karenssi- en määrissä eri vuosina johtuvat tarjolla olevien toimenpiteiden volyyymeissa tapahtuneista muutoksista. Nykyisin työnhakijat saavat karsenneja lähinnä kahdesta eri syystä, työstä eroamisen johdosta tai siitä syystä, että he ovat kieltäytyneet heille tarjotusta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä.

Siirtyminen tiedottavaan työnvälitykseen on käytännössä merkinnyt sitä, ettei työnhakijan velvollisuus vastaanottaa tarjottua työtä toteudu sellaisena kuin mitä työttömyysturvan vastikkeellisuus edellyttäisi. Myöskään työttömyysturvan toissijaisuus työstä saatavaan toimeentuloon nähden ei aidosti toteudu. Tai ainakin nykyinen toimintatapa mahdollistaa sen, että passiivinenkin työnhakija pystyy säilymään työttömyysturvajärjestelmän piirissä vuosia ilman, että hän työvoimatoimiston aktiivisuuden, sen tekemän työtarjouksen seurauksena menettäisi oikeutensa saada työttömyysetuutta.

5.7. Toimeentulotuen käyttö aktiivitukena

Toimeentulotukeen liittyviä velvoitteita ja vastikkeita ei ole tarpeen nykyisestä tiukentaa. Koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan antaja, sen myöntämistä ei voi evätä, jos hakijan tai hakijaperheen tulot ja menot oikeuttavat sen saamiseen.

Toimeentulotuen aktiivikäytön lisäämisen ongelmat liittyvät ensisijassa etuuden myöntämiskäytäntöihin sekä sen yhteydessä tehtävään suunnitelmaan sekä sosiaalityöhön. Lisäksi on eräitä etuusjärjestelmiin liittyviä tekijöitä, joilla näyttää olevan myös vaikutusta siihen, miten asiakas joko aktivoituu tai kieltäytyy.

Lyhytaikaiset ja epäsäännölliset työtulot näyttävät soveltuvan huonosti nykyisen hitaasti reagoivan tukijärjestelmän kanssa. Ensin tukia maksetaan samanaikaisesti palkkatulojen kanssa ja myöhemmin liikaa maksettuja tukia peritään takaisin. Tuensaajan on vaikeaa ennakoida, kuinka suuri osa etuuksista on menossa perintään ja missä vaiheessa tuen saanti lakkaa. Koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, hakemusten nopea käsittelyyn ottaminen olisi perusturvan toteutumisen ehdoton edellytys. Tavoitteena on ottaa toimeentulotukihakemus käsittelyyn viimeistään viikon sisällä sen saapumisesta. Suuressa osassa kuntia etuuskäsittelijät käsittelevät pääosan toimeentulotukihakemuksista. Kukin kunta määrittelee kunnassa noudatettavat etuuskäsittelijöiden päätöksenteon rajat. Tältä osin kuntien käytännöt vaihtelevat. Sosiaalityötä tai asiakkaan kanssa tehtäviä suunnitelmia ym. varten toimeentulotukiasiakas ohjataan sosiaalityöntekijän vastaanotolle. Asian lopullinen käsittely voi viivästyä syystä, että vastaanottoaikaa sosiaalityöntekijälle ei ole voitu järjestää kohtuullisen ajan kuluessa.

Ongelmia syntyy myös tilanteessa, jossa toimeentulotuen hakija on kovasti velkaantunut. Toimeentulotuki ei ole tarkoitettu velan pääoman maksuun, joten päätöstä tehtäessä ei myöskään menoina huomioida maksettavia velkoja. Toimeentulotukipäätös voi olla kielteinen, mikäli meno- ja tulolaskelmat osoittavat, että asiakkaalla olisi käytössään esim. lyhytaikaisia palkkatuloja, vaikka rahat tosiasiallisesti olisi jo käytetty. Monet asiakkaat pyrkivät maksamaan velkaansa pois välttyäkseen muun muassa luottohäiriömerkinnöiltä ja turvatakseen mahdollisuuden saada jatkossakin tarvittaessa luottoa.

Perusosaa voidaan alentaa lain säätämin edellytyksin. Arvioiden mukaan perusosan alentamista on käytetty varsin vähän. Asiasta ei ole käytettävissä tutkimustietoa, mutta arvioiden

mukaan lähinnä saadusta karensista on voinut seurata myös perusosan alentaminen. Saatu karensi on ollut selkein osoitus siitä, että henkilö on kieltäytynyt työstä tai vastaavasta työhallinnon tarjoamasta toimenpiteestä. Mikäli karensien antokäytäntöä muutetaan nykyisestä, on sillä merkitystä myös toimeentulotuen tarpeeseen sekä perusosan alentamisen käytäntöihin.

Toimeentulotukilain mukaan ehkäisevää toimeentulotukea voidaan käyttää työllistämisen edistämiseksi kunnan antamien ohjeiden mukaisesti. Tuen käyttö riippuu kunnan harkinnasta ja sen tarkemmista ohjeista. Tällä hetkellä vain osa kunnista on ohjeistanut myöntämään ehkäisevää tukea nimenomaan myös työllistämisen edistämiseksi. Useimmiten tukea käytetään kriisitilanteiden ehkäisemiseen, esim. asumisen turvaamiseen.

6. TYÖMARKKINATUEN AKTIVOINNIN SEKÄ TYÖTTÖMYYDEN PERUSTURVAN RAHOITUKSEN UUDISTAMISEN LÄHTÖKOHDAT

6.1. Yhteenveto työmarkkinatuen ongelmista

Aktiiviseen työvoima- ja sosiaalipolitiikan on tehty lukuisia uudistuksista, joilla on lisätty työnhaun aktiivisuutta ja parannettu työttömien työllistyvyyttä. Näistä ja työllisyyden kasvuun tähänneestä talouspolitiikasta huolimatta virta pitkittyneeseen työttömyyteen on jatkunut myös laman jälkeisinä voimakkaan talouskasvun ja paranevan työllisyyden vuosina. Vuoteen 2004 tultaessa pitkäaikaistyöttömyys on kääntynyt uudelleen kasvuun, ja vaikeasti työllistyvien määrä on edelleen korkea, noin 170 000 henkilöä. Uutta virtaa yhdenjaksoiseen pitkäaikaistyöttömyyteen on noin 60 000 henkilöä vuodessa.

Työmarkkinatuki oli alun perin tarkoitettu aktiiviseksi toimenpidetuksi, jolla samalla turvataan tuen saajan toimeentulo aktiivitoimien aikana. Käytännössä tuki on muodostunut pitkäkestoiseksi toimeentulotueksi suurelle joukolle työttömiä:

- Virta pitkittyneeseen, krooniseen työttömyyteen on jatkunut viime vuodet runsaana ja tasaisena, erityisesti työmarkkinatuen saajilla
- Rakenteellisen työttömyyden ryhmästä **joka toinen** on pitkään (yli 2 vuotta) työmarkkinatukea saaneita.
- Kaikista työttömistä työnhakijoista **joka neljäs** on pitkään työmarkkinatukea saanut työtön
- **Yli 4 – 8 vuotta** työmarkkinatukea saaneiden määrä kasvaa jatkuvasti ja voimakkaasti
- Jo vuonna 1997 yhdistelmätuen perusteeksi todettiin mm. että pitkään työmarkkinatukea saaneen työttömyysajan odote oli noin 6 vuotta. Tämä on nyt toteutumassa.
- Virta pitkittyneeseen työttömyyteen on huolimatta lukuisista uudistetuista aktivointi- ja palveluohjelmista jatkunut runsaana ja tasaisena myös hyvinä kasvun vuosina
- Työmarkkinatuen **menot** ovat puolet työministeriön budjetista, **1 000 milj. euroa**
- Kun työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa noin 10 vuotta, **yli puolet saajista on saanut niin pitkään työmarkkinatukea, että siitä on käytännössä muodostunut kansalaispalkkaan verrattava toimeentulolähde**. Tutkimukset ja tilastot osoittavat, että suuri joukko ajautuu työmarkkinatuella ilman, että ovat juurikaan osallistuneet mihinkään toimenpiteisiin vuosikausiin.

Työmarkkinatuesta on **käytännössä muodostunut osa viimesijaista sosiaaliturvaa, mikä on vastoin lainsäädännössä määriteltyä työmarkkinatuen tarkoitusta**. Tämä yhdessä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen erilaisten rahoitusjärjestelyjen kanssa on osaltaan vaikeuttanut johdonmukaisen työttömien aktivointipolitiikan luomista paikallistasolla. Eri etuuksien rahoitusjärjestelmät ovat johtaneet sellaisiin kannustin- ja ohjausvaikutuksiin, joita järjestelmiin ei ole tarkoitettu. Tämä yhdessä muiden syiden kanssa on johtanut osalla työmarkkinatuen saajista pitkiin passiivisiin työttömyysjaksoihin.

Käynnistetetyt ohjelmat ja toimenpiteet ovat helpottaneet työmarkkinatuen saajia sijoittumaan työelämään tai siirtymään passiivisesta työttömyydestä työllistyvyyttä parantaviin toimenpiteisiin. Niiden jatkaminen nyky muodossaan ei kuitenkaan riitä vähentämään pitkään passiivisella työmarkkinatuella olevien työttömien suurta määrää. Uudistukset eivät ole olleet laajuudeltaan ja tehokkuudeltaan riittäviä suhteessa suureen pitkäaikaistyöttömyyden tulovirtaan ja jo olemassa olevaan pitkittyneeseen työttömyyteen (eli varantoon). Aktiivisen työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan uudistuksia ei ole käytännössä riittävästi toteutettu tarkoitettulla tavalla, mikä on heikentänyt toteutetun aktivointipolitiikan työllisyysvaikutuksia.

Kohtuullisen talouskasvun ja lisääntyvän eläköitymisen seurauksena työvoiman kysyntä ja työpaikka-avauksien määrä lisääntyvät. Rakenteelliseen työttömyyteen kuuluvat työnhakijat ovat merkittävä työvoimavara. Tulevaisuuden työvoimatarpeeseen vastaaminen edellyttää, että vaikeasti työllistyvien ryhmään kuuluvat työmarkkinoiden käytettävissä olevat henkilöt sijoittuvat työelämään. Mahdollinen kehitysvaihtoehto kuitenkin on, että puutteet työnhakijoiden työllistyvyudessa ja etuusjärjestelmiin sisältyvät rakenteelliset ongelmat vaikeuttavat tai hidastavat avautuvien työpaikkojen täyttymistä. Tehokas työvoiman tarjonta ja työvoimatarpeeseen vastaaminen edellyttää ensivaiheessa pitkään työttömänä olleen työvoiman osallistumista yksilöllisen tarpeen mukaan järjestettyihin työmarkkinavalmiuksia parantaviin aktiivitoimenpiteisiin ja riittävää tukea työnhakuun.

Työmarkkinatukijärjestelmä ei nykyisellään toimi alkuperäisen tarkoituksensa mukaan eikä riittävän tehokkaasti. Tukijärjestelmän toiminta aktivointiin kannustavana ja työllistyvyyttä tukevana on keskeisessä asemassa, kun tavoitteena on nostaa työttömyysastetta hallituksen tavoitteiden mukaisesti, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet ja alentaa korkeaa työttömyyttä. Keskeiset ongelma-alueet ja haasteet, joihin tukijärjestelmällä tulee vastata, ovat:

- Virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen on vähennettävä. Ensisijaista on estää työttömyysjaksojen pitkittyminen uuden pitkäaikaistyöttömyyden syntymisen välttämiseksi. Tähän tarvitaan tehokasta työvoimapolitiikkaa sekä työhön ja aktivointiin haakeutumista nykyistä paremmin kannustavaa etuusjärjestelmää
- Pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyden varannon purkamiseksi työvoimapolitiittisten aktiiviohjelmien tasoa on nostettava, aktiiviohjelmien ja etuusjärjestelmien epäviralliset ohjausvaikutukset poistettava ja vaikuttavuutta parannettava
- Työvoiman kysyntää avoimilla työmarkkinoilla ja ns. välityömarkkinoilla on tarpeen tukea pitkään työttömänä olleiden sijoittumiseksi työelämään.

6.2. Ehdotusten peruslähtökohdat

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelma, johon työryhmän toimeksianto perustuu, edellyttää sellaisen mallin valmistelemista, jossa työmarkkinatuki muutetaan vastikkeelliseksi sekä tähän liittyen valmistelua, jolla voidaan uudistaa työttömyyden perusturvan rahoitusjärjestelmää. Tämän vuoksi työmarkkinatuen uudistamisen lähtökohtien kannalta on ollut välttämätöntä ja ratkaisevaa sen arvioiminen, ovatko viime vuosina tehdyt lukuisat uudistukset, niiden jatkaminen ja tehostaminen aikaisemmalla konseptilla riittäviä ratkaisemaan jatkossakin työmarkkinatukityöttömyyden ongelman.

Edellä kuvatun kokonaiskehityksen perusteella on käytettävissä riittävä ja selkeä näyttö siitä, että työmarkkinatukityöttömyyden aito ratkaisupyrkimys edellyttää nykyisten toimenpiteiden ja palvelujen tehostamisen ohella rakenteellisia muutoksia ja toimintakulttuurin muutosta kaikkien toimijoiden, erityisesti julkisen vallan toimintaan. Työllisyyttä edistävien palvelujen ja toimenpiteiden rahoittajien, niiden järjestäjien sekä asiakkaina olevien työttömien toiminta on saatava nykyistä olennaisesti tehokkaammaksi ja samansuuntaiseksi niin, että kokonaisuudistus kannustaa kaikkia osapuolia toimimaan yhteiskunnan hyvinvointirakenteen ylläpitämiseksi tarvittavan työllisyyden lisäämiseen. Tämä lähtökohtaperiaate, työttömien aseman ja työllistyvyyden parantaminen on myös lähtökohtana työttömyyden perusturvan rahoituksen kehittämisessä.

Työmarkkinatuki on ajallisesti rajoittamaton tuki, jonka maksamisen päättymiseen yksilön, työttömän näkökulmasta vaikuttavat työmarkkinatilanne ja tarjolla olevat työtilaisuudet, työttömän valmiudet ja osaaminen, työttömän oma aktiivisuus sekä työllistymistä tukeva palvelujärjestelmä. Työttömän aktiivisuuden lisäämisen näkökulmasta tulee ratkaistavaksi se, onko sellainen toimintatapa, jossa korostetaan ensisijassa aktiivitoimien tarjonnan lisäämistä ilman työmarkkinatuen saajan nykyistä selkeämpää osallistumisvelvollisuutta aktivointiin työmarkkinatuen ehtona, tuottanut toivottavat tulokset. Nykyinen ja aikaisempi ajattelutapa rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi on jatkuvasti lähtenyt lähes pelkästään siitä, että työttömälle on järjestettävä aktivointia ja toimenpiteitä. Tällainen yksipuolisesti toimien tarjoamista korostava linja on osoittautunut riittämättömäksi ja varsin haavoittuvaksi kun otetaan lisäksi huomioon, että työttömyysturvaseuraamusten soveltamisessa on viime vuosina tapahtunut edellä etuusjärjestelmiä selvittävässä kohdassa todettuja muutoksia.

Viime vuosina tehdyt lukuisat uudistukset, toteutetut toimenpiteet ja uudet palvelut verrattuna tutkimuksista, tilastoista ja käytännöstä saatuihin tietoihin osoittavat kiistattomasti sen, että vaatimalla jatkuvasti lisää ja parempia toimenpiteitä ei saavuteta haluttuja ja riittäviä tuloksia. Pelkästään uusien toimenpiteiden lisääminen ja esimerkiksi sen odottaminen, että erityisesti työmarkkinatukityöttömyyden alentamiseksi viime vuosina käyttöön otetut eri viranomaisten yhteispalvelut ja nyttemmin työvoiman palvelukeskukset alkavat joskus tuottaa tulosta ei ole uskottavaa eikä kokemusten mukaan pelkästään tällä linjalla edeten voida ratkaista rakenteellisen työmarkkinatukityöttömyyden ongelmaa.

Suuri osa työmarkkinatuen saajista saa perustoimeentulonsa pitkäaikaisesti tai pysyvästi työmarkkinatuesta, mikä samalla tarkoittaa yksilön syrjäytymistä ensin tehokkaasta työvoiman tarjonnasta ja lopulta syrjäytymistä kokonaan työmarkkinoilta. Työmarkkinatuen saajien riskiryhmään, joita uhkaa pitkäkestoinen työttömyys, kuuluu noin 100 000 työtöntä. Työmarkkinatuen kehittämiseksi on näin ollen kysyttävä, onko yksilön valinnanvapautta ja yksilöllisyyttä korostava linja tuottanut toivotut tulokset. Kysymys on siitä, onko yhteiskunnan ja yksilön kannalta ja myös tulevaisuuden haasteita ajatellen moraalisesti kestävä ja humanimpaa turvata eläminen pysyvästi pienillä toimeentuloetuksilla työmarkkinoiden ulkopuolella kuin se, että nykyistä olennaisesti määrätietoisemmin edistetään ja edellytetään toimeentulon hankkimista pääosin muilla keinoin kuin työttömyysetuuksilla. Ilmeisesti asennoituminen tulonsiirtoihin ja niiden avulla toimeentulon hankkimiseen on muuttunut 1990 -luvun lamaa edeltäneeseen aikaan verrattuna. Laman aikana ja sen jälkeenkin oli työn puutteen vuoksi erityisen tärkeää turvata työttömien toimeentuloa työttömyysetuuksilla ja niihin kytkeytyvillä aktiiviohjelmilla. Lamavuosien jälkeen tästä toimintatavasta irrottautuminen on osoittautunut ongelmalliseksi.

Työttömyysetuudet eivät voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole nykyisinkään vastikkeettomia etuuksia, vaan ne ovat työstä saatavaan toimeentuloon nähden aina toissijaisia. Työmarkkinatuki on vielä työttömyyspäivärahasta poiketen tarkoitettu erityisesti tueksi, jota maksetaan aktivoinnin ajalta. Työmarkkinatuki on työttömyyden perusteella maksettava syyperusteinen etuus, jonka saaminen edellyttää, että työtä vailla oleva henkilö hakee työtä ja on 1) työkykyinen 2) työmarkkinoiden käytettävissä ja 3) työhaluinen.

Työryhmän ehdotusten lähtökohtana on, että oikeutta työhön ja työllä hankittavaa perustoimeentuloa on pidettävä keskeisenä tavoitteena, minkä vuoksi vanhan konseptin eli nykyisen toimintatavan sijalle on löydettävä uusia toimintatapa. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että palveluja ja toimenpiteitä on nykyisestä tehostettava ja lisättävä. Samalla uusi toimintatapa tarkoittaa, että työmarkkinatukea on muutettava alkuperäisen tarkoituksensa mukaiseksi aktiiv-

vitoimien aikaiseksi tueksi. Työttömän on edistettävä kaikin keinoin työmarkkinoille pääsyään, ja tätä tuetaan kaikilla palveluvälineillä, mutta jos työttömyys yhteiskunnan maksamilla työttömyysetuuksilla pitkittyy, työttömän on osallistuttava yleisesti hyväksytyihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Yleisesti hyväksytyjä aktiivitoimenpiteitä ovat erityisesti: työ, tuettu työ, työharjoittelu, koulutus, kuntoutus ja näiden yhdistely eli palvelukokonaisuudet sekä työllistymistä tukevat peruspalvelut.

Ehdotuskokonaisuuden tarkoituksena on erityisesti se, että virta pitkittyvään työttömyyteen voidaan katkaista nykyistä olennaisesti tehokkaammin. Työttömyyden virtaan vaikuttaminen edellyttää peruspalvelujen ja nimenomaan varhaisen puuttumisen tehostamiseksi erilaisia toimenpiteitä verrattuna niihin toimiin, jotka pitäisi tarjota erittäin pitkään työmarkkinatukea saaneille työttömille. Työttömyyden varantoon vaikuttaminen edellyttää laadullisesti ja sisällöllisesti kokonaan toisenlaisia toimenpiteitä kuin työttömyyden virtaan vaikuttaminen. Tavoitteena on tasapainotilan saavuttaminen niin, että varantoon kohdistuvilla toimilla on uskottava ja ennalta ehkäisevä aktivointivaikutus myös työttömyyden virtaan niin, että omatoiminen aktiivinen työmarkkinoille pyrkiminen on peruslähtökohta heti työttömyyden alusta. Toimintatavan on oltava määrätietoinen mutta samalla ehdottoman oikeudenmukainen siten, että työnhakijoilla on heti työnhaun alusta lähtien tiedossa työmarkkinatukietuuden saamiseen liittyvät ehdot, oikeudet ja velvollisuudet.

Edellä todetut peruslähtökohdat ehdotuksille tarkoittavat myös sitä, että työmarkkinatuen muuttaminen uudeksi, pysyväksi työttömyyseläkeputkeksi on voitava estää. Työllisyysasteen nostamisen kannalta ei ole myönteistä, että pitkittyneeseen työmarkkinatukityöttömyyteen ajautuu jatkuvasti lisää työttömiä, joille lopulta annetaan mahdollisuus siirtyä eläkkeelle tai muun etuuden piiriin pois työmarkkinoilta kun muuta ei enää ole tehtävissä.

7. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET TYÖMARKKINATUEN JA TYÖTTÖMYYDEN PERUSTURVAN RAHOITUKSEN UUDISTAMISEKSI

7.1. Tavoitteet

Työmarkkinoilla on kaksi pääongelmaa:

- miten turvata tulevaisuuden työmarkkinoiden työvoimatarpeet sekä
- samalla laajan työvoimareservin työllistyvyys sukupolvenvaihdoksessa avautuviin tehtäviin

Työmarkkinatuen uudistamisella on välitön yhteys yleisiin työllisyystavoitteisiin, jotka on asetettu lähivuosien talouspolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi.

Yhtymäkohdat yleisiin työllisyystavoitteisiin – perusongelma

- Hallitusohjelmassa asetetut työllisyystavoitteet 100 000 työpaikan lisäämiseksi hallituskaudella ja pidemmällä tähtäimellä 75 prosentin työllisyysaste tarkoittavat, että työllisten määrän pitäisi lisääntyä yhteensä yli neljännesmiljoonalla vuoteen 2011 mennessä. Näin haasteellisia tavoitteita tuskin voidaan saavuttaa ilman rakenteellisia muutoksia pelkästään taloudellisen kasvun työllisyyttä lisäävään vaikutukseen tuudittautuen.

Tulevaisuus - sukupolvenvaihdos

- Työmarkkinoilta poistuu työvoimasta vuoteen 2015 mennessä noin miljoona työllistä, ja poistuma on jatkuvasti suurempi kuin työmarkkinoille tuleva työvoima. Sukupolvenvaihdoksessa on välttämätöntä, että käytettävissä olevat omat työvoimareservit saadaan mahdollisimman laajasti työmarkkinoille

Jos tavoitteena on työllisyysasteen olennainen nostaminen ja työttömyysasteen alentaminen, myös rakenteellisen työttömyyden ryhmästä on saatava työvoimaa avoimille markkinoille. Peruskysymys on näin ollen se, minkälaisen lisätoimenpitein voidaan edistää työllisyysasteen toteutumista puuttumalla nykyistä määrätietoemmin myös rakenteellisen työttömyyden ongelmaan.

Vaihtoehdot, jos uudistuksia ei tehdä

- Entistä suurempi joukko työvoimasta on pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolella työmarkkinatuella, josta on jo muodostunut osa perusturvaa eikä ensisijassa työttömyysaikaista toimeentuloa
- Huonoin vaihtoehto on pienillä toimeentuloetuksilla pysyvästi ja kokonaan työttömänä eläminen.

Johtopäätös

Talouden ja työllisyyden kasvulle voi tulla jatkossa esteitä, jos mittava osa työikäisestä työvoimasta ajautuu pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Kun yleensä tähän mennessä talouskasvu on ollut edellytyksenä työllisyyden kasvulle kysymyksenasettelu voi jatkossa muuttua: riittääkö työvoima, niin määrällisesti kuin laadullisesti, sellaiseen taloudelliseen kasvuun, joka on hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen ylläpidolle välttämätöntä.

Työmarkkinatuen aktivointikokonaisuuden päätavoitteita ovat työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden alentaminen sekä nykyistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuksien ja aktiiviohjelmien kokonaisuus. Tavoitteen saavuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että

- **lisätään työmarkkinatuen saajien aktivointia**
- **muutetaan työmarkkinatuki vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen**
- **katkaistaan ja tyrehdytetään ajautumista pitkittyneeseen työttömyyteen työmarkkinatuella**
- **poistetaan etuus- ja rahoitusjärjestelmistä sellaisia epävirallisia ohjaavia vaikutuksia, jotka antavat mahdollisuuden toimia tai ohjaavat eri toimijoita käyttäytymään ja toimimaan vastoin etuusjärjestelmien tavoitteita sekä työttömyyden alentamistavoitetta**

Päämääränä on lisäksi se, että uudistuskokonaisuuden avulla saadaan vähintäänkin pidemmällä aikavälillä alennettua työttömyyden hoidon julkisia kokonaismenoja.

7.2. Työmarkkinatuen muuttaminen vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen

Työmarkkinatuen vastikkeellisuus ehdotetaan toteutettavaksi kahdella tavalla:

- a) Määrittelemällä tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen saamisehdot seuraamusten osalta nykyistä tiukemmiksi
- b) Ottamalla käyttöön tietyn työttömyysajan jälkeen erityinen aktiivikausi, jonka aikana sen piiriin tuleville järjestetään tiheä palveluiden ja aktivointitoimien kokonaisuus siten, että aktivointikauden aikana kaikille tarjotaan ja kaikilla on mahdollisuus osallistua aktivointiin.

Työmarkkinatuella ei ole perustuslain säännöksistä johtuen mahdollista säätää laissa erityistä enimmäiskestoja. Tätä kysymystä on selvitetty työryhmän hankkimassa oikeustieteen tohtori Pentti Arajärven asiantuntijalausunnossa, joka on työryhmän mietinnön liitteenä. Perusoikeuksista johtuen hallitusohjelmassa tarkoitettu vastikkeellisuus on toteutettava muulla tavoin kuin rajoittamalla työmarkkinatuen saamisoikeuden kestoja. Perusoikeuksien näkökulmasta ei ole estettä sille, että asetetaan työmarkkinatuen saamisen ehdoksi, nykyisiä ehtoja tiukemminkin, työllistymiseen liittyviin toimenpiteisiin osallistuminen.

Työttömien peruspalvelut ja osa työvoimapolitiittisista aktiiviohjelmista on kohdennettu siten, että työmarkkinatuella pitkään olleiden toimenpiteitä tehostetaan aikaisempien palveluiden lisäksi siinä vaiheessa kun työmarkkinatukea on maksettu työttömyyden perusteella 500 päivää eli noin kaksi vuotta. Työmarkkinatuesta on viime vuosina 500 päivän kohdalla muodostunut työllistymisedellytysten uudelleenarviointipiste, jolloin työttömyyden edelleen pitkittyminen on suuri uhka. Lisäksi arviointiajankohtaan on myös vaikuttanut se, että työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on 500 päivää.

Tämän vuoksi on perusteltua pitää lähtökohtana, että työmarkkinatuki käytännössä lakkaa passiivisena tukena 500 maksupäivään. Aktiivitoimenpiteiden ajalta henkilöllä olisi nykyistä vastaavasti edelleen oikeus työmarkkinatukeen työttömyyden kestosta riippumatta. Jos kysymys on työttömästä, jolle on maksettu työttömyyspäivärahaa 500 päivän enimmäisaika, ja työtön siirtyy sen jälkeen työmarkkinatuella, ehdotetaan että työmarkkinatuki käytännössä lakkaisi 180 työmarkkinatuen maksupäivään. Edellä mainittuihin 500 ja 180 päivään sisältyisi ainoastaan työttömyyden perusteella maksettu työmarkkinatuki eikä aktiivitoimenpiteiden ajalta maksettu tai työnantajalle maksettu työmarkkinatuki. Tähän ajankohtaan päättyy tarveharkinnaton työmarkkinatuki. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan aktiivitoimet käynnistyvät ansiöpäivärahalta työmarkkinatuella joutuneiden osalta tästä ajankohdasta.

Työmarkkinatuen seuraamuksia ehdotetaan kehitettäväksi seuraavasti:

- Jos työmarkkinatuella oleva työtön ennen 500 maksupäivän kulumista ja vastaavasti työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella siirtynyt ennen 180 maksupäivän kulumista kieltäytyisi yksilöidystä hänelle tarjotusta soveltuvasta toimenpiteestä tai työstä, seuraamukset menettelystä määräytyisivät nykyisten säännösten mukaisesti.
- Jos 500 päivää työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahalta siirtynyt 180 päivää työmarkkinatukea saanut työtön kieltäytyy osallistumasta hänelle tarjottuun soveltuvaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen, oikeus työmarkkinatukeen lakkautetaan toistaiseksi. Työmarkkinatukioikeutensa toistaiseksi menettäneellä olisi kuitenkin oikeus päästä uudelleen työmarkkinatuella oltuaan viisi kuukautta työvoimapolitiisessa toimenpiteessä tai työssä. Työtön voisi siten vaikuttaa keskeytetyn työmarkkinatuen uudelleen saamiseen osallistumalla toimenpiteeseen. Toimenpiteestä kieltäytyminen ei näin ollen lakkautta henkilön työttömänä oloa, työttömän statusta. Samalla tästä seuraisi, että työvoimaviranomaisten olisi määräajoin tarjottava toimenpiteestä kieltäytyneelle henkilölle uudelleen työllistymistä edistäviä toimenpiteitä, joihin osallistumalla hänen oikeutensa työmarkkinatukeen voi palautua. Työmarkkinatuen palautuminen voisi siten tapahtua henkilön oman aktiivisuuden tai viranomaisten tarjoutusten perusteella. Työllistymistä edistävillä toimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joista kieltäytyminen nykyisinkin aiheuttaa työttömyysetuuden menettämisen.
- Oikeus työmarkkinatukeen jatkuisi kuitenkin aina yli 500 päivän (180 päivän) siihen saakka kunnes aktivointitarjous on tehty ja aktivointi alkaa. Jos aktivointiin osallistunut jää toimenpiteen jälkeen työttömäksi, hänen oikeutensa saada työmarkkinatukea jatkuu normaalisti.
- Aktivoinnin perusmuodot vastaisivat nykyisiä toimenpiteitä: työ, tuettu työ, työmarkkinatoimenpiteet kuten työharjoittelu, koulutus ja kuntoutus sekä viimesijaisena kuntoutustyyppinen toiminta. Toimenpiteisiin osallistumisen ajalta työmarkkinatuen saajalle maksetaan ylläpitokorvausta. **Vastikkeellisuus ei siten tarkoita sitä, että työttömän tulisi osallistua pelkästään työmarkkinatuella toimenpiteisiin.** Jos työttömälle tarjotaan esimerkiksi työtä tai tuettua työtä, hänelle maksetaan työn ajalta palkkaa.

7.3. Työvoimapolitiisten aktiivitoimien lisääminen ja uusi aktiivikausi

Vastikkeellisuuden toinen tunnusmerkki, erityinen aktiivikausi jonka aikana palveluja ja työvoimapolitiisia toimenpiteitä lisätään, ehdotetaan järjestettäväksi seuraavasti:

- Työmarkkinatukea yli 500 päivää (noin kaksi vuotta) ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan jälkeen työmarkkinatukea yli 180 päivää saaneille työttömille toteutetaan aktiivikausi siten, että työllistymistä edistäviä toimenpiteitä järjestettäisiin neljän vuoden aikana vähintään kaksi vuotta. Lähtökohta olisi se, että työttömän olisi aktivointikaudella osallistuttava työllistymistään edistävään aktivointiin vähintään puolet kyseisestä kaudesta edellyttäen, että hänen työttömyyttään ei saada päättymään aiemmin. Aktivointitoimenpiteet voitaisiin joustavasti aloittaa jo siinä vaiheessa kun työttömyys uhkaa ylittää ja pitkittyä yli 500 päivän, esimerkiksi yhden vuoden työttömyyden jälkeen jo nykyisin käytössä olevilla toimenpiteillä. Kyse ei siis ole kaavamaisesta aktiivikaudesta vaan pääsäännöstä, jonka on toimittava asiakkaan tarpeiden mukaisesti.
- Aktivoinnin oikea-aikaisuutta ja kohdentumista tehostettaisiin aktivointikaudella niin, että työttömälle yksilöllisesti soveltuvia toimia järjestettäisiin aktiivikaudella määräajoin ja toistuvasti, ja toimenpiteiden jälkeen olisi säännöllisesti ja välittömästi arvioitava yhdessä aktivointiin osallistuneen kanssa, mitä toimenpiteet ovat vaikuttaneet se-

kä sovittava jatkotoimista. Jos jatkotoimet eivät tehoa ja työttömyys jatkuu, työttömälle järjestettäisiin uusi toimenpide aktiivikaudella jne. Palveluiden, arvioinnin ja suunnitelmien sekä aktiivoinnin järjestelyistä vastaisivat useimmiten työvoiman yhteispalvelupisteet ja palvelukeskukset.

- Aktiivointikaudelle kohdistuvien toimenpiteiden lisäys toteutettaisiin siten, että työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden työttömien (ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan jälkeen työmarkkinatukea yli 180 päivää saaneille) aktiivointiaste nostetaan puolella nykyisestä noin 20 prosentin tasosta 30 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että aktiivoinnin piirissä olevien työttömien määrä lisääntyisi keskimäärin 20 000 tasolta 30 000:een. Aktiivointitoimenpiteet on mahdollista mitoittaa niin, että toiminnan käynnistyessä kaikille kohderyhmän eri henkilöille on tarjottavissa aktiivointia. Jos aktiivointitoimien kesto kerrallaan olisi noin kuusi kuukautta, vuoden aikana aktiivointiin voisi osallistua 60 000 eri henkilöä.

Aktiiviohjelmien keskeiset toimenpiteet aktiivointikaudella ovat:

- Työkokeilu (työelämävalmennus) työmarkkinatuella ja siihen maksettavalla ylläpitokorvauksella
- Yhdistelmätki ja koulutus
- Viimesijaisena kuntouttava työtoiminta
- Toimenpiteiden yhdistelmät ja palvelukokonaisuudet (koulutus, kuntoutus, työkokeilu, yms. työllistymistä edistävät palvelut, päihdehuolto, mielenterveyspalvelut, velkaneuvonta)
- **Aktiivointikokonaisuus tarkoittaa samalla osalle työttömiä eräänlaisten välityömarkkinoiden käyttöön ottamista** asteittain 500 päivän (180 päivän) vaiheessa: osalla on helpommin paluumahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille, osalla on niin paljon ongelmia, että kyse on pääosin pitempiaikaisesta tuetusta kuntoutustyyppisestä toiminnasta ja palveluista, joihin osallistutaan pysyväksi muodostuvan työttömyyden estämiseksi ja työmarkkinoille paluun edistämiseksi. Työmarkkinatuella jo vuosikautia olleiden tukeminen edellyttää käytännössä pitkäkestoista kuntoutusta, elämänhallinnan tukemista sekä kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteitä, joista työtoiminnalla ei ole nykyisinkään enimmäiskeston rajoituksia. Työmarkkinatuella on koko tukijärjestelmän voimassaoloajan, eli noin 10 vuotta ollut noin 16 000 työtöntä. Monelle tähän ryhmään kuuluvista ensisijainen toimenpide on mitä todennäköisemmin eläke-edellytysten selvittäminen.
- Aktiiviohjelmiä ja palveluja järjestetään valtion ja kuntien, työvoiman palvelukeskusten ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Palvelukeskusten käyttöön tarkoitettujen työhallinnon ostopalvelujen voimakas kehittäminen työllistymisedellytysten tueksi on välttämätöntä.

Uusi aktiivikausi tarkoittaisi näin ollen **puuttumista ensinnäkin aktiivikaudelle tulevaan uuteen työttömyyden virtaan** niin, että aktiivointi aloitetaan työmarkkinatuen maksupäivien ylittäessä tai uhatessa ylittää 500 päivää (180 päivää). Edelleen jos työttömyys jatkuu varsinaisen aktiivikauden jälkeen, korostuvat viimesijaiset kuntouttavan työtoiminnan toimet sekä palvelukeskuksen järjestämät tai hankkimat muut palvelut. Aktiivointia toteutettaisiin säännöllisesti varsinaisen aktiivikauden jälkeenkin.

Lisäksi uusi aktiivikausi on otettava käyttöön ja järjestettävä toimenpiteitä niille, jotka uudistuksen voimaan tullessa ovat jo saaneet työmarkkinatukea yli 500 päivää. Osa erittäin pitkään työmarkkinatukea saaneista eli **ns. varannossa olevista tarvitsee uudistuksen siirtymävaiheessa edellä todetun mukaisesti muita kuin varsinaisia työvoimapolitiittisia toimenpitei-**

tä, viime kädessä eläke-edellytysten selvittämistä. Tälle ryhmälle korostuvat erityisesti työvoiman palvelukeskuksen toimenpiteet. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että työmarkkinatuella erittäin pitkään työttömänä olleille ei voida tarjota varsinaiselle aktiivikaudelle ensisijassa tarkoitettuja työ-, työharjoittelu- tai koulutustoimenpiteitä. Varsinkin uudistuksen siirtymävaiheessa toimenpiteiden valintaan vaikuttavat näin ollen jo pelkästään kohderyhmän työttömyyden kestosta johtuvat suuret erot.

Työryhmän toimeksianto edellyttää työmarkkinatuen muuttamista nykyistä vastikkeellisemmaksi. Nyt ehdotettavaa kokonaisuutta voidaan ja tulee tarkastella myös käänteisestä eikä pelkästään velvoittavuuden näkökulmasta. **Kun kaikille pitkään työmarkkinatukea saaneille tarjotaan ja kaikilla on mahdollisuus osallistua työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin kyse on myös eräänlaisesta pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuusta.** Takuuluonnetta korostaa lisäksi se, että työmarkkinatuen saajat ovat työvoiman palvelukeskusten keskeinen asiakasryhmä, joiden työttömyyden purkamiseen erityisesti pyritään palvelukeskusten palveluilla. Ehdotuksen tavoitteena on näin ollen erityisesti, että pitkäkestoinen ja ajallisesti rajoittamaton toimentuloetuudella eläminen saadaan päättymään ja estettyä ennalta uutta rakenteelliseksi muodostuvaa työttömyyttä .

Jäljempänä ehdotettava työmarkkinatuen ja toimentulotuen uusi rahoitusmalli luo voimakkaan kannustimen aktiivikauden toimenpiteiden lisäämiseen ja laadun parantamiseen paikallisena yhteistyönä. Aktiivikauden toimenpiteiden järjestäminen ja lisääminen edellyttää kuitenkin huomattavia ponnisteluja työvoiman palvelukeskuksilta ja muilta toimijoilta. Tämän vuoksi on erityisesti tehostettava työttömille tarkoitettuja työvoimatoimistojen peruspalveluja, joiden avulla voidaan estää ajautumista aktiivikaudelle ja pitkittyneeseen, syrjäytymiskehitykseen johtavaan työttömyyteen.

7.4. Työvoimatoimiston peruspalvelujen kehittäminen työnhakijoille

Työryhmän ehdotusten keskeisenä tavoitteena on ”kautta linjan” estää ja tyrehdyttää virtaa pitkittyvään työttömyyteen. Ehdotuskokonaisuuden toteuttaminen edellyttää näin ollen myös työvoimatoimistojen palveluiden kehittämistä. Työvoimatoimistojen nykyistä peruspalveluvalikoimaa, mm. työnhakusuunnitelman sisältöä, osaamiskartoituksia, työnhakijoiden haastattelun ja palvelun säännönmukaisuutta ja suunnitelmien toteutuksen seuranta on parannettava. Julkisen työvoimapolun palvelurakennemuutostus, jonka osana vaikeasti työllistyvien palveluja on jo ryhdytty toteuttamaan työvoiman yhteispalvelussa ja palvelukeskuksissa, lisää koko palveluorganisaation ja työvoimatoimistojen peruspalvelujen resursseja sekä samalla mahdollisuuksia puuttua aikaisempaa tehokkaammin ja varhemmin myös työttömyyden pitkittymiseen.

Peruspalvelujen kehittäminen

Työvoimatoimistojen peruspalveluissa ehdotetaan otettavaksi käyttöön nykyistä olennaisesti tarkempi arvio työttömän työmarkkinatilanteesta (profilointi), jossa selvitetään työttömän valmiudet avoimille työmarkkinoille. Asiakkaan haastatteluista, työnhakusuunnitelmasta ja osaamisen kartoituksesta on muodostettava informaatio, joka sisältää tilannearvion työttömän ”etäisyydestä” suhteessa työmarkkinoihin. Tilannearvio tallennetaan sähköiseen järjestelmään ja sitä käytetään työnhakusuunnitelman osana sekä palvelujen ja aktivoiminnan peruslähteenä:

- Työvoimatoimiston peruspalvelujen uudistaminen tarkoittaa erityisesti sitä, että palvelut nostavat näkyviin riskiryhmät, joita uhkaa pitkäkestoinen työttömyys. Työttö-

myyden virran tyrehtyttämistä tuetaan voimakkaasti peruspalveluilla: asiakkaan profilointi tehdään heti työnhaun alussa siten, että määritellään asiakkaan etäisyys työmarkkinoista (työhistoria, osaamisen puutteet, ongelmat ja mahdollisuudet)

- Säännölliset työnhakuhaastattelut, työnhakusuunnitelma ja sen tarkistaminen, osamiskartoitus, työtarjoukset sekä aktiivinen työnhaku ja sen tukeminen ovat keskeisiä toimenpiteitä peruspalveluissa. Työnhakusuunnitelmat ovat keskeinen palveluväline, joten niiden yksilöintiä ja tarkkuutta on parannettava. Suunnitelmissa tulee yksilöidä ja sopia konkreettisesti asiakkaan velvollisuudeksi kuuluvasta omatoimisesta työnhausta, tarvittaessa sen tukemisesta esim. työnhakuklubien avulla sekä muista työllistymistä edistävästä toimista. Yksilöityjen suunnitelmien toteutumista on seurattava ja tarvittaessa puututtava suunnitelmien toteutuksen puuteisiin. Itse asiassa kysymys on siitä, että työnhakusuunnitelmia ja muita palveluvälineitä ryhdytään täysimääräisesti käyttämään hyvän palvelun välineenä siten kuin alun perin tarkoitettiin aikaisemmassa vuonna 1998 toteutetussa peruspalvelujen uudistamisessa.

Vaikuttaminen aktiiviohjelmien kohdentamiseen

Nykyisten työvoimapolitiittisten aktiiviohjelmien käyttäminen on vakiintuneesti mahdollista jo varhemmin kuin ehdotettavalla aktiivikaudella toteutettavat toimenpiteet. Lisäksi työmarkkinatuen maksaminen työnantajalle työllistämisen tukena on nykyisin mahdollista jo 200 päivää (noin 9 kuukautta) työmarkkinatukea saaneen työttömän työllistämiseksi. Tätä mahdollisuutta on kehitetty siten, että 200 päivää työmarkkinatuen saaneella on tietyin edellytyksin oikeus työmarkkinatuen suuruiseen työllistymis- ja koulutusseteliin. Tällä toimenpiteellä pyritään lisäämään työmarkkinatuen käyttöä työllistymisen välineenä.

Jos työttömyyden virtaan eli työttömyyden pitkittymiseen pyritään vaikuttamaan aloittamalla aktiivitoimet jo melko varhaisessa vaiheessa, peruspalvelujen on myös tästä syystä tunnistettava riskiryhmät nykyistä olennaisesti tarkemmin ja nopeammin. Näin on meneteltävä sen estämiseksi, etteivät toimenpiteet kohdistu sellaisiin työttömiin, jotka työllistyisivät ilmeisesti tukitoimenpiteitä (ns. kuolleen painon estäminen). Asiakkaita ei myöskään saa jakaa kahteen kastiin siten, että muodostuu aktivointia odottavien joukko ja työvoimatoimistossa palveltavien joukko. Paremmen riskiryhmien tunnistamisen avulla voidaan varmistaa se, että moniammatillisen palvelun tarpeessa olevat asiakkaat saadaan ohjattua ajoissa työvoiman palvelukeskuksiin.

Ennalta ehkäisevät vaikutukset

Ehdotuskokonaisuuden peruslähtökohdissa on todettu, että ehdotettavilla toimenpiteillä (vastikkeellisuus, aktiivikausi) pyritään tasapainotilaan, jossa aktiivikauden toimilla on uskottava ja ennalta ehkäisevä aktivointivaikutus myös työttömyyden virtaan niin, että vastikkeellisuus ja aktiivikauden toimenpiteet lisäävät pyrkimistä työmarkkinoille työttömyyden alusta lähtien. **Samalla korostetaan, että toimintatavan on työvoimatoimiston peruspalveluissa oltava määrätietoinen ja ehdottoman oikeudenmukainen** niin, että työmarkkinatukea saaville työnhakijoille selvitetään heti työnhaun alusta työmarkkinatuen saamiseen liittyvät ehdot, oikeudet ja velvollisuudet: jos työmarkkinatukea saava työnhakija ei onnistu määrääjässä työllistymään avoimille työmarkkinoille, työmarkkinatuki muuttuu vastikkeelliseksi.

Näin ollen kun kaikki tietävät työttömyyden pitkittyessä joutuvansa aktivointikaudelle, siihen kohdistuvilla toimenpiteillä ja mitoituksella **on mahdollista saada uskottava ennalta ehkäisevä vaikutus myös työttömyyden virtaan niin, että työttömän omatoiminen osallis-**

tuminen ja aktivoituminen toteutuu paremmin heti työttömyyden alusta. Tämän seurauksena voidaan arvioida, että omatoimisesti poistuminen työmarkkinatuetta ja pyrkiminen työmarkkinoille lisääntyy nykyisestä ennen aktivointikautta.

Seuranta ja arviointi

Ehdotuskokonaisuuden toteutuksen **seuranta ja arviointia varten on välttämätöntä kehittää tietojärjestelmää.** Työvoimatoimistojen toimenpiteitä tulee seurata tietojärjestelmän kautta niin, että jokaisen työvoimatoimiston toiminta ja toiminnan tulos saadaan näkyviin. On siis kehitettävä muutosjohtamisen tueksi sellainen seuranta- ja arviointijärjestelmä, joka tukee toteutusta ja sen johtamista ja jonka avulla voidaan puuttua uudistuksen laiminlyönteihin tai muihin puutteisiin. Lisäksi on tarpeen säännöllisesti mitata ja selvittää työvoimatoimistojen palvelujen vaikutusta asiakkaiden omaehtoiseen aktivoitumiseen. Vastaavaa seuranta on kehitettävä myös työvoiman yhteispalvelujen ja palvelukeskusten toiminnan arviointia varten.

Tavoitteiden asettaminen

Lisäksi ehdotuskokonaisuus edellyttää toteutuksen seuranta varten, että julkiselle työvoimapaikalle ja palvelukeskuksille asetetaan tavoitteet mm. työttömyyden virran tyrehdyttämiselle ja rakenteellisen työttömyyden varannon alentamiselle. Tavoitteita on tältä osin jo pitkälti käytössä muun muassa hallituksen työllisyysohjelman seurannassa rakenteellisen työttömyyden alentamisen vaikuttavuustavoitteiden mittareina.

7.5. Valtion ja kuntien välisen rahoitusmallin kehittäminen

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeästi lisätä työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saaneiden aktivointia ja siten tukea uudelleentyöllistymistä, pienentää virtaa pitkäaikaiseen työttömyyteen, toteuttaa työttömyysturvalaissa säädettyä työmarkkinoiden käytettävissä olon vaatimusta sekä siirtää panostuksia passiivisista toimeentulotuista aktiivista toimintaa tukeviin etuuksiin ja toimiin. Muutos selkeyttää järjestelmien keskinäistä vastuunjakoa, kohdentaa paremmin oikeat palvelut oikeisiin ryhmiin ja luo uutta dynamiikkaa työmarkkinakenttään. Uudistukseen liittyy kiinteästi jo toteutettu työvoiman palvelukeskuskonsepti ja työllisyyttä tukevien toimien kehittäminen.

Nykytilassa toimintaa heikentää se tosiasia, että eri tukimuodot rahoitetaan eri tavoin. Työmarkkinatuen rahoittaa kokonaisuudessaan valtio. Toimeentulotuesta vastaa kunta, mutta valtio osallistuu menoihin valtionosuusjärjestelmän kautta keskimäärin kolmanneksella. Valtionosuus kohdentuu eri kuntiin eri lailla riippuen muista tekijöistä, eikä siten suoraan kohdennu yksittäisen kunnan toimeentulotukimenojen mukaan. Jos työmarkkinatuen maksatus keskeytetään esimerkiksi karenssin takia, henkilö on yleensä oikeutettu toimeentulotukeen. Paikallistasolla ja yksittäisessä päätöksenteossa rahoitusvastuun erot voivat vaikuttaa ja ohjata toimintaa enemmän kuin työllistämisen edistämiseen pyrkivät viralliset tavoitteet, kuten edellä luvussa 5.5. rahoituksen ohjausvaikutuksista on todettu. Keskeinen osa työmarkkinatuen aktivointiuudistusta on siten muodostaa nykyistä neutraalimpi rahoitusrakenne tämän ryhmän toimeentuloa turvaaville etuuksille ja jakaa passiivimenojen rahoitusvastuu kuntien ja valtion kesken.

Rahoitusuudistuksen keskeisinä tavoitteina on siirtää maksetun tuen painopistettä passiivituesta aktiivitukseen.

Ehdotuksella neutraloidaan rahoitusvastuun vaikutusta siihen kumpaa passiivitukea (työmarkkinatukea tai toimeentulotukea) maksetaan jolloin toimenpiteet ja tuet kohdentuvat siten kuin olemassa olevassa lainsäädännössä tarkoitettu.

Rahoitusmallissa työttömien aktivoinnin järjestäminen hyödyttää taloudellisesti kaikkia osapuolia. Ratkaisu palkitsee kuntia, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä. Rahoituksen kokonaisratkaisulla voidaan saavuttaa työllisyyden parantamiseen nykyistä toimivampi kehittävä ja kannustava dynamiikka ilman uusia velvoittavia säännöksiä.

Rahoitusratkaisulla edistetään sitä, että työvoiman palvelukeskuksissa toimivilla keskeisillä osapuolilla on yhtäläinen intressi pyrkiä parantamaan nykyistä kestävämmällä tavalla työllisyyttä paikallistasolla.

Passiivisen työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoituksen tasapainomalli

Työmarkkinatukea yli 500 päivää passiivisesti saaneiden **passiivisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu ehdotetaan jaettavaksi puoliksi valtion ja kuntien kesken**. Tätä lyhyemmän passiivisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu säilyy nykytilanteen mukaisesti valtion vastuulla. Jos yli 500 päivää työmarkkinatukea saanut työtön osallistuu aktiiviseen toimenpiteeseen ja palaa sen jälkeen työttömäksi, hänen työmarkkinatuen rahoituksensa säilyy työttömyysaikana jaetun rahoitusvastuun piirissä.

Toimeentulotuki, lukuun ottamatta kuntien harkinnanvaraisesti myöntämä tukea, **irrotettaisiin valtionosuusjärjestelmästä ja toimeentulotuen rahoitus tältä osin jaettaisiin puoliksi valtion ja kuntien kesken**. Toimeentulotuen määräytymistä täsmennettäisiin. Toimeentulotukeen määriteltäisiin **normitettu osa**, jota valtion ja kuntien jaettu rahoitusvastuu. Normitettu osa vastaisi sitä osaa perustoimeentulotuesta, joka nykyään maksetaan suoraan toimeentulon turvaamiseksi. Valtion osuus menoihin määräytyisi suoraan menoperusteisesti kunnittain.

Lisäksi kunnat voisivat edelleen osana sosiaalityötään korvata harkinnanvaraisesti myös muita menoja ja myöntää ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Tämän osuuden rahoitus olisi edelleen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piirissä. Näissä tilanteissa tarve muuhunkin sosiaalityöhön lienee yleensä keskeinen.

Rahoituksen kokonaisratkaisulla ei siirretä työttömiä kuntien vastuulle eikä yksinään kuntien työllistämistoimien vastuulle. Kuten edellä uuden aktiivikauden kuvauksessa on todettu, aktiivitoimenpiteitä ehdotetut määrälliset lisäykset mukaanlukien järjestetään valtion, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyönä kuten nykyisinkin.

Valtio ja kunnat vastaisivat yhdessä myös työttömyyden välittömistä taloudellisista kustannuksista. Rahoitusratkaisulla edistetään näin ollen myös sitä, että **työvoiman palvelukeskuksissa toimivilla keskeisillä osapuolilla on yhtäläinen intressi myös työttömyyden kustannusten näkökulmasta pyrkiä parantamaan työllisyyttä paikallistasolla nykyistä kestävämmällä tavalla**. Samalla aktiivitoimenpiteiden lisääminen vahvistaa muutoinkin palvelukeskusten toimenpidevalikoimaa.

Rahoituksen koelaskelma

Työryhmä on laatinut koelaskelman siitä, miten rahoitusuudistus vaikuttaa kuntien ja valtion rahoitusosuuksiin. Koelaskelmassa on arvioitu pelkän rahoitusvastuun muutoksen vaikutus sekä tilanne, kun yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktiivintiasetusta on ehdotuksen mukaisesti korotettu nykyisestä 20 prosentista 30 prosenttiin, mikä vastaa tavoiteltua tilaa. Tämä arvioidaan saavutettavan 2-3 vuoden aikana.

Koelaskelman mukaan rahoitusmuutos johtaisi 30 prosentin aktiivintiaseteella kokonaismenojen lisääntymiseen 36 milj. eurolla. Aktiivointiin käytettäisiin 100 milj. euroa nykyistä enemmän. Kuntien kustannusrasitus kasvaisi 150 milj. euroa. Tämä kompensoitaisiin täysimääräisesti. Näin ollen valtion menot lisääntyisivät 36 milj. eurolla eli kokonaismenojen kasvua vastaavasti.

Nykyisellä aktiivointitasolla (20 prosenttia), eli ilman aktiivointitoimenpiteiden lisäystä kuntien kustannusrasituksen lisäys olisi 180 milj. euroa.

Valtion osalta aktiivointitoimenpiteiden rahoituksesta päätetään valtiontalouden kehysten puitteissa.

Koska muutoksen tavoitteena on alentaa virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen uudistus alentaa kokonaismenoja vähitellen. Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden osuuden pieneneminen 10 prosentilla (9 800 henkilöllä) alentaisi koelaskelman mukaan kokonaismenoja nykytasosta varovaisesti arvioituna 39 milj. euroa. Säästö kohdistuu sekä kunnille että valtiolle.

Rahoituslaskelman perustana taustatiedot

Vuoden 2004 toukokuussa työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneita oli 98 000 henkilöä. Vuosittain aktiivitoimenpiteissä on yli 500 päivää passiivitukea saaneista 20 prosenttia. Alueelliset erot ovat suuria. Työmarkkinatukea, asumistukea ja toimeentulotukea maksetaan osittain päällekkäin. Työmarkkinatukea saavista noin 1/3 saa myös toimeentulotukea²⁰.

Työmarkkinatukea on maksettu yli 500 päivää tukea saaneille yhteensä 716,4 milj. €. Tästä passiivista työmarkkinatukea maksettiin 515,3 m€ (vuositasolla 78 400 tuen saajaa) ja aktiivitukea 201,1 m€ (vuositasolla 19 600 tuen saajaa).

Toimeentulotukimenot vuonna 2003 olivat 490 m€ On arvioitu²¹ että ei-harkinnanvaraisen tuen osuus tästä olisi keskimäärin 90 prosenttia eli **441 m€**

Työmarkkinatuen rahoitus on kokonaan valtion vastuulla, ja toimeentulotuki on kuntien rahoitusvastuulla. Toimeentulotuen menot otetaan kuitenkin huomioon valtionosuusmenoina (STM:n valtionosuuksien menopohjassa), joten valtio osallistuu toimeentulotuen kuluihin valtionosuusprosentin verran. Valtionosuus kohdentuu eri kuntiin eri tavoin riippuen muista tekijöistä, eikä siten suoraan kohdennu yksittäisen kunnan toimeentulotukimenojen mukaan.

Valtio rahoittaa kokonaan työmarkkinatuen aktiivintijaksoihin liittyvät korotukset sekä muut aktiivoinnin aikaiset tuet.

²⁰ Yleensä toimeentulotuen tarve johtuu asumiskustannuksista, joita yleinen asumistuki ei kata. Henkilöille, joilla pääasiallinen tulo on työttömyysturvaetus, on toimeentulotuen saajista noin puolet ja menoista maksetaan noin viidennes.

²¹ 1990-luvun puolivälin selvitysten mukaan sekä toimeentulotuen ns. Kela-kokeilun perusteella voidaan arvioida että toimeentulotuesta noin 10 prosenttia keskimäärin on harkinnanvaraisesti myönnettyä. Kuntakohtaiset erot harkinnanvaraisen tuen käytössä voivat olla suuria, mutta harvassa osuus on suurempi.

Kunnat rahoittavat aktivointia ja kuntoutusta tukevat palvelut (kuntoutustoimet, päihdehuolto, sosiaalityö yms.) Laskelmassa ei ole otettu huomioon kunnan nykyisin osana peruspalveluja rahoittamien aktivointia ja kuntoutusta tukevien palveluiden kustannuksia. Näiden osalta rahoitusvastuu valtion ja kunnan välillä säilyy ennallaan.

Uudistuksen vaikutukset kuntatasolla

Kokonaisuutena 30 prosentin aktivointiasteen tavoitetilassa kuntien kustannusrasitus yhteensä kasvaa 150 milj. euroa, mikä on tarvittavan kompensaation määrittämisen lähtökohta. Tämä vastaa keskimäärin 28,7 euron menonlisäystä asukasta kohden.

Kuntien osalta muutos vaihtelee. Rahoitusmalli suosii lähtökohtaisesti kuntia, jotka aktiivisesti harjoittavat työllisyyspolitiikkaa ja joilla työmarkkinatukimenot ja toimentulotukimenot ovat samantasoiset. Lisäksi se hyödyttää kuntia jotka nykytilanteessa ovat valtionosuusjärjestelmän ja siihen sisältyvän verotulotasauksen yhteisvaikutuksen johdosta valtionosuusjärjestelmässä 'nettomaksajia'.

Eniten kompensaatiota tarvitaan kunnissa, joissa työmarkkinatukimenot ovat suuret ja erityisesti merkittävästi toimentulotukimenoja suuremmat, ja jotka ovat merkittäviä valtionosuiden saajia.

Yhtenäistä selkeää syytä sille miten yksittäisen kunnan tilanne muuttuu ei kuitenkaan ole. Keskeinen tekijä on korkea työttömyys ja siihen liittyvänä korkeat työmarkkinatukimenot. Saman työttömyysasteen kunnilla voi kuitenkin olla merkittävästikin toisistaan poikkeava työmarkkinatukimenon taso ja myös rahoitusratkaisun vaikutukset voivat olla merkittävästi erilaiset. Aineiston perusteella voidaan päätellä, että myös kunnan muut erityispiirteet mukaan lukien kunnan toimintapolitiikka ovat merkitseviä tekijöitä. Pelkästään valtionosuusjärjestelmän kautta ei siten voitane varmistaa kompensaation oikeudenmukaista jakautumista, vaan osa kompensaatiosta on kohdennettava erikseen.

Kuntakompensaation toteutus

Rahoitusmuutos lisää kuntien välittömiä kustannuksia toimentuloturvan rahoituksesta. Rahoitusmuutoksen aiheuttama lisämeno korvataan täysimääräisesti kunnille. Kompensatio toteutetaan siten, että se on valtion ja kuntien välisen rahoitusvastuun kannalta kustannusneutraali. Kompensaation toteutustapa valitaan siten, että kompensatio kokonaisuudessaan kohdistuu kuntiin, ja että sen kohdentama kompensatio yksittäisen kunnan osalta perustuu rahoitusmuutoksesta aiheutuneeseen lisämeneon.

Kompensatio toteutetaan mahdollisimman laajasti valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien peruspalveluita tukevasti. Jatkovalmistelussa työmarkkina- ja toimentulotuki uudistuksen sekä vuoden 2006 alusta toteutettavan valtionosuusperusteiden tarkistuksen kuntakohtaiset vaikutukset sovitetaan yhteen niin, että edellä tarkoitettu tavoite toteutuu. Jatkovalmistelussa voidaan osa kompensaatiosta käyttää sen kohdentumista parantaviin, kuntien aktivoinnista aiheutuvia menoja alentaviin ja kuntien aktivointimahdollisuuksia lisääviin tukimuotoihin.

Kuntien saaman kompensaation taso mitoitetaan siten, että se vastaa toteutunutta lisärasitusta ja alennetaan siirtymävaiheessa (2-3 vuotta) asteittain kunnes valtion rahoittama aktiivitoimien tavoitetaso (30 prosenttia) on saavutettu.

Valtio huolehtii siitä, että aktiivitoimien määrä kohoaa tavoitetilan edellyttämälle tasolle ja säilyy tulevina vuosina suhteellisesti vähintään samalla tasolla.

Yhteenveto rahoitusmallista

1. Työmarkkinatukea yli 500 päivää passiivisesti saaneiden rahoitus jaetaan tasan kuntien ja valtion kesken. Tätä lyhyemmän työttömyyden osalta työmarkkinatuen passivirahoitus säilyy nykytilanteen mukaisesti valtiolla.
2. Toimeentulotukimenoissa määritellään normitettu osuus, joka irrotetaan valtion-osuusjärjestelmästä. Tämän rahoitus jaetaan tasan kuntien ja valtion kesken.
3. Aktivointijakson aikaisista kustannuksista vastaa valtio samalla tavoin kuin nykyisin.
4. Kunnille kompensoidaan rahoitusvastuun muutoksista aiheutuva lisärasitus kokonaisuudessaan ja siten, että se yksittäisen kunnan osalta vastaa mahdollisimman tarkasti rahoitusmuutoksesta aiheutuvaa lisämenoa.
5. Valtio sitoutuu omalta osaltaan sellaiseen työvoimapolitiikkaan, että aktivointiasteen korottaminen tavoitetilan tasolle toteutuu ja säilyy suhteellisesti vähintään samalla tasolla.

7.6. Toimeentulotuen aktivointi ja kannustavuuden lisääminen

Edellä ehdotettu toimeentulotuen rahoitusvastuun jakaminen valtion ja kuntien kesken edellyttää, että toimeentulotuen normitettavissa oleva perusosa määritellään lainsäädännössä. Määrittelyn tavoitteena on turvata asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ja normitetun perusosan yhtäläinen taso sen mukaisena kuin se on nykyisin. Yksityiskohdista sovitaan jatkovalmistelussa siten, että muutoksella ei heikennetä nykyistä toimeentulotukea. Tässä yhteydessä toimeentulotuen raportointijärjestelmää kehitetään.

Kunnan sosiaalilautakunta edelleen käsittelee harkinnanvaraisen toimeentulotuen sekä ennaltaehkäisevän toimeentulotuen.

Ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä pyritään lisäämään sekä edistämään sen käyttöä työllistymistä tukeviin tarkoituksiin mm. osana työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palvelukokonaisuuksia. Työttömien aktivointi ja työn kannustavuuden lisääminen perustuu sellaisten vaihtoehtojen ja toimenpiteiden tarjoamiseen, jotka edesauttavat työtöntä hakeutumaan työhön tai sitä edistävään toimenpiteeseen. Ehkäisevän toimeentulotuen osuus koko toimeentulotuen kustannuksista pyritään pitämään aikaisemmin suositetulla tasolla, 3,3 prosentissa.

8. EHDOTUSTEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN

Työryhmän työn kannalta keskeisin perusoikeus on perustuslain 18 §:ssä säädetty oikeus työhön. Perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetty oikeus työhön velvoittaa julkista valtaa. Useissa muissakin perustuslain säännöksissä, erityisesti säädettyä velvollisuudesta turvata TSS-oikeuksien toteutumista on velvoitettavaksi tahoksi määritelty julkinen valta. Julkinen valta -käsitteen sisältö vaihtelee jossain määrin perusoikeuksittain. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan yleisesti todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot kaikkien perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien osalta. Kuntien on siten perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiseen valtaan kohdistetun velvoitteen mukaisesti edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyydestä huolehtiminen on lähes aina kuulunut kunnan tehtäviin, myös eri tavoin pakolliseksi tehtäväksi säädettyinä, esimerkiksi työttömyyden estämisenä ja työttömien avustamisena.

Työryhmän esittämän ehdotuskokonaisuuden keskeisenä tarkoituksena on turvata julkisen vallan velvollisuuden ja yksilön oikeuden toteutuminen nykyistä paremmin erityisesti niiden työnhakijoiden osalta, jotka ovat olleet pitkään ja toistuvasti työttöminä tai joita uhkaa pysyvä syrjäytyminen työmarkkinoilta.

Työmarkkinatuen vastikkeellisuuden kannalta keskeinen säännös on perustuslain 19 §:n 2 momentti, jonka mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta.

Työmarkkinatuen rahoitusta koskevien ratkaisujen tulee olla sopusoinnussa kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n vaatimusten kanssa. Pykälä edellyttää muun muassa, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Työryhmä on pyytänyt toimeksiantoonsa ja ehdotuksiinsa liittyvistä perusoikeuskysymyksistä asiantuntijalausunnan tohtori Pentti Arajärveltä. Lausunto on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

9. YHTEYDET MUUHUN VALMISTELUUN

Työryhmän työn aikana on valtioneuvoston piirissä ja kolmikantaisesti valmisteltu useita työllisyystavoitteiden toteuttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Muu vireillä oleva valmistelu on vaikuttanut myös työryhmän työn rajauksiin.

Hankkeita, joilla on yhtymäkohtia työmarkkinatuen uudistamiseen, ovat esimerkiksi:

Muutosturva

Tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2005 – 2007 on sovittu työllistymisen ja muutosturvan toimintamallin toteuttamisesta. Muutosturvan tavoitteena on ehkäistä tuotannollisesta ja taloudellisista syistä irtisanottujen pitkään työssä olleiden työttömyyttä. Muutosturva koostuu toimista ja niihin liittyvistä etuuksista, joilla edistetään henkilön sijoittumista uuteen työpaikkaan (job-to-job –guarantee). Toimintamallin toimeenpano aloitetaan tes-määräyksin sopimuskauden alusta 16.2.2005 alkaen. Täydellisenä toimintamalli toteutuu kuitenkin vasta sitä koskevien lainsäädäntömuutosten tultua voimaan. Toimintamalli toteutetaan muuttamalla työsopimuslakia, yhteistoimintalakia, työttömyysturvalakia sekä julkisesta työvoimapolvelusta annettua lakia. Korotetun koulutustuen periaatteista on sovittu ansioturvaan oikeutettujen osalta. Peruspäivärahan saajien osalta tuki selvitetään erikseen.

Muutosturvan tavoitteeksi on asetettu mahdollisimman nopea työllistyminen uusiin avautuviin työpaikkoihin. Se tukee osaltaan talouden kasvua ja dynamiikkaa. Muutosturva tukee työryhmän omaksumia tavoitteita, koska työttömien virtaan ja varantoon on joka tapauksessa puuttettava erilaisin keinoin. Näistä keinoista kaikkein tehokkain on mahdollisimman varhainen puuttuminen työttömyyden uhkaan ja työttömyyteen.

Matalan tuottavuuden toimialojen tukeminen

Työryhmän ehdotukset, jotka koskevat etuuksien rahoitusta ja tukien korottamista, luovat paikallisille toimijoille voimakkaan kannustimen järjestää työmarkkinavalmiuksia parantavia ja työmarkkinoille kuntouttavia toimia sekä tarjota tuettuja työmahdollisuuksia työttömille.

Työryhmään ehdotuksille ja muille työllisyysohjelman hankkeille, kuten työvoiman palvelukeskuksille asetetut tavoitteet voivat kuitenkin jäädä toteutumatta, jos lähiajan työvoiman kysyntä työmarkkinoilla kohdentuu voimakkaasti pelkästään korkeaa koulutusta ja tuottavuutta edellyttäviin työtehtäviin. Työttömyyden alentamisen kannalta on tärkeää, että työvoiman kysyntää on myös matalan tuottavuuden toimialoilla. Siten hallituksen matalan tuottavuuden työn tukiratkaisu on olennainen osa työmarkkinatuen aktivoinnin tavoitteiden toteuttamista. Koska tukimallia valmistellaan erikseen, työryhmä ei ole ottanut kantaa tukiratkaisun toteutusmalliin.

Työllistämistukien uudistaminen

Erikseen on valmisteltu työllistämistukijärjestelmän uudistusta, jolla tukijärjestelmää yksinkertaistetaan ja työllistämistukien vaikuttavuutta parannetaan. Tarkoituksena on eräin osin korottaa työllistämistukia ja liittää tukityöhön koulutusta nykyistä laajemmin. Työttömien työnhakijoiden aktiivisuuden lisäämiseksi selvitetään tukiuudistuksen yhteydessä mahdollisuudet työllistämistukisetelin nykyistä laajempaan käyttöön. Mahdollisen tukisetelin käyttöönoton myötä pyritään yksinkertaistamaan työllistämistukien myöntämismenettelyä.

Työllistämistukeen liittyvät muutokset on tarkoitettu yksityiskohtaisesti valmisteltaviksi samassa aikataulussa työryhmän ehdotusten jatkovalmistelun kanssa.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistäminen

Työryhmä ei työnsä aikana ole käsitellyt vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseen liittyviä erityiskysymyksiä. Heidän työllistämiseensä liittyviä ehdotuksia on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä (Sosiaalisen työllistämisen työryhmä), joka jätti raporttinsa 26.1.2005.

Mainittu työryhmä teki useita ehdotuksia, jotka liittyvät muun muassa lainsäädäntöön, sosiaalisiin yrityksiin, työvalmentajatoimintaan, työkeskusten ja avustajajärjestelmän kehittämiseen, tukityöllistämiseen ja työvoiman palvelukeskuksiin sekä eräisiin etuuksiin, kuten vammaistukeen ja eläkkeen lepäämään jättämiseen.

10. AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka ERÄISSÄ EU-MAISSA

10.1. Tanska

Aktiivinen työvoimapolitiikka on keskeinen osa Tanskan työmarkkinamallia, joka tähtää työmarkkinoiden joustavuuden ja turvallisuuden tasapainoiseen yhdistämiseen. Työmarkkinat ovat joustavat paikallistasolla tapahtuvan palkanmuodostuksen ja vähäisen irtisanomissuojan ansiosta. Työttömyysajan taloudellinen turva on järjestetty poikkeuksellisen hyvällä ansiosidonnaisella työttömyysturvalla. Työmarkkinoiden toimivuutta tuetaan laaja-alaisella aktiivisella työvoimapolitiikalla, jossa korostetaan työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia tasapainoisesti. Työllisyysaste oli vuonna 2003 EU-maiden korkein, 75,1 prosenttia. Työttömyysaste oli alimmillaan 1990-luvun lopulla alle 5 prosenttia, mutta on 2000-luvun alussa noussut 5,6 prosenttiin.

Tanska on sijoittanut aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmiin runsaasti resursseja. Työttömien aktivointiaste on eurooppalaisessa vertailussa korkea, 47,2 prosenttia. Aktiiviohjelmiin käytettävä määräraha on Suomeen verrattuna kolminkertainen, vaikka työttömien määrä on lähes puolet vähemmän kuin Suomessa.

Vuonna 2002 aloitetussa työpolitiikan uudistuksessa työvoimapalvelun painotusta on siirretty työttömyysjakson alkuun tavoitteena tukea työnhakua ja nopeaa työllistymistä. Työnhakija laatii ja tallentaa CV:nsä työnvälityksen tietojärjestelmään, mikä on ehtona työttömyysturvan maksatuksen jatkumiselle. Kaikki työnhakijat osallistuvat työvoimatoimistossa profilointiin, jossa arvioidaan työnhakijan työllistymisen todennäköisyyttä ja palvelutarvetta. Keskustelu työvoimaneuvojan kanssa käydään 2-3 kuukauden välein.

Työttömyyden jatkuessa yli yhden vuoden alkaa aktivointijakso. Aktiivitoimenpiteiden kesto on keskimäärin kuusi kuukautta. Jos työtön palaa aktiivitoimien jälkeen uudelleen työttömäksi, uusi aktivointitarjous tehdään kuuden kuukauden jälkeen. Riskiryhmillä on mahdollisuus aktiivitoimenpiteisiin varhaisessa vaiheessa. Nuorilla aktivointi alkaa viimeistään kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen. Myös työpaikkatarjouksia tehdään työnhakijoille usein. Runsaan työ- ja aktivointitarjousten tekemisen on todettu lisäävän työnhakuaktiivisuutta siten, että avoimille työmarkkinoille hakeutuminen lisääntyy ennen aktiivikauden alkua. Aktivointiohjelmilla on siten työhön hakeutumista tukevaa ja työttömyyden pitkittymistä ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Työvoimapolitiikka on Tanskassa toteutettu kahden erillisen palvelujärjestelmän avulla. Valtion vastuulla olevat työvoimatoimistot tarjoavat työvoimapalveluja vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluville henkilöille. Kunnallista sosiaaliavustusta saavat työttömät ovat kuntien järjestämän aktivoinnin piirissä. Syksystä 2004 alkaen julkinen työvoimapalvelu ja kunnallinen aktivointi yhdistetään uusiin työvoimatoimistoihin, joissa työvoimahallinto ja kunta tarjoavat yhteistyönä palveluja kaikille työttömille työttömyysturvan lajista riippumatta.

Työttömyyden perusteella maksettava sosiaaliturva koostuu vapaaehtoisesta työttömyysvakuutuksesta sekä vakuuttamattomille henkilöille ja neljän vuoden maksimajan työttömyysturvaa saaneille maksettavasta kunnallisesta sosiaaliavustuksesta. Suomalaista työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa vastaavia tukimuotoja Tanskassa ei ole.

Työttömyysturvan korvausaste on korkea. Neljän vuoden enimmäisaika jakautuu yhden vuoden tukijaksoon ja kolmen vuoden aktivointijaksoon, johon työnhakijalla on sekä oikeus että

velvollisuus osallistua työttömyysturvan menettämisen uhalla. Korvausaste pienituloisilla on 90 prosenttia aikaisemmista ansioista, kuitenkin enintään 1 850 euroa kuukaudessa. Työttömyysturvan kesto on lyhennetty asteittain aikaisemmasta yhdeksästä vuodesta, ja samalla korvausastetta on nostettu. Työssäoloehto on 52 viikkoa (osa-aikatyössä 34 viikkoa) viimeisen kolmen vuoden aikana. Aktiivitoimiin osallistuminen ei uudista työssäoloehdotusta.

Sosiaaliavustuksen rahoittavat kunnat, ja valtio myöntää verovaroista kunnille tukena 50 prosenttia kustannuksista. Vastaavasti valtio maksaa kunnallisen aktivoinnin kustannuksista korvauksena puolet. Yli 25-vuotiaille sosiaaliavustus on 1 120 euroa kuukaudessa, ja 1 490 euroa jos tuen saajalla on huollettavia. Tukitaso aktivointijaksolla on sama kuin passiivituella ollessa.

Työhön käytettävissä olon vaatimusta toteutetaan käytännössä järjestelmällisesti. Työnhakijan tulee hakea työtä ja osallistua tarjottuun koulutukseen. Sanktioiden laatu vastaa pitkälti Suomen lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, mutta erona on järjestelmällinen työmarkkinoilla olon tarkastelu tarjoamalla työpaikkoja tai aktiivitoimia säännöllisesti.

Julkisen työvoimapolitiikan yhteistyötä hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa lisätään hankkimalla työvoimapolitiikkaa muilta palvelun tuottajilta, kuten yksityisiltä, yleishyödyllisiltä organisaatioilta, järjestöiltä ja työttömyyskassoilta. Tavoitteena on tehokkuuden lisääminen hyödyntämällä muilla toimijoilla olevaa tietoa ja osaamista tiettyjen kohderyhmien työllistymisen helpottamiseksi. Ulkoistetut palvelut täydentävät julkista työvoimapolitiikkaa, eivätkä korvaa niitä. Työvoimapolitiikan ja työmarkkinajärjestöjen keskinäinen yhteistyö on erittäin tiivistä, ja työvoimapolitiikan linjoista ja toteutuksesta on vallinnut laaja konsensus.

10.2. Iso-Britannia

Iso-Britanniassa työllisyysaste on noussut koko 1990-luvun ajan, ja vuonna 2003 se oli 71,8 prosenttia. Työttömyysaste on vastaavana ajanjaksona laskenut 10 prosentin tasolta 5,0 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömyysasteen aleneminen on ollut erittäin nopeaa. Iso-Britanniassa sosiaalietuuden taso on suhteellisen alhainen ja ne ovat tarkkaan kohdennettuja.

Vuonna 1996 työvoimatoimistot ja työttömyysturvasta vastanneet toimistot yhdistettiin, ja työttömyysturvan eri muodot muutettiin yhdeksi työnhakijan tueksi (*Jobseeker's Allowance, JSA*). Uudistuksen tavoitteena oli työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien aktivointi. Julkisessa työvoimapolitiikassa painotetaan yksilöllisestä ohjauksesta, neuvontaa ja tehokasta työnhakua mittavien aktiiviohjelmien sijasta. Työvoimapolitiikan aktivointiaste olikin vuonna 2002 EU-maiden alhaisin, 17 prosenttia. Julkinen työvoimapolitiikka hankkii useat toimenpiteet ulkoisilta palveluntuottajilta.

Aktiivinen työvoimapolitiikkaa järjestetään eri kohderyhmille tarkoitettuilla *New Deal* -ohjelmilla. Niiden ensisijaisina tavoitteena on työttömien aktivointi, kontaktien määrän lisääminen ja muuttaminen ohjaukselliseksi. *New deal for young people* -ohjelmaan osallistuvat kuusi kuukautta työttömänä olleet 18-24 -vuotiaat työnhakijat. Nuoret aloittavat ohjelman neljä kuukautta kestäväällä Gateway -vaiheella, jossa henkilökohtainen työvoimaneuvoja etsii heille työtä. Mikäli työtä ei löydy, nuorella on mahdollisuus osallistua aktiiviohjelmiin, joissa vaihtoehtoina ovat kokopäivätoiminen opiskelu tai työharjoittelu enintään 12 kuukauden ajan työttömyyskorvauksen suuruisella tuella tai kuuden kuukauden työskentely vapaaehtoisjärjestössä, julkisella sektorilla tai muulla työnantajalla. Kieltäytyminen aktivointitoimen-

piteestä johtaa työttömyysetuuden menettämiseen määräajaksi. Mikäli nuori palaa aktiivijakson jälkeen työttömäksi, alkaa seurantajakso, jossa toimenpiteet ovat vastaavia kuin Gateway -vaiheessa.

Evaluoititutkimusten mukaan *New Deal* -ohjelmilla on ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tämän perusteella ohjelmia on vuoden 2001 jälkeen laajennettu uusille kohderyhmille. *New deal for 25 plus* on suunnattu yli 25-vuotiaille, vähintään 18 kuukautta työttömänä olleille työnhakijoille. Ohjelmaan sisältyy henkilökohtaista neuvontaa, kolmen kuukauden aktiivointijakso ja seurantajakso. Aktiivointijakso on pakollinen 25-49 -vuotiaille työttömille. Vastaavia ohjelmia on toteutettu myös yksinhuoltajille, vajaakuntoisille ja ikääntyneille. Nämä ohjelmat ovat työnhakijalle vapaaehtoisia.

10.3. Alankomaat

Alankomaiden työttömyysaste laski 1990-luvulla nopeasti yli 12 prosentista noin 5 prosenttiin. Työllisyysaste on 73,5 prosenttia. Nopean talouskasvun ja työttömyyden alenemisen taustalla ovat olleet hallituksen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyösopimukset, joilla on tähdätty uusiin työpaikkoihin joustavien palkkaratkaisujen, kohtuullisten työvoimakustannusten ja verokevennysten avulla. Sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan aktiivointiudistukset ja aktiivisen työvoimapolitiikan uudistukset ovat tukeneet kehitystä. Alankomaiden työmarkkinoiden erityispiirre on osa-aikatyön suuri osuus työllisyydestä. Työvoimasta 45 prosenttia työskenteli osa-aikaisesti vuonna 2003. Tästä syystä kokoaikaiseksi muutettu työllisyysaste ei ole erityisen korkea, vaikka työttömyyden alentamisessa on saavutettu hyviä tuloksia. Yhtenä ongelmana työmarkkinoilla on ei-aktiivisen työikäisen väestön suuri osuus.

Työvoimapolitiikassa painotusta siirrettiin 1990-luvun alusta lähtien passiiviturvasta aktiivisiin toimiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan varoja on lisätty ja samalla passiiviset kustannukset ovat vähentyneet. Työttömien aktiivointiastetta on nostettu vähitellen 63 prosenttiin. Aktiivitoimenpiteiden rahoitusta on lisätty alentamalla työttömyys- ja työkyvyttömyyskorvausten tasoa useaan otteeseen 1990-luvulla. Työttömyyskorvauksen kesto on silti edelleen viisi vuotta. Julkisen työvoimapalvelun uudistuksessa keskeisenä periaatteena on ollut yhteistyö yksityisten työnvälitystoimistojen kanssa ja määräaikaisten töiden välityspalvelujen kanssa. Julkinen työvoimapalvelu fokusoituu kuitenkin työmarkkinoiden ongelma-alueisiin: vaikeasti työllistyviin henkilöihin sekä rekrytointiongelmien lieventämiseen. Nuorille, jotka eivät saa työtä vuoden aikana, tarjotaan tuettua työtä julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla. Kaikilta työttömiltä edellytetään aktiivisuussuunnitelmaa.

Vuonna 2002 perustettiin 131 työ- ja toimeentulokeskusta (Centers for Work and Income, CWI), joissa julkisen työvoimapalvelun, sosiaaliturvan ja kunnan sosiaalityön tehtävät yhdistettiin. Toimintatapa vastaa osittain Suomen työvoiman palvelukeskuksia.

Työvoiman kysyntää on tuettu voimakkaasti erityisellä työnantajille suunnatulla matalapalkkatyön tukiratkaisulla (ns. SPAK-järjestelmä). Tämän lisäksi työnantajille on myönnetty maksuhelpotuksia pitkäaikaistyöttömiä työllistettäessä, ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja alennettiin alimmissa palkkaluokissa. SPAK-järjestelmän piirissä oli enimmillään lähes 900 000 palkansaajaa, mutta työttömyyden vähennyttyä tukijärjestelmää on alettu vaiheittain purkaa, ja vapautuvia varoja on siirretty työn vastaanottamista kannustaviin verohelpotuksiin alimmissa tuloluokissa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä kehittää toimenpiteitä, joilla voidaan nostaa työllisyysastetta. Pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden aktivoiminen työllistymään avoimille työmarkkinoille on ehdottomasti kannatettavaa, mutta työryhmän ehdotuksilla kyetään vaikuttamaan hyvin vähän tähän suuntaan. Kuntaliitto pitää mahdollisena lisätä työmarkkinatuen vastikkeellisuutta. Työryhmän ehdotukset eivät varmista työllisyysasteen parantamista ja varsinaista työttömien aktivoimista.

Pitkäaikaistyöttömän aktivointitakuu?

Työryhmä esittää eräänlaista pitkäaikaistyöttömien aktivointitakuuta, jossa kaikille 500 päivää työmarkkinatukea saaneille tarjotaan mahdollisuus osallistua työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin. Näitä työttömiä on nyt noin 80 000 ja heistä aktivoinnin piirissä on noin 20 000. Esityksen mukaan lähivuosina kuntien uuden rahoitusvastuun piiriin tulisi em. ryhmän lisäksi noin 18 000 pitkäaikaistyötöntä (200- 499 päivää työmarkkinatukea saaneet).

Työryhmä ehdottaa aktivointiasteen nostamista 10 000 laskennallisella aktivointityöpaikalla. Nykyisen aktivointitarjonnan ja kokemuksen perusteella on hyvin kyseenalaista, että tämä tavoite toteutuisi, ja vaikka tavoite toteutuisi, nousu ei riitä takaamaan työ- tai aktivointipaikkaa kaikille pitkäaikaistyöttömille. Pitkäaikaistyöttömille sopivia työ- ja aktivointipaikkoja ei ole nytkään riittävästi tarjolla eikä työryhmän ehdotuksilla varmisteta niiden tarjonnan lisäystä.

Työryhmän tavoite jokaisen pitkäaikaistyöttömän aktivointitakuusta on epärealistinen eikä sen varaan voida rakentaa vastikkeellisuuden vaatimusta.

Kuntaliitto katsoo, että kunnat eivät voi työnantajina tarjota noin 50 000 – 60 000 pitkäaikaistyöttömälle järkevää aktivointityöpaikkaa. Lisäksi olisi samanaikaisesti tarjottava toimenpiteitä vähemmän aikaa työttömänä olleille.

Valtion edustajat ovat ilmoittaneet työryhmässä, että lisävoimavaroja aktivointiin ei ole. Katsomme, että työryhmän laskelmien perusteena oleva työttömien aktivoinnin lisäys ei voi onnistua ilman lisävoimavaroja. Korostamme myös, että koska kuntien ehdotetaan osallistuvan työmarkkinaturvan rahoittamiseen, tällainen epävarmuus valtion rahoituksen riittävydestä on ristiriidassa perustuslain rahoitusperiaatteen ja peruspalveluohjelman vaatimusten kanssa.

Emme voi myöskään hyväksyä sitä, että kuntien aktivointitoiminta näyttää edelleen jäävän valtion lisärahoituksen ulkopuolelle, mikä heikentää kuntien mahdollisuuksia lisätä aktivointipaikkoja. Ehdotettu 10 000 aktivointipaikan lisäksi toisi kunnille vastaavat lisä kustannukset.

Kuntaliitto katsoo, että vastikkeellisuuden lisääminen edellyttää riittävää laadukkaiden työ- ja aktivointipaikkojen tarjontaa. Työryhmän ehdotukset eivät takaa aktivointipaikkojen riittävyttä, vaikka hallitus on pitänyt sitä työmarkkinatuen aktivoinnin edellytyksenä.

Työryhmän ehdotukset luovat virheellisiä odotuksia pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksista saada nykyistä paremmin heille sopiva työ- ja aktivointipaikka.

Työryhmän ehdotukset eivät takaa aktivointipaikkojen riittävyttä, vaikka hallitus on pitänyt sitä työmarkkinatuen aktivoinnin edellytyksenä.

Työryhmässä ei ole riittävästi käsitelty sitä, miten on tarkoitus kehittää aktivointitoimenpiteitä sekä parantaa niiden kohdentumista ja vaikuttavuutta. Entä mikä on yksityisen sektorin rooli esimerkiksi tukityöllistämässä? Työmarkkinoiden keskusjärjestöt esittivät joulukuussa tukityön painopisteen siirtämistä yksityiselle sektorille. Aktivointitoimenpiteiden kannalta on myös olennaista, että työvoiman kysyntä on riittävän korkealla tasolla. Tällä hetkellä ei ole tietoa suunnitelmista matalan tuottavuuden työpaikkojen tarjonnan lisäämiseksi ja esimerkiksi muutosturvan vaikutuksista. Näitä kysymyksiä ei työryhmässä ole voitu käsitellä.

Työryhmä on unohtanut lähes kokonaan yksityisen sektorin vastuun ja merkityksen työllistäjänä.

Työryhmä esittää kunnille uutta työttömyysturvan rahoitustehtävää

Tällä hetkellä Kela maksaa työmarkkinatuet, joiden mittavaa rahoitusta työryhmä esittää nyt myös kunnille. Työmarkkinatuen kustannukset ovat työryhmästä saadun tiedon mukaan 716,4 miljoonaa euroa, josta passiivituen kustannukset eli 500 päivää tukea saaneiden menot ovat 515,3 miljoonaa euroa. Työryhmä ehdottaa, että tämän työmarkkinatuen passiivisen osan kustannukset jaetaan valtion ja kunnan kesken suhteessa 50-50. Toimeentulotuen bruttomenot vuonna 2003 olivat 489,2 miljoonaa euroa. Jos aktivointitoimenpiteissä ei onnistuta työryhmän laskelmien mukaisesti, mitä me pidämme täysin mahdollisena, kuntien rahoitusvastuu pitkäaikaistyöttömien perusturvasta voisi lisääntyä pahimmillaan lähes jopa nykyisen toimeentulotukimenojen määrän verran.

Osallistumisesta työmarkkinatuen rahoitukseen tulisi kunnille uusi, mittava rahoitustehtävä ja se merkitsisi kustannusten siirtoa, jonka suuruuteen kunta ei voisi omilla päätöksillään vaikuttaa.

Kuntaliitto ei voi hyväksyä ehdotettua työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtoa kunnille.

Työryhmä esittää kuntien lisämenojen kompensatiota 150 miljoonalla eurolla. Kompensatiota on alennettu ottamalla huomioon aktivointitoimenpiteiden tuoma toivottu säästö. Työryhmä ehdottaa kuntien työttömyysturvan rahoitusvastuun kompensoimista mm. valtion mukaantulolla toimeentulotuen normitetun osan rahoittamiseen. Normitetun toimeentulotuen irrottaminen valtionosuusjärjestelmästä menoperusteiseksi monimutkaistaa valtion ja kuntien rahoitussuhteita eikä kohdenna erilaisten kuntien kannalta neutraalisti. Ehdotus myös lisäisi kuntien ja valtion välistä tarpeetonta edestakaista raha-

liikennettä, eikä se sovi yhteen nykyisten valtionosuusratkaisujen perustavoitteiden kanssa.

Ehdotettu kompensatio kunnille ei ole riittävä eikä selkeä. Esitykset ovat monilta osin täysin auki ja perustuvat osin vääriin oletuksiin.

Kuntaliiton mielestä ehdotettu valtionosuusjärjestely ja erillinen toimeentulotuen, ns. korvamerkitty valtionosuus, eivät ole riittäviä ja kohdennu oikein kuntien pitkäaikaistyöttömien määrän tai suhteellisen väestöosuuden mukaan. Tämänkään työryhmän esittämässä mallissa kompensatiota ei pystytä kohdentamaan kuntaan niin, että se olisi oikeassa suhteessa kunnan menoihin ja aktivointitoimiin.

Kunta ei voi ennakoida toimiensa vaikutusta kompensatioon, kuten muistiossakin jo todetaan. Ehdotukset muuttaisivat merkittävästi kuntien keskinäistä asemaa eivätkä kohtelisi kuntia neutraalisti, kuten työryhmän toimeksianto edellyttää.

Työryhmän keskeisiä ehdotuksia perustellaan lähinnä sillä, että työmarkkinatuesta olisi vastoin sen alkuperäistä tarkoitusta muodostunut osa viimesijaista sosiaaliturvaa. Muistutamme, että hallituksen ohjelman mukaan ”Toimeentulotuen tulee olla viimesijainen toimeentuloturvan muoto ja sen muodostumista pidempiaikaiseksi toimeentulon lähteeksi tulee vähentää. Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi huolehditaan ansio-
turvasta”.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että laadukkaiden aktivointipaikkojen riittämättömyys johtaa kieltäytymisiin aktivointitoimenpiteistä ja lisää hallitusohjelman vastaisesti niiden työttömien henkilöiden määrää, joilla toimeentulotuki on pidempiaikaisen toimeentulon lähde.

Emme pidä oikeana työttömien perusturvaan ja viimesijaiseen turvaan liittyvien rahoituskysymysten käsittelyä irrallaan muista perusturvaan ja sen tasoon liittyvistä kysymyksistä.

Pidämme selkeänä ongelmana myös sitä, että ehdotettu järjestely, jossa työttömien perustoimeen tulon turvaa järjestetään toimeentulotuella, heikentää nykyisestäään perustuslain 19 §:n vaatimuksia työttömien henkilöiden ensisijaisen perustoimeentulon turvan kattavuudesta. Ensisijaisten työttömyysetuuksien tason korottaminen onkin tarpeellista.

Kuntien itsehallinnon kannalta on hyvin ongelmallista, että ehdotuksissa lisätään kuntien kustannusvastuuta ensisijaisesti valtiolle säädetyn työllistämisen ja siihen liittyvän työttömyysturvan hoitamisessa. Esityksillä lisätään myös kuntien rahoitusvastuuta Kellalle vastoin toteutettuja kehittämissuunnitelmia.

Kuntien kannalta on vielä välttämätöntä korostaa, että työmarkkinatuki on ensisijainen etuus ja sellaisena se tulisi säilyttää. Kuntien vastuulla oleva toimeentulotuki on viimesijainen, tilapäisiin kriiseihin tarkoitettu tuki. Toimeentulotuen käyttö on 1990-luvulla lisääntynyt, koska ensisijaisten etuuksien taso on riittämätön.

Kuntaliitto esittää, että normitetun toimeentulotuen maksatus ja rahoitus siirretään Kela:lle. Tätä koskevasta kokeiluista on pelkästään myönteisiä kokemuksia.

Muistiossa esitettyä uudistusmallia ei ole sovitettu yhteen kuntien lakisääteisten ja muiden peruspalvelujen ja niiden rahoituksen kanssa. Kansalaisten palveluista osa on subjektiivisia oikeuksia. Hallitus hyväksyi viime maaliskuussa peruspalveluohjelman, jossa linjataan valtion ja kuntien suhteita vuosille 2005 - 2008. Ohjelmassa sovittiin myös niistä tehtävien lisäyksistä ja (nykyisten) tehtävien laajentamisista, joiden voitiin katsoa mahtuvan kuntatalouden tulevaan raamiin tarkasteluajanjaksolla.

Kuntaliitto katsoo vaarana olevan, että uuden rahoitustehtävän hoitamiseen joudutaan siirtämään resursseja peruspalveluista.

Silloinkin, kun kunta pystyy tarjoamaan pitkäaikaistyöttömälle sopivan työtai aktivointipaikan, mutta työtön siitä kieltäytyy, työtön putoaa työmarkkinatueltä toimeentulotuen piiriin. Kunta ei voi todellisuudessa omilla aktivointitoimenpiteillään varmistaa, että sen vastuu pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta katkeaisi.

Nähdäksemme esitetty malli muodostaa kuntien kannalta sekä työmarkkinatuen että toimeentulotuen menoautomaatin, johon kunnat eivät voi omilla toimillaan juurikaan vaikuttaa. Ehdotuksilla ei mitenkään voida ennakoida tai varmistaa menojen rahoitusta eivätkä ne mahdu myöskään hyväksytyihin tai liikkumavaran piirissä oleviin menoraameihin.

Viittaamme eriävän kantamme tueksi myös professori Pentti Arajärven työryhmälle antamaan hyvin perusteltuun ja yksityiskohtaiseen asiantuntijalausuntoon (7.1.2005), jossa hän pitää työryhmän ehdottamaa työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusjärjestelmää monimutkaisena ja katsoo, että esitetty järjestely on omiaan vaikeuttamaan valtion ja kuntien välisen rahoituksen ymmärtämistä eikä palvele selkeyttä.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että kunta-alan työmarkkinaosapuolet ovat tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä esittäneet (kirje työministeriölle 15.12.1004) huolensa mm. siitä, että työmarkkinatukityöryhmän ehdotukset luovat velvoitetyn kaltaisen tilanteen ja vaarantavat hyvinvointipalvelujen rahoituksen sekä normaalin henkilöstön rekrytoinnin ja kehittämisen.

Työvoimapalveluja on edelleen tehostettava

Kunnat hoitavat peruspalvelujen, elinkeinopolitiikan ja yleisen työnantajaroolinsa ohella hyvin aktiivisesti myös muuta, hyvin monipuolista työllisyystoimintaansa. Pidämme virheellisinä ja epäasiallisina työryhmän perusteluja, joissa taustalla näyttää olevan sellainen perusajatus, ettei kunnilla ole nyt riittävää taloudellista motiivia pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi ja että lähinnä lisäämällä kuntien rahoitusvastuuta voidaan lisätä kuntien työllistämistoimia.

Ehdotuksissa ei painoteta riittävästi työhallinnon ja työvoiman palvelukeskusten ensisijaista vastuuta ja niiden aseman vahvistamista. Kuntaliitto pitää

ensisijaisena edistää kaikin tavoin työhallinnon, Kelan ja kuntien yhteisen työvoiman palvelukeskusverkoston toiminnan kehittämistä ja laajentamista koko maan kattavaksi.

Työhallinnon omien toimenpiteiden sekä työvoiman palvelukeskusten toiminnan kehittäminen on huomattavasti tärkeämpää kuin mitä muistossa esitetään.

Kuntaliitto tukee ajatuksia työvoimatoimistojen peruspalvelujen ja varhaisen puuttumisen keinojen kehittämisestä. On välttämätöntä, että työhallinto puuttuu työttömien työmarkkinakelpoisuuden puutteisiin nykyistä tehokkaammin ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Nykyisellään virta pitkäaikaistyöttömyyteen jatkuu aivan liian runsaana. Työttömyyden uhatessa tai juuri alettua työttömältä voidaan edellyttää suurempaa omaa vastuunottoa ja käyttää tarvittaessa myös yksityisiä, mm. työnvälityspalveluita.

Myös aktivointikausi on kannatettava toimintamalli. Laadukkaiden toimenpiteiden ja palvelujen tarjonta tulee tapahtua työttömyyden alkuvaiheessa työhallinnon normaalien peruspalvelujen yhteydessä ja säännöllisesti koko työttömyyden keston ajan.

Työryhmä on unohtanut hallituksen linjaukset

Valtion budjettiesityksen yleisperustelujen mukaan: ”Kokonaan uusiin palveluvelvoitteisiin suhtaudutaan hallituskaudella pidättyvästi. Tämä ei kuitenkaan estä nykyisten palveluiden laadullista kehittämistä ja uudelleen arvioimista. Kokonaiskustannukset eivät kuitenkaan saa kasvaa. Valtion ja kuntien yhteisin toimin tehdään sellaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla palvelujen järjestäminen taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista lisätä kunnissa ja kuntayhtymissä.” Kehyspäätöksen yhteydessä todettiin, että kunnille ei aseteta uusia kustannuksia aiheuttavia tehtäviä. Lisäksi monissa muissakin hallituksen kannanotoissa on vahvistettu tämä linjaus.

Ratkaisut työmarkkinatukiasiassa on luvattu tehdä kustannusneutraalisti sekä myös erilaisten kuntien kannalta neutraalilla tavalla. Työmarkkinatuen rahoituksen osittainen siirto kuntien tehtäväksi on kuitenkin selvästi uusi tehtävä, joka lisää merkittävästi kuntien menoja, joita aiheutuu myös aktivointitoimenpiteistä ja toimeentulotuen kustannuksista. Käytännössä nämä tehtävät kamppailisivat niukoista voimavaroista muiden kuntien tehtävien, kuten esim. kasvavien vanhustenhuollon tehtävien kanssa.

Katsomme, että työryhmän esitykset ovat ristiriidassa näiden hallituksen kehyslinjausten kanssa. Emme voi hyväksyä valtion ratkaisuja, joiden seurannaisvaikutukset maksatetaan kunnilla.

Erityisasiantuntija Mirja Salonen

Kehittämispäällikkö Jorma Palola

LÄHTEET

Aho, Simo: Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytausta. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 261. Helsinki 2004.

Aho, Simo: Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Julkaisematon käsikirjoitus 13.10.2004.

Aho, Simo – Kunttu, Susanna: Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Menetelmäkehittelyjä ja 1994 – 1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia, Työministeriö, Työpoliittisia tutkimuksia 233. Helsinki 2001.

Ala-Kauhaluoma, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti: Työttömien aktiivointi. Kuntouttava työtoiminta –lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes, tutkimuksia 141. Helsinki 2004.

Arnkil, Robert – Karjalainen, Vappu – Aho, Simo – Lahti, Tuukka – Lyytinen, Sanna-Mari – Spangar, Timo: Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339/2004. Helsinki 2004.

Arvio kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan resurssoinnista vuonna 2000. Suomen kunta- liitto ja Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2001

Hytti, Helka: Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 68. 2003:4

Kyyrä, Tomi – Wilke Ralf: Reduction in the Long-term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2004

Mustonen, Esko – Viitamäki, Heikki: Työmarkkinatuelta ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 65, Helsinki 2004

Tuloratkaisujen yleisiä lähtökohtia. Tulopoliittinen selvitystoimikunta 17.9.2004.

Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen –projektin raportti. Työministeriö. Työhallinnon julkaisu 287. Helsinki 2001.

LIITTEET

Liitetaulukko 1.

Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet valtion vuoden 2005 talousarviossa, mom. 34.06.51, arvioitu jakautuminen eri toimenpiteisiin

	Euroa
Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus	204 827 000
Työllistäminen valtion hallintoon	34 214 000
Työllistämistuki kunnille ja kuntayhtymille	67 591 000
Työllistäminen yksityiselle sektorille	137 276 000
Julkisen työvoimapalvelun erityistoimet	32 978 000
Yhteensä	476 886 000

Liitetaulukko 2.

Työmarkkinatukea saaneiden määrät sekä passiivituen kertymät (Kela)

Tarkastelu- ajankohta	Työmarkkina- tuen saajat	Passiivituella olleet	Passiivituen kesto päivinä						
			alle 100	100 - alle 200	200 - alle 500	500 - alle 1000	1000 - alle 1500	1500 - alle 2000	yli 2000
tammikuu 2001	159011	138399	13078	10755	27059	39300	37922	10285	..
tammikuu 2002	158388	138525	12970	11006	23718	36156	29869	24806	..
tammikuu 2003	151812	128367	11175	9323	21203	29199	26170	24616	6681
tammikuu 2004	147131	123193	11436	9051	19207	25323	23318	19981	14877
toukokuu 2004	136211	113297	9327	7858	17726	23153	20651	18282	16300

Liitetaulukko 3.

Annetut korvauksettomat määrääjat sekä työssä- tai koulutuksessaolovelvoitteet vuosina 1991-2003

Korvauksettoman määrää- ajan syy	v. 1991	v. 1992	v. 1993	v. 1994	v. 1995	v. 1996	v. 1997	v. 1998	v. 1999	v. 2000	v. 2001	v. 2002	v. 2003
Työstä kieltäytyminen	14 583	10 188	8 930	10 083	13 131	10 069	9 262	7 087	6 848	6 950	6 153	5 605	5 507
Toistuva työstä kieltäytyminen	5 372	3 333	2 340	1 256	1 332	1 569	1 498	1 304	1 863	2 254	1 934	1 705	2 057
Työstä eroaminen	33 713	25 866	19 234	18 300	20 403	20 376	21 252	21 559	21 765	21 725	22 847	22 653	21 948
Koulutuksesta tai työv.pol. toimenpit. kieltäytyminen	4 404	5 571	4 931	7 772	11 626	12 396	10 185	9 624	13 131	12 592	11 117	9 877	8 862
Työmarkkinoilla vähemmän kuin 6 viikkoa amma.kouluttamatt. työmarkkinatukil.	23 135	19 700	1 399	5 121	4 740	4 995	4 590	4 790	5 134	5 606	7 751	7 786	7 201
	0	0	0	0	0	9 446	19 828	16 532	15 133	12 977	12 693	13 408	13 232
Yhteensä	81 207	64 658	36 834	42 532	51 232	58 851	66 615	60 896	63 874	62 104	62 495	61 034	58 807

Litetaulukko 4.

Toimeentulotuen perusosan määrät vuonna 2005

Perusosan määrät vuonna 2005

Perusosan suurus*	Prosenttia yksin asuvan perusosasta	Kuntaryhmä e/kk*	I Kuntaryhmä e/kk*	II
Yksin asuva henkilö tai yksinhuoltaja	100	378,54	362,25	
Muu 18 v. täyttänyt henkilö (avio- ja avopuolisot)	85	321,76	307,91	
Vanhempansa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö	73	276,33	264,44	
10–17-vuotias lapsi **	70	264,97	253,57	
Alle 10-vuotias lapsi **	63	238,48	228,22	

*Mikäli henkilö kieltäytyy tarjotusta työstä tai koulutuksesta ilman perusteltua syytä, toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosentilla ja mikäli hän kieltäytyy toistuvasti enintään 40 prosentilla.

**Jos perheessä on useampi kuin yksi lapsi, perusosan määrä toisesta lapsesta on viisi prosenttiyksikköä alempi ja kolmannesta lapsesta 10 prosenttiyksikköä pienempi.

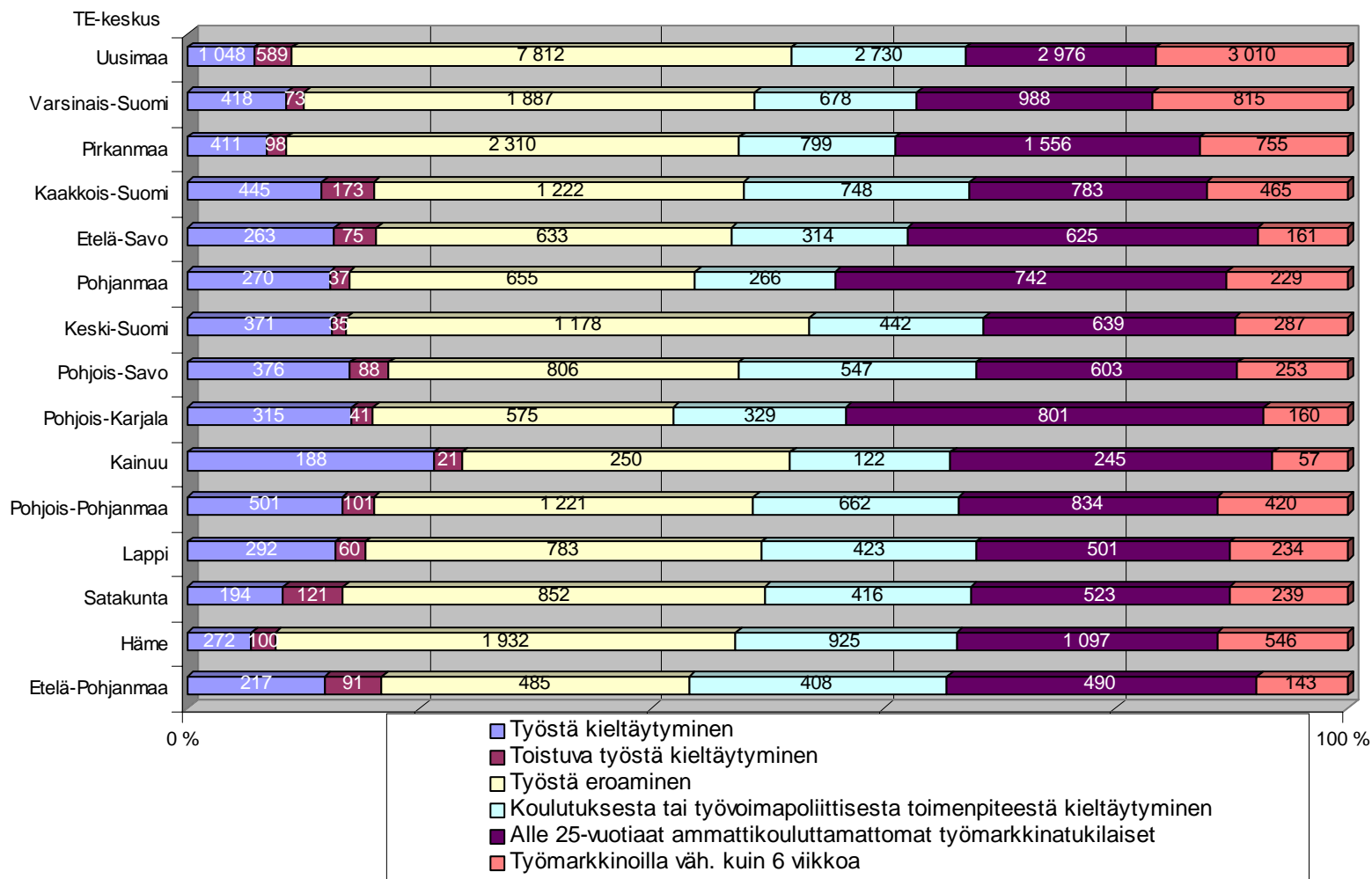
Toimeentulotukilaskelma - esimerkki

Esimerkki: Perheessä on vanhempien lisäksi 14- ja 8-vuotiaat lapset. Vanhemmat saavat työttömyysturvan peruspäivärahaa, vuokra ja vesimaksut ovat yhteensä 600 e/kk. Sähkölasku on 35 e/kk. Toimeentulotuen määrä lasketaan seuraavasti (I kuntaryhmä vuonna 2004):

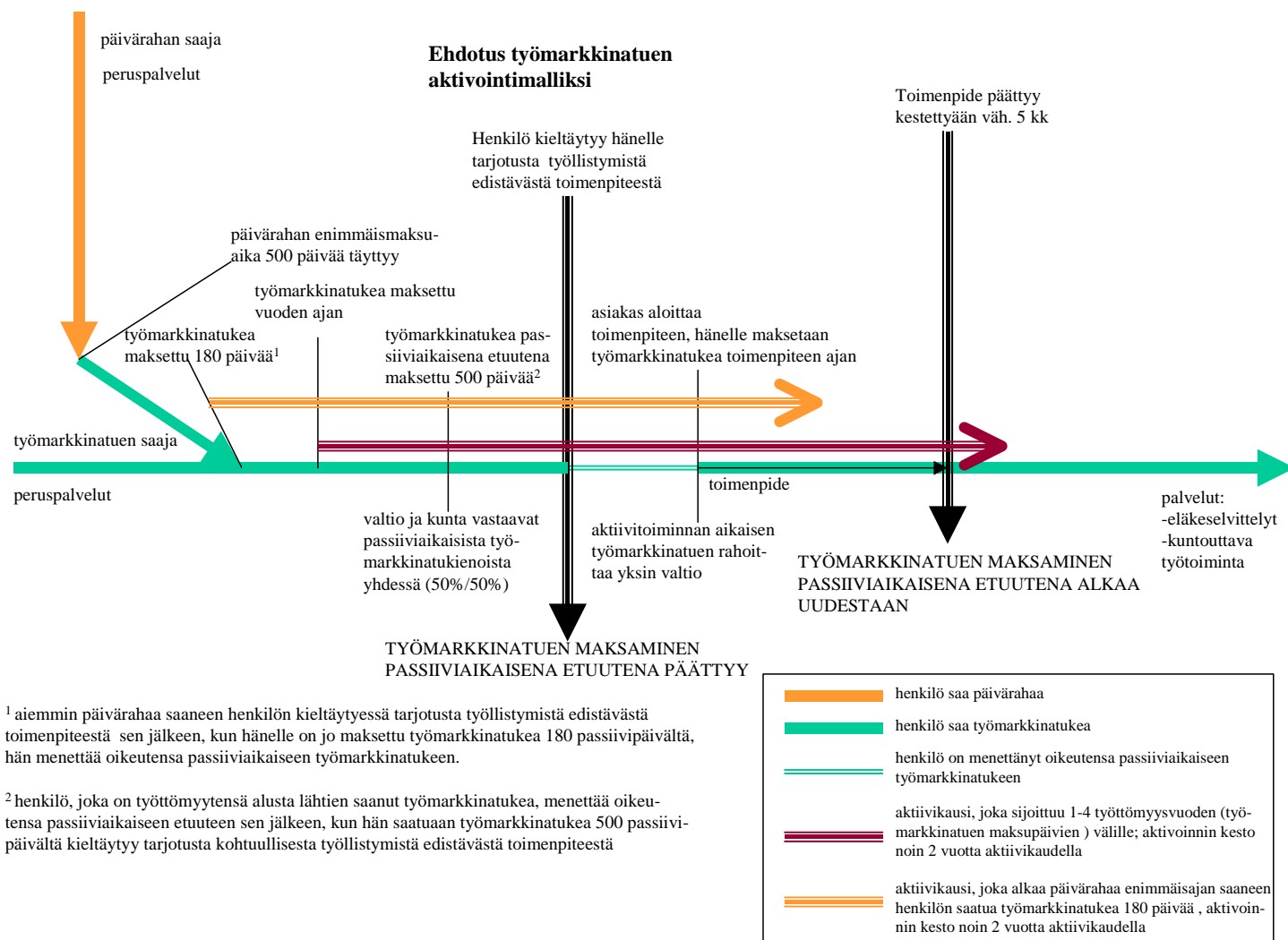
Huomioon otettavat menot:		
Perusosat	vanhemmat (2 x 320,58)	641,16 e
	1. lapsi (14-v.)	264,01 e
	2. lapsi (8-v.)	218,75 e
		1 123,92 e
Lisäosa	asumismenot (93 % 600 eurosta)	558,00 e
	sähkölasku	35 e
		593,00 e
Menot yhteensä		1 716,92 e
Huomioon otettavat tulot:		
	peruspäiväraha (netto)	1 018,24 e
	asumistuki	395,20 e
	lapsilisät	210,50 e
Tulot yhteensä		1 623,94 e
Menot yhteensä		1 716,92 e
Tulot yhteensä		-1 623,94 e
Maksettava toimeentulotuki		92,98 e

Liitetaulukko 5.

Karenssit TE-keskuksittain v. 2002



Liitetaulukko 6.



¹ aiemmin päivärahaa saaneen henkilön kieltäytyessä tarjotusta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä sen jälkeen, kun hänelle on jo maksettu työmarkkinatukea 180 passiivipäivältä, hän menettää oikeutensa passiivikautaiseen työmarkkinatukeen.

² henkilö, joka on työttömyytensä alusta lähtien saanut työmarkkinatukea, menettää oikeutensa passiivikautaiseen etuuteen sen jälkeen, kun hän saatuaan työmarkkinatukea 500 passiivipäivältä kieltäytyy tarjotusta kohtuullisesta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä

Litetaulukko 7. Yhteenvedo työmarkkina- ja toimeentulotukkilaskelmista

Nykytila			Kustannus %		Kustannus, milj. €			
	saajien lkm	Kustannukset yhteensä, milj. €	kunta	valtio	kunta	valtio		
Työmarkkinatuki		716,4						
Passiivituki	78 400	515,3	0	100	0,0	515,3		
Aktiivituki	19 600	201,1	0	100	0,0	201,1		
Toimeentulotuki		441,0	67	33	295,5	145,5		
yhteensä	98 000	1 157			295	862		

Jakomuutos			Kustannus %		Kustannus, milj. €		Ero nykytilaan	
	saajien lkm	Kustannukset yhteensä, milj. €	kunta	valtio	kunta	valtio	kunta	valtio
Työmarkkinatuki		716,4						
Passiivituki	78 400	515,3	50	50	257,7	257,7	257,7	-257,7
Aktiivituki	19 600	201,1	0	100	0,0	201,1	0,0	0,0
Toimeentulotuki		441,0	50	50	220,5	220,5	-75,0	75,0
yhteensä	98 000	1 157			478	679	182,7	-182,7

Aktivointiaste nousee, toimenpiteiden jakautuminen sama kuin nykyisin			Kustannus %		Kustannus, milj. €		Ero nykytilaan	
	saajien lkm	Kustannukset yhteensä, milj. €	kunta	valtio	kunta	valtio	kunta	valtio
Työmarkkinatuki		752,5						
Passiivituki	68 600	450,9	50	50	225,5	225,5	225,5	-289,9
Aktiivituki	29 400	301,6	0	100	0,0	301,6	0,0	100,5
Toimeentulotuki		441,0	50	50	220,5	220,5	-75,0	75,0
yhteensä	98 000	1 194			446	748	150,5	-114,4
menojen lisäys		36						

Aktivointiaste nousee, toimenpiteiden jakautuminen sama kuin nykyisin			Kustannus %		Kustannus, milj. €		Ero nykytilaan	
	saajien lkm	Kustannukset yhteensä, milj. €	kunta	valtio	kunta	valtio	kunta	valtio
Työmarkkinatuki		677,3						
Passiivituki	61 740	405,8	50	50	202,9	202,9	202,9	-312,4
Aktiivituki	26 460	271,4	0	100	0,0	271,4	0,0	70,3
Toimeentulotuki		441,0	50	50	220,5	220,5	-75,0	75,0
yhteensä	88 200	1 118,3			423	695	127,9	-167,1
menojen lisäys		-39						

Liitetaulukko 8.

RAHOITUSKUSTANNUSTEN JAKO, yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet

NYKYTILA

Kohdejoukon (yli 500 pv.) koko:	98 000
Aktiiviohjelmassa olevat:	19 600
Aktivointiaste:	20,0 %

Rahoitusosuus, pass. tm.tuki

Valtio:	100 %
Kunta:	0 %

Rahoitusosuus, akt. tm.tuki

Valtio:	100 %
Kunta:	0 %

Toimeentulotukimenot:	441 milj.€
Rahoitusosuus, valtio:	33 %
Rahoitusosuus, kunta:	67 %

Työmarkkinatuen

kustannukset milj.€/ vuosi	Kunta	Valtio
Passiivituki	0,0	515,3
Aktiivituki	0,0	201,1
YHTEENSÄ	0,0	716,4

Toimeentulotuen

kustannukset milj.€/ vuosi	Kunta	Valtio
	295,5	145,5

Aktivonnin lisäys 20% --> 30%

Kohdejoukon koko:	98 000
Aktiiviohjelmassa:	29 400
Aktivointiaste:	30,0 %

Valtio:	50 %
Kunta:	50 %

Valtio:	100 %
Kunta:	0 %

	441 milj.€
Valtio:	50 %
Kunta:	50 %

	Kunta	Valtio
Passiivituki	225,5	225,5
Aktiivituki	0,0	301,6
YHTEENSÄ	225,5	527,1

	Kunta	Valtio
	220,5	220,5

Aktivointiaste 30%, työttömien vähent. - 10 %

Kohdejoukon koko:	88 200
Aktiiviohjelmassa:	26 460
Aktivointiaste:	30,0 %

Valtio:	50 %
Kunta:	50 %

Valtio:	100 %
Kunta:	0 %

	441 milj.€
Valtio:	50 %
Kunta:	50 %

	Kunta	Valtio
Passiivituki	202,9	202,9
Aktiivituki	0,0	271,4
YHTEENSÄ	202,9	474,3

	Kunta	Valtio
	220,5	220,5

KUSTANNUKSET YHT. 296 862

Muutos nykytilaan:

446 748

+150 -114

+36

423 695

+128 -167

-39

150 milj.€ kompensoitava kunnille, siirtymävaiheessa ennen aktivointitoimien määrän lisäystä kompensoatio 180 milj.€n asti