



2.2.2005

Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille

Työhallinnon julkaisu 347

www.mol.fi/julkaisut

Työministeriön asettaman hallituksen työllisyysohjelmaan sisältyneen työryhmän mietinnön yhteenveto ja keskeiset esitykset

I UUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Työmarkkinoilla kaksi pääongelmaa ovat, miten turvata

- tulevaisuuden työmarkkinoiden työvoimatarpeet sekä
- työttömien työllistyvyys työmarkkinoiden sukupolvenvaihdoksessa avautuviin tehtäviin.

Työmarkkinoilta poistuu työvoimasta vuoteen 2015 mennessä noin miljoona työllistä, ja poistuma on suurempi kuin työmarkkinoille tuleva työvoima. On välttämätöntä, että työttömät työnhakijat sijoittuvat nykyistä useammin avoimilla työmarkkinoilla avautuviin työpaikkoihin.

Vuoden 2004 loppupuolella pitkäaikaistyöttömyys on kääntynyt uudelleen kasvuun, ja vaikeasti työllistyvien määrä on edelleen korkea, noin 170 000 henkilöä. Tulovirta yhdenjaksoiseen pitkäaikaistyöttömyyteen on noin 60 000 henkilöä vuodessa. Aktiiviseen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan tehdyillä uudistuksilla ei ole riittävästi kyetty lisäämään työnhaun aktiivisuutta ja parantamaan työttömien työllistyvyyttä. Vaikka pitkäaikaistyöttömyyttä kyettiin alentamaan nopeasti 1990-luvun jälkipuoliskolla, virta pitkittyneeseen työttömyyteen on jatkunut myös laman jälkeisinä voimakkaan talouskasvun ja paranevan työllisyyden vuosina.

Työmarkkinatuen uudistamisella on välitön yhteys hallituksen työllisyystavoitteisiin. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman 100 000 työpaikan lisäämistavoite hallituskaudella ja pidemmällä tähtäimellä 75 prosentin työllisyysaste edellyttävät talouskasvun lisäksi rakenteellisia muutoksia työmarkkinoilla. Talouden ja työllisyyden kasvulle muodostuu esteitä, jos mittava osa työkäisestä työvoimasta ajautuu pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tästä syystä tarvitaan lisätoimenpiteitä, joiden avulla myös rakenteellisen työttömyyden ryhmästä saadaan työttömiä työllistymään avoimille työmarkkinoille.

Työmarkkinatuki tuli voimaan vuonna 1994. Se tarkoitettiin aktiiviseksi toimenpidetueksi, jolla turvataan tuen saajan toimeentulo aktiivitoimien aikana. Työmarkkinatuen saajia on tällä hetkellä lähes puolet työttömistä, noin 136 000. Vastaavana ajanjaksona vuodesta 1994 lähtien ansioturvalle olevien työttömien määrä on laskenut 330 000:n tasolta noin 120 000 henkilön tasolle. Työmarkkinatuen saajien riskiryhmään, joita uhkaa pitkäkestoinen työttömyys, kuuluu lähes 100 000 työtöntä. Työmarkkinatuen menot työministeriön pääluokassa ovat lähes 995 milj. euroa, josta aktiivitukena käytetään noin 300 milj. euroa. Työmarkkinatuen aktivointiaste on 26 %.

Kun työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa noin 10 vuotta, yli puolet tuen saajista on saanut työmarkkinatukea niin pitkään, että siitä on käytännössä muodostunut osa viimesijaista sosiaalitur-

vaa, mikä on vastoin lainsäädännössä määriteltyä työmarkkinatuen alkuperäistä tarkoitusta. Työmarkkinatukijärjestelmä ei nykyisellään toimi alkuperäisen tarkoituksensa mukaan tehokkaana aktiivitukena.

Työmarkkinatukijärjestelmän toiminta aktivointiin kannustavana ja työllistyvyyttä tukevana järjestelmänä on keskeisessä asemassa, kun tavoitteena on nostaa työllisyysastetta hallituksen tavoitteiden mukaisesti, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet ja alentaa korkeaa työttömyyttä. Hallitusohjelma edellyttää sellaisen mallin valmistelemista, jossa työmarkkinatuki muutetaan vastikkeelliseksi sekä valmistelua, jolla voidaan uudistaa työttömyyden perusturvan rahoitusjärjestelmää.

II UUDISTUKSEN PÄÄTAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

Työryhmän ehdotuksilla työmarkkinatuen uudistamiseksi tuetaan hallitusohjelman tavoitteita työllisyysasteen nostamiseksi ja työttömyyden alentamiseksi. Ehdotuksilla parannetaan työttömyysaikaisen etuusjärjestelmän ja työvoimapolitiittisten aktiiviohjelmien kokonaisuutta. Tavoitteena on nykyistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuuksien ja aktiiviohjelmien kokonaisuus. Tavoitteiden saavuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että

1. Työmarkkinatuki muutetaan vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen
2. Käynnistetään pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuu
3. Parannetaan työvoimatoimiston peruspalveluita, jotta voidaan tyrehdyttää virta pitkittyvään työttömyyteen
4. Muutetaan valtion ja kuntien vastuita työttömyysaikaisen etuusjärjestelmien rahoituksessa siten, että rahoitus kannustaa toimimaan nykyistä tehokkaammin työllisyystavoitteiden suuntaisesti. Muutos toteutetaan kustannusneutraalilla tavalla valtion ja kuntien kesken.

Ehdotuksilla vaikutetaan sekä pitkäaikaistyöttömyyden tulovirtaan että olemassa olevaan pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyteen. Pitkäaikaistyöttömyyden tulovirran tyrehdyttäminen edellyttää kokonaan erilaisia toimenpiteitä verrattuna niihin, joita pitää tarjota jo pitkään työttömänä olleille työttömille.

1. Työmarkkinatuen muuttaminen vastikkeelliseksi

Työryhmä ehdottaa työmarkkinatuen vastikkeellisuuden toteuttamista siten, että työmarkkinatuen saamisedot seuraamusten osalta muutetaan nykyistä tiukemmiksi seuraavasti:

- Jos 500 päivää työmarkkinatukea passiivitukena saanut (tai työttömyyspäivärahalta siirtynyt 180 päivää työmarkkinatukea saanut työtön) kieltäytyy osallistumasta hänelle tarjottuun soveltuvaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen, oikeus työmarkkinatukeen lakkauteen toistaiseksi
- Työmarkkinatukioikeutensa toistaiseksi menettäneellä olisi kuitenkin oikeus päästä uudelleen työmarkkinatuella oltuaan viisi kuukautta työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai työssä
- 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.

- Työttömälle maksetaan toimenpiteen ajalta normaalisti palkkaa, jos hänelle tarjotaan työtä tai tuettua työtä. Lisäksi erilaisissa työkokeilutoimissa työmarkkinatuen saajalle maksetaan työmarkkinatuen lisäksi verotonta ylläpitokorvausta. Vastikkeellisuus ei siten tarkoita sitä, että työttömän tulisi osallistua pelkästään työmarkkinatuella toimenpiteisiin.

Ehdotukset edellyttävät erityisen aktiivikauden käyttöönottamista. Aktiivikauden aikana vastikkeellisen työmarkkinatuen piiriin tuleville henkilöille järjestetään riittävä 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. Perusoikeuksien näkökulmasta ei kuitenkaan ole estettä sille, että työmarkkinatuen saamisen ehdoksi asetetaan, nykyisiä ehtoja tiukemminkin, työllistymiseen liittyviin toimenpiteisiin osallistuminen.

2. Aktiivikausi ja pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuu

Työmarkkinatuen vastikkeellisuuden toinen tunnusmerkki, erityinen aktiivikausi, jonka aikana palveluja ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä lisätään, ehdotetaan järjestettäväksi seuraavasti:

- Työmarkkinatukea yli 500 päivää passiivitukena saaneille (työttömyyspäivärahan enimmäisajan jälkeen työmarkkinatukea yli 180 päivää saaneille) toteutetaan aktiivikausi siten, että työllistymistä edistäviä toimenpiteitä järjestettäisiin neljän vuoden aikana vähintään kaksi vuotta.
- Työmarkkinatuella yli 500 päivää olleiden (180 päivää) työttömien aktivointiaste nostetaan nykyisestä noin 20 prosentin tasosta 30 prosenttiin. Aktivoinnin piirissä keskimäärin olevien työttömien määrä lisääntyisi tässä ryhmässä keskimäärin 20 000 tasolta 30 000:een. Ehdotukset on mitoitettu siten, että kaikille kohderyhmän eri henkilöille on tarjottavissa aktiivisia toimenpiteitä. Jos aktivoinnin kesto on keskimäärin kuusi kuukautta, vuoden aikana aktivointiin voisi osallistua 60 000 eri henkilöä. Työllistymistä edistävien toimenpiteiden lisäämisen kustannukset ovat 100 milj. euroa, jotka rahoitettaisiin osana uutta rahoitusmallia (kohta 4).
- Toimenpiteitä järjestetään valtion ja kuntien, työvoiman palvelukeskusten ja muiden toimijoiden yhteistyönä.

Aktiivitoimenpiteitä toteutettaisiin säännöllisesti varsinaisen aktiivikauden jälkeenkin. Tällöin työttömyyden jatkuessa korostuvat kuntouttava työtoiminta sekä työvoiman palvelukeskuksen järjestämät tai hankkimat muut palvelut. Osalle erittäin pitkään työmarkkinatukea saaneista työttömistä ensisijainen toimenpide on todennäköisesti eläke-edellytysten selvittäminen ja muut kuin aktiivikaudella välittömästi työllistämisen edistämiseen liittyvät toimet.

Aktiivikauden toimenpiteiden järjestäminen ja lisääminen edellyttää voimakkaita toimia työvoiman palvelukeskuksilta ja muilta toimijoilta. Kun kaikille pitkään työmarkkinatukea saaneille tarjotaan ja kaikilla on mahdollisuus osallistua työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin kyse on pitkäaikais-työttömien yhteiskuntatakuusta.

3. Työvoimatoimiston peruspalvelujen kehittäminen työnhakijoille

Työryhmän ehdotusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ennaltaehkäistä virtaa pitkittyvään työttömyyteen. Tämä edellyttää työvoimatoimistojen peruspalveluiden, kuten työnhakusuunnitelman, osaamiskartoitusten, työnhakijoiden haastattelun ja palvelun sekä suunnitelmien toteutuksen sisällön ja seurannan parantamista. Työvoimatoimiston palvelujen avulla voidaan tavoittaa riskiryhmät, joita uhkaa pitkäkestoinen työttömyys.

Työvoimatoimistojen peruspalveluissa ehdotetaan otettavaksi käyttöön nykyistä olennaisesti tarkempi arvio työttömän työmarkkinatilanteesta (profilointi), jossa selvitetään työttömän valmiudet ja etäisyys/läheisyys avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen. Asiakkaan haastatteluista, työnhakusuunnitelmasta ja osaamisen kartoituksesta on muodostettava informaatio, joka sisältää tilannearvion työttömän ”etäisyydestä” suhteessa työmarkkinoihin.

Työmarkkinatuen ehtoihin tehtävät muutokset edellyttävät työvoimatoimistoilta määrätietoista ja ehdottoman oikeudenmukaista toimintaa niin, että työnhakijoilla on heti työnhaun alusta lähtien tiedossa työmarkkinatuen saamiseen liittyvät ehdot, oikeudet ja velvollisuudet. Työttömälle tulee selkeästi osana palvelua kertoa, että hänen työnhakuaan tuetaan kaikin keinoin mutta työttömyyden pitkittyessä hänen oikeutensa etuuteen muuttuu vastikkeelliseksi ja häneltä edellytetään yleisesti hyväksytyihin työllistymistä edistäviin toimiin osallistumista. Näin ollen aktiivikauden tiheällä, systemaattisella ja määrätietoisella palvelulla sekä toimenpiteillä on mahdollista saada ennalta ehkäisevä vaikutus myös työttömyyden virtaan niin, että työttömän omatoiminen osallistuminen ja aktivoituminen toteutuu paremmin heti työttömyyden alusta.

4. Valtion ja kuntien välisen rahoitusmallin kehittäminen

Työryhmä ehdottaa muutettavaksi kunnan ja valtion välistä rahoitusvastuuta passiivisen työmarkkinatuen rahoituksesta. Nykyisin työmarkkinatuen rahoittaa kokonaisuudessaan valtio. Toimeentulotuesta vastaa kunta, mutta valtio osallistuu menoihin valtionosuusjärjestelmän kautta keskimäärin kolmanneksella. Työryhmän ehdottama rahoitusmalli sisältää seuraavat muutokset:

- Työmarkkinatukea yli 500 päivää passiivisesti saaneiden rahoitus ehdotetaan jaettavaksi tasan kuntien ja valtion kesken. Tätä lyhyemmän työttömyyden osalta työmarkkinatuen passiivirahoitus säilyy nykytilanteen mukaisesti valtiolla.
- Toimeentulotukimenoissa määritellään normitettu osuus, joka irrotetaan valtionosuusjärjestelmästä. Tämän rahoitus jaetaan tasan kuntien ja valtion kesken.
- Aktivointijakson aikaisista kustannuksista vastaa valtio samalla tavoin kuin nykyisin.
- Kunnille kompensoidaan rahoitusvastuun muutoksista aiheutuva lisärasitus kokonaisuudessaan ja siten, että se yksittäisen kunnan osalta vastaa mahdollisimman tarkasti rahoitusmuutoksesta aiheutuvaa lisämenoa.
- Valtio sitoutuu omalta osaltaan sellaiseen työvoimapolitiikkaan, että resurssit aktivointias-teen korottamiseksi tavoitetilan tasolle toteutuvat ja säilyvät suhteellisesti vähintään samalla tasolla.

Ehdotusten tavoitteena on muodostaa nykyistä tasapainoisempi rahoitusrakenne yli 500 päivää työmarkkinatukea passiivitukena saaneiden toimeentuloturvaan jakamalla passiivimenojen rahoitusvas-

tuu kuntien ja valtion kesken. Rahoitusratkaisulla edistetään sitä, että valtiolla ja kunnilla on yhtäläinen taloudellinen intressi parantaa työllisyyttä nykyistä kestävämmällä tavalla. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen uusi rahoitusmalli luo voimakkaan kannustimen aktiivikauden toimenpiteiden lisäämiseen ja laadun parantamiseen paikallisena yhteistyönä. Rahoitusuudistuksen keskeisinä tavoitteina on siirtää maksetun tuen painopistettä passiivituesta aktiivitukeen.

Rahoituksen kokonaisratkaisulla ei siirretä työttömiä kuntien vastuulle eikä yksinään kuntien työllistämistoimien vastuulle. Aktiivitoimenpiteet ja niiden lisäykset rahoitetaan ja järjestetään valtion, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyönä kuten nykyisinkin. Ratkaisu palkitsee kuntia, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä.

Työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneita oli vuoden 2004 toukokuussa 98 000 henkilöä, joista aktiivitoimenpiteissä 20 prosenttia. Työmarkkinatukea on maksettiin vuonna 2003 yli 500 päivää tukea saaneille yhteensä 716,4 milj. euroa, josta passiivitukena 515,3 milj. euroa (vuositasolla 78 400 tuen saajaa). Toimeentulotukimenot vuonna 2003 olivat 490 milj. euroa, josta ei-harkinnanvaraisen tuen osuudeksi on arvioitu 441 milj. euroa.

Rahoitusmuutos yhdessä aktivointiasteen nostaminen kanssa johtaisi kokonaismenojen lisääntymiseen 36 milj. eurolla. Aktivointiin käytettäisiin 100 milj. euroa nykyistä enemmän. Kuntien kustannusrasitus kasvaisi tavoitetilassa 150 milj. euroa, jonka valtio kompensoi täysimääräisesti kunnille.

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

Työmarkkinatuen uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaista on, että työllistymismahdollisuuksia ns. matalan tuottavuuden toimialoilla saadaan lisättyä.