

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 46/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta (HE 194/2009 vp).

Eduskunta-aloite

Eesityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

— lakialoite laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (LA 6/2008 vp — Tuija Nurmi /kok ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 3 päivänä huhtikuuta 2008.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 23/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Virpi Vuorinen, sosiaali- ja terveysministeriö

- ylitarkastaja Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Vappu Karjalainen ja tutkija Peppi Saikku, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- tutkija Kirsi Niiranen, Työterveyslaitos
- perusturvajohtaja Antti Parpo, Someron kaupunki
- kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto
- palvelukeskuspäällikkö Helena Määttä, Kuopion seudun työvoiman palvelukeskus
- toimitusjohtaja Mirja Laine, Laptuote-säätiö
- asiantuntija, OTK Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaali- ja terveystieteiden asiamies Riitta Työläjä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- puheenjohtaja Lea Karjalainen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Yrittäjät.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, työttömyys-turvalakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Esityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan olisivat velvollisia osallistumaan muutkin kuin nuoret työttömät.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan, että kuntouttavaa työtoimintaa voitaisiin järjestää myös yrityksissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esitys perustuu Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikäraja poistetaan ja työtoiminnan sisältöä kehitetään vastaamaan kunkin osallistujan yksilöllisiä tarpeita. Kieltäytymisen seuraamukset säädetään 25 vuotta täyttäneiden osalta vastaamaan alle 25-vuotiaiden seuraamuksia. Muutoksen seurauksena myös 25 vuotta täyttäneet kuntouttavaan työtoimintaan osallistumasta kieltäytyvät tai sen keskeyttävät henkilöt menettäisivät oikeuden työmarkkinatukeen 60 päivän ajalta kieltäytymisestä lukien tai heidän toimeentulotuen perusosaansa voitaisiin alentaa enintään 20 prosentilla.

Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston tavoitteena on aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoin parantaa pitkään työttöminä olleiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintakykyä sekä sitä kautta ehkäistä syrjäytymistä. Valiokunta pitää tavoitetta pitkäaikaistyöttömien saamisesta työtoiminnan piiriin ja sitä kautta työllistymispolulle erittäin kannatettavana, mutta myös erittäin haasteellisena nykyisen taantuman oloissa, jolloin työttöminä on myös suuri joukko sellaisia työnhakijoita, joilla ei ole mi-

tään muita työllistymisen esteitä kuin puuttuva työpaikka.

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet on edelleen tarkoitettu ensisijaisiksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyseisten toimenpiteiden käyttö on mahdollista. Valiokunta korostaa, ettei kuntouttava työtoiminta voi toissijaisena toimenpiteenä korvata työnhakusuunnitelman mukaisia ensisijaisia toimenpiteitä. Ensisijaiset toimenpiteet on toteutettava siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat vain ne, joiden työllistyminen sitä vaatii. On tärkeää huolehtia siitä, etteivät henkilöt siirry toissijaisten toimenpiteiden piiriin sen vuoksi, ettei ensisijaisia toimenpiteitä toteuteta tehokkaasti riittämättömien resurssien tai hyödyntämättömien määrärahojen vuoksi.

Osallistuvien määrä

Esityksellä ei muuteta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvelvoitetta. Kunnalla säilyy vastaava velvoite kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kuin sillä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan jo nyt on. Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston vaikutuksesta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien henkilöiden määrän arvioidaan hallituksen esityksessä lisääntyvän noin 2 000 hengellä vuonna 2010, mikäli velvoittavuuden ikärajan poiston seurauksena 25 vuotta täyttäneet kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat henki-

löt pysyvät toiminnan piirissä tai siihen oikeutetut tulevat toiminnan piiriin. Valiokuntakäsittelyssä kuntien edustajien käsitys toiminnan piiriin tulevien määrästä on ollut selvästi hallituksen esityksessä arvioitua suurempi.

Kun laki kuntouttavasta työtoiminnasta vuonna 2001 tuli voimaan, kuntouttavaan työtoimintaan arvioitiin vuosittain osallistuvan lähes 20 000 henkilöä. Nämä arviot eivät toteutuneet, mutta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden henkilöiden määrä on lisääntynyt tasaisesti lain voimaantulosta alkaen. Yhteensä vuonna 2007 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui 10 384 henkilöä, joista noin 2 150 eli runsaat 20 prosenttia oli alle 25-vuotiaita. Kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymistä ja sen syitä ei ole kattavasti tilastoitu. Valiokunta toivoo, että tilastointia kehitetään.

Kaiken kaikkiaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat olleet työttöminä 500 päivää, on Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan yli 51 000. Vaikka pitkään työttömänä olleelle henkilölle laadittaisiin aktivointisuunnitelma, se ei kuitenkaan aina tarkoita, että siihen sisällytettäisiin kuntouttavaa työtoimintaa. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa tulee aina arvioida, onko kuntouttava työtoiminta oikea palvelu pitkäaikaisytyöttömälle ja vastaako se yhdessä muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tai työ- ja elinkeinohallinnon tukipalveluiden taikka esimerkiksi koulutuspalveluiden kanssa asiakkaan palvelutarpeeseen.

Osa niistä pitkäaikaistyöttömistä, joihin lakiehdotuksen mukaan voidaan jatkossa kohdistaa sanktiotoimenpiteitä, jos he kieltäytyvät kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, on tällä hetkellä työ- tai toimintakyvyltään siten rajoittuneita, että he tarvitsevat ennen kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista muita sosiaali- tai terveydenhuollon palveluita. Lisäksi osalla voi olla tarvetta lähinnä sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan tai maahanmuuttajien työtoimintaan. Tästä syystä sosiaali-, terveys- ja työvoimahallinnon kiinteä yhteistyö palvelujen järjestämisessä on välttämätöntä. Valiokunnan näkemyksen mukaan erityisesti ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät, joiden ei enää

arvioida kykenevän työllistymään, tulisi sanktiotoimien sijasta aktiivisesti ohjata eläkeselvittelyyn, kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokuntakin lausunnossaan toteaa.

Nuorten työttömyys on kasvanut nopeasti. Tästä syystä aivan ensiarvoista olisi pystyä estämään uusien pitkäaikaistyöttömyydestä kärsivien ikäluokkien muodostumista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa lausunnossaan, että sekä kuntouttavassa työtoiminnassa että työllistämistoimenpiteissä ensisijaisena kohderyhmänä on tärkeää pitää nuoria.

Kuntien sosiaali- ja opetustoimen yhdessä ylläpitämät nuorten työpajat ovat tarjonneet monille nuorille pääsyn työelämään. Nuorten työpajapaikkoja tulisi lisätä nuorisotyöttömyyden kasvaessa. Nuorten syrjäytymisen estäminen on välttämätöntä, jotta työllisyysaste voidaan ylläpitää hyvinvointipalvelujen edellyttämällä tasolla väestön ikääntyessä.

Sisällön kehittäminen

Lakiehdotus lisää työtoiminnan määrällistä kysyntää. Samalla korostuvat työtoiminnan sisällölliset vaatimukset. Hallitusohjelmaan sisältyy kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden iäkkään poiston lisäksi kirjaus kuntouttavan työtoiminnan sisällön kehittämisestä vastaamaan osallistujan yksilöllisiä tarpeita.

Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmänä ovat pitkään työttöminä olleet, jotka ovat vaikeasti työllistettäviä. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on, että henkilö sen aikana totuttautuu työelämän ja työyhteisön pelisääntöihin. Kuntouttavan työtoiminnan alkaessa tai sen aikana tulee selvittää henkilön työ- ja toimintakyky ja järjestää hänelle hänen tarvitsemansa hoito ja kuntoutus toimintakyvyn vahvistamiseksi, elämäntilanteen lisäämiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Parhaassa tapauksessa sekä kunnan että työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla olevista palveluista ja tukitoimista muodostuu ehjä polku kohti työelämää. Jos henkilö ei saa tarvitsemiaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kuntouttavalla työtoiminnalla on heikot edellytykset onnistua.

Työtoiminnan sisällön kehittäminen edellyttää sekä asiakkaan riittävää ohjausta ja tukemista että riittävän mielekkäiden, tavoitehakuisten työtoimintapaikkojen järjestämistä. Lähtökohtana kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisessa tulee olla työtoiminnan järjestäminen niin mielekkäänä kokonaisuutena, että se motivoi asiakasta osallistumaan ja kannustaa jatkamaan työelämässä. Aktivointisuunnitelma, joka tulee tehdä asiakaslähtöisesti ja asiakkaan tarpeista käsin, on samalla asiakkaalle lupaus, joka motivoi asiakasta. Sen sijaan näennäisen tekemisen tarjoaminen ja etuuksien menetyksellä uhkaaminen ei aidosti edistä asiakkaan tilannetta, vaan voi johtaa epäonnistumisiin ja vahvistaa syrjäytymistä. Valiokunta tähdentääkin että hyvin järjestetyn työtoiminnan ja siihen liittyvien tukipalveluiden avulla voidaan välttää lakiehdotuksen mahdollistamien sanktiotoimenpiteiden käyttöä.

Vaikuttavuus

Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta ei juurikaan ole tutkimustietoa. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään alueellisesti hyvin epätasaisesti ja sisällöltään hyvin vaihtelevana. Vaikeinta lain toteuttaminen on pienillä paikkakunnilla. Kuntouttavan työtoiminnan työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat olleet hyvin vaatimattomia. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin siirtyy vain noin 15 % asiakkaista. Tavallista on työttömyyden jatkuminen tai työvoiman ulkopuolelle siirtyminen työtoimintajakson jälkeen. Tutkimukset ovat osoittaneet, että työllisyyspoliittisten vaikutusten sijasta vaikutukset ovat hyvinvointipoliittisia. Näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea mitata.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet kokevat yleisesti toimintakykynsä parantuneen. Kuntouttavalla työtoiminnalla on koettu olevan vaikutusta nimenomaan asiakkaan elämänhallinnan parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Kuntouttavan työtoiminnan avulla voidaan estää pitkään jatkuvan työttömyyden kielteiset vaikutukset asiakkaan toimintakykyyn. Työ tai muu aktivointitoiminta auttaa yksilön kiinnittymistä

yhteiskuntaan ja ehkäisee muiden ongelmien syntymistä.

Kuntouttavaa työtoimintaa ei alun perin ole tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi, vaan kuntouttavaksi välivaiheeksi haettaessa ulospäisyä vaikeasta työttömyydestä. Käytäntö on osoittanut, että usein kuntouttava työtoiminta on ainoa vaihtoehto, jossa henkilö toiminnallisesti selviytyy. Tällöin kuntouttavasta työtoiminnasta tulee hänen työuransa korkein vaihe. Näiden tilanteiden lisääntyessä korostuu kuntouttavan työtoiminnan suhde sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan. Näiden kahden työtoiminnan keskinäistä suhdetta tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan arvioida.

Työttömien terveydenhuolto

Työvoimaviranomaisten mukaan terveydelliset syyt tulevat hyvin usein esiin työllistymisen esteinä. Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteena tulee olla työllistämistoimenpiteiden lisäksi muulla tavoin parantaa työttömän työnhakijan työelämävalmiuksia. Pitkittynyt työttömyys vaikuttaa haitallisesti työttömän terveydentilaan sekä usein myös hänen perheensä tilanteeseen. Työttöminä olevilla on työssä käyviä useammin ongelmia terveydessään. Työttömät työnhakijat tarvitsisivat ennalta ehkäiseviä terveyspalveluita, joita ei perusterveydenhuollon asiantuntemus riitä kattavasti tuottamaan.

Työttömien työnhakijoiden, joilla on työ- ja toimintakykyesteitä, tulisi saada työ- ja toimintakykyselvitys joustavasti esimerkiksi hoitotakuun vaatimassa ajassa, jotta työllistyminen sujuisi nopeammin. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksia, -neuvontaa ja -palveluja ollaan kehittämässä hankerahoituksen turvin 18 eri paikkakunnalla. Hankkeessa pyritään luomaan sektorirajat ylittäviä toimintamalleja, joissa työttömien terveyspalvelut pyritään kiinnittämään aktivointi-, kuntoutus- ja työllistämispalveluihin. Valiokunta pitää sekä terveyttä edistävän toiminnan sekä työterveyshuollollisesta näkökulmasta järjestettyjen terveystarkastusten tarjoamista työttömille erittäin tärkeänä heidän työllistymisedellytystensä säilyttämiseksi.

Resurssit

Uudistuksesta aiheutuva asiakasmäärän kasvu edellyttää kuntouttavan työtoiminnan toteutuspaikkojen lisäämistä vastaavassa määrin. Kunnat tarvitsevat lisäresursseja paitsi työtoimintapaikkojen järjestämiseen myös kuntouttavan työtoiminnan ohjaajien ja työvalmentajien palkkaamiseen. Valtio korvaa kunnille asiakaskohdattaisen korvauksen 10,09 euroa/toimintapäivä neljältä päivältä viikossa. Työtoiminnan toimintapäivien kustannukset vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Valiokunta katsoo, että kuntouttavan työtoiminnan toimintapäivien kunnille tuottamien kustannusten kehitystä ja uudistuksesta johtuvaa asiakasmäärien lisääntymistä on tarpeen seurata ja tarvittaessa arvioida tuen määrä uudelleen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa sekä 3. lakiehdotuksen 10 a §:n 1 momentissa olevia viittaussäännöksiä täsmennettäväksi eduskunnassa samanai-

kaisesti käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä HE 179/2009 vp työttömyysturvalakiin ja toimeentulotuesta annettuun lakiin ehdotettavien muutosten vuoksi.

Aloite

Valiokunta ei ehdota kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 6 §:n muuttamista lakialoitteessa ehdotetulla tavalla, minkä vuoksi lakialoite ehdotetaan hylättäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että lakialoite LA 6/2008 vp hylätään.

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Laki****kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta 2 päivänä maaliskuuta 2001 annetun lain (189/2001) 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 10 §:n otsikko ja 10 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta ja 10 §:n 2 momentti laissa 1293/2002, seuraavasti:

2 §*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

5) *työmarkkinatukeen oikeutetulla* henkilöä, joka saa työmarkkinatukea ja työttömyysturva-

lain 10 luvun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilöä;

6) *ylläpitokorvauksella* kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työmarkkinatuen saajalle työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla maksettavaa päiväkohtaista korvausta;

10 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta 30 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1412/1997) 10 §:n 1 momentin 4 kohta ja 10 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 1294/2002, seuraavasti:

10 §
(Kuten HE)

10 a §

Toimintaraha ja matkakorvaus

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun ylläpitokorvauksen suuruinen toimintaraha osallistumispäivää kohti. Toimintaraha maksetaan koro-

tettuna noudattaen, mitä työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalle maksettavan korotetun ylläpitokorvauksen määrästä ja saamisedellytyksistä säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa. Toimintarahaa ei kuitenkaan suoriteta niiltä päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:ssä tarkoitettua ylläpitokorvausta.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Marjaana Koskinen /sd
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Jukka Mäkelä /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Håkan Nordman /r
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Markku Pakkanen /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Päivi Räsänen /kd
	Arja Karhuvaara /kok	Paula Sihto /kesk
	Anneli Kiljunen /sd	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, työttömyys-turvalakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Esityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan velvoitetaan osallistumaan nuorten työttömien ohella myös 25 vuotta täyttäneet henkilöt. Seurausena kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisestä, sen keskeyttämisestä tai omasta syy-stä keskeyttämään joutumisesta olisi työmarkki-natukea saavan työttömän osalta 60 päivän ka-renssi sekä toimeentulotukea saavan työttömän osalta toimeentulotuen perusosan alentaminen enintään 20 prosentilla henkilön iästä riippumat-ta.

Esityksen kannustettavuus

Esitys perustuu Vanhasen II hallituksen hallitus-ohjelmaan ja kuvaa osuvasti, miten hallituspuo-lueet haluavat "kannustaa" pitkään työttöminä olleita takaisin työelämään. Esityksestä käy sel-keästi ilmi, että hallitus luottaa edelleen perin-teiseen "keppilinjaan", jolla sanktioiden uhalla pyritään saamaan usein vaikeistakin ongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät takaisin työel-ämään. Kuntouttava työtoiminta on niin sanottu viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen, kun perinteiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät enää toimi. Kohderyhmään kuuluvilla on usein sosiaalisia, mielenterveydellisiä tai päih-teisiin liittyviä ongelmia.

Kotimaisten ja kansainvälisten vaikuttavuus-tutkimusten perusteella kaikkein huono-osai-simpaan ja vaikeimmin työllistyvään työvoiman osaan kohdistuvat aktiivitoimenpiteet lisäävät osallistujien työllistyvyyttä erittäin vähän, jos lainkaan. Tämä kuvaa hyvin arjen tilannetta ja osoittaa, miten suuri tarve olisi kehittää kaikkia vaikeasti työllistettävien aktiivitoimenpiteitä ja esimerkiksi myös kuntouttavaa työtoimintaa osana sosiaalipoliittisia päätöksiä. Jotta kuntout-tavalla työtoiminnalla olisi edes mahdollisuuksia toimia, olisi ensin kartoitettava kokonaisval-taisesti työnhakijan terveys ja työkyky. Tämän kartoituksen jälkeen toteutettavan kuntoutuksen

avulla vaikeasti työllistettävillä työnhakijoilla voisi edes olla voimavarat hyötyä kuntouttavas-ta työtoiminnasta. Saadun palautteen perusteel-la voidaan todeta, että meillä on maassa laki kuntouttavasta työtoiminnasta, muttei toimivia työvälineitä ja resursseja kunnille toteuttaa itse lakia. Kenenkään työllistymistä ei edistä, jos ih-misiä "säilötään" muutama viikko jossain tilassa niin sanotun kuntouttavan työtoiminnan nimis-sä. Kuntouttavan työtoiminnan kannustavuutta ei myöskään lisää se, ettei se pitkäaikaistestikaan käytettynä kerrytä yksilön eläketurvaa, mutta siitä huolimatta työntekijällä on siihen osallistu-misvelvollisuus.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta on ensiar-voisen tärkeää, että toiminta johtaa johonkin to-siasialliseen vaihtoehtoon työttömien elämässä. Hallituksen esitys tulee johtamaan entistä suu-rempaan syrjäytymiseen, kun ennestään vaikeas-sa tilanteessa olevien kansalaisten tilanne vai-keutuu heihin kohdistuvien sanktioiden seurauk-sena. Elämänhallintansa ja terveytensä menettä-nyt, vaikeasti työllistettävä ei nimittäin kaikissa tilanteissa edes kykene hahmottamaan häneen kohdistuvia vaateita ja niiden seurauksia.

Kuntiin kohdentuvat taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että kuntout-tavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston vaikutuksesta kuntouttavan työtoimin-nan osallistujamäärä kasvaisi vuonna 2010 noin 2 000 henkilöllä. Suomen Kuntaliiton tekemä ar-vio on laajimmillaan ollut jopa 51 000 henkilöä. Hallituksen puolelta on esitetty, ettei Kuntalii-ton arvio pidä paikkaansa, koska esitetty 51 000 kattaa kaikki Kelan tilastojen perusteella 500 päivää työttöminä olleet henkilöt. Koska halli-tuksen arvio 2 000 henkilön määrästä poikkeaa näin suuresti Kuntaliiton vastaavasta, voimme rivien välistä tulkita, että jo lähes 50 000 henki-löä on pudonnut kokonaan pois todellisten työl-listämistoimenpiteiden piiristä suoraan kuntien toimeentulotukiluukuille. Ei siis liene suuren ih-metyksen aihe, miksi myös kuntien toimeentulo-tukimenojen kasvu vain jatkuu.

On varsin selvää, että ensi vuonna 500 päivää työttöminä olleiden määrä kasvaa muun työttömyyden kasvaessa. Samaan aikaan kunnat joutuvat vähenevien verotulojen ja kasvavien sosiaali- ja terveystulujen vuoksi leikkaamaan menojaan. Viimeistään nyt valtion tulisi kannustaa myös taloudellisesti kuntia työllistämään ja järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa pitkäaikaistyöttömille. Monessa kunnassa vaikeasti työllistyvät pitkäaikaistyöttömät eivät suinkaan ole niukkenevien sosiaali- ja terveyspalveluiden tärkeysjärjestyslistoilla ykkösinä. Myöskään työttömien (työ)terveyshuoltoa ei ole järjestetty, vaikka kunnat saavat siihen valtionapua. Tämä edelleen kuvaa kuntien vaikeaa tilannetta, jolloin rahat käytetään tärkeysjärjestyksessä korkeammalla oleviin toimiin ja pitkäaikaistyöttömät jäävät kaikilla listoilla häntäpäähän odottamaan parempia aikoja, joita ei heidän osaltaan näytä koskaan tulevan.

Kunnat ovat jo pitkään pitäneet erityisen huolestuttavana sitä kehitystä, jossa ministeriöt ilman yhteisiä neuvotteluja antavat kunnille uusia tehtäviä, jotka lisäävät kuntien kustannuksia ja vastuuta. Kuitenkin on muistettava, että Suomi on vuonna 1991 ratifioinut Euroopan neuvoston sopimuksen, European Charter of Local Self-Government, jonka yhdeksännessä artiklassa selkeästi todetaan sellaisten tehtävien, joita paikallisten viranomaisten tulee panna täytäntöön ja joiden toimeenpanon estävät riittämättömät taloudelliset resurssit, olevan vailla mielekkyyttä ja merkityksettömiä. Sopimuksen mukaan lähtökohtana tulee aina olla se, että taloudelliset resurssit ovat riittävät suhteessa toimeksi annettuihin tehtäviin.

Lakiesityksessä todetaan, että kunnat joutuvat kohdentamaan uudelleen sosiaalityön resurssejaan. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu, mistä sosiaalityön palvelusta voidaan samalla luopua. Uudelleen kohdentaminen johtaa käytännössä kunnissa siihen, että jostain on luovutettava tai löydettävä lisärahaa. Ja mikäli kuntouttavan työtoiminnan asiakasmääriä ja toimintapäiviä halutaan lisätä ja samanaikaisesti toiminnalta edellytetään vaikuttavuutta ja laatua, tarvitaan lisää ohjaajia, valmentajia, tiloja ja työväli-

neitä. Ilman lisärahaa tällaiset muutokset eivät tapahdu.

TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten resurssit

Työvoimahallinnon uudistamishankkeet näyttävät johtavan siihen, että työvoiman palvelukeskuksetkin alkaisivat palvella vain niitä, joilla on mahdollisuus palata suoraan avoimille työmarkkinoille. Vaikeimmin työllistyvät jäisivät kuntien harteille, vaikka kunnissa harvoin on aikaa ja osaamista esimerkiksi eläkeratkaisujen selvittämiseen. Osa ikääntyneistä pitkäaikaistyöttömistä on TE-toimistojen kirjoilla siksi, ettei ole saanut myönteistä eläkepääöstä, vaikka työkyky olisikin alentunut eläkkeeseen oikeuttavasti. Maassamme ei näytä kenellekään kuuluvan heidän auttamisensa eläkeprosesseissa, jos ja kun työvoiman palvelukeskukset eivät sitä enää resurssien puutteessa tee.

Valtion tuottavuusohjelma on omalta osaltaan vähentämässä TE-keskuksista juuri niitä työntekijöitä, joiden vastuulla kaikkein vaikeimmin työllistettävät ovat olleet. Osaaminen ja tietotaito katoavat eläköityvien työntekijöiden mukana, eikä uusia toimijoita ehditä perehdyttää, jos heitä ylipäätään toimistoihin saadaan. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnoista käy hyvin ilmi, kuinka teoria ja arki käytännössä kohtaavat. Virkamiehet kirjoittavat kauniita sanoja siitä, kuinka sanktioita on käytetty suhteellisen vähän ja positiivisten ja negatiivisten kannustimien käytössä on huomioitava henkilön kokonaistilanne. Miten huomioidaan kokonaistilanne, kun resurssipulan vuoksi toimijat eivät kykene laaja-alaiseen sektoriin ylittävään yhteistyöhön edes työvoimahallinnon ja sosiaalipalveluiden kesken ja kymmeniätuhansia suomalaisia on jo pudonnut pois työmarkkinatuetta toimeentulotuen piiriin? Tuottavuusohjelman härkäpäinen toteuttaminen työvoimahallinnossa johtaa tämäntyyppisten lakien yhteisvaikutuksella entistä suuremman joukon laajamittaiseen syrjäytymiseen ja jäämiseen yhteiskunnan ulkopuolelle.

Tällaisen pakottavan ja uhkailevan lainsäädännön sijasta olisi pitänyt kehittää muutama

vuosi sitten säädettyä eläketukilainsäädäntöä ja laajentaa sen piiriä. Niin voitaisiin turvata kunniallinen ja arvokas elämä niille pitkäaikaistyömille, joiden paluulle työmarkkinoille ei ole käytännössä edellytyksiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,
että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Erkki Virtanen /vas
Marjaana Koskinen /sd

VASTALAUSE 2

*Perustelut**Kuntien mahdollisuudet lain täysimääräiseen toimeenpanoon lähes olemattomat*

Kuntouttavan työtoiminnan tulisi aina olla vasta toissijainen keino syrjäytymisen ehkäisyssä. Ensisijaisesti työttömät tulee ohjata työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin työvoimapalveluihin ja työllistymistä edistäviin palveluihin.

Tilanne on jo tällä hetkellä osassa kuntia se, ettei niillä ole mahdollisuuksia järjestää mielekäästä ja työllistymistä edistävää kuntouttavaa työtoimintaa. Joissain kunnissa kuntouttavaa työtoimintaa ei voida järjestää lainkaan. Kuntouttava työtoiminta saattaa laadultaan olla velvoitetyn tyypistä, kun sen kuuluisi olla kuntouttava prosessi, jossa asiakkaan henkilökohdaisia ominaisuuksia vahvistetaan niin, että hänellä on mahdollisuus päästä ensisijaisiin työhallinnon toimenpiteisiin ja askeleen lähemmäs kohti avoimia työmarkkinoita. Esimerkiksi riittävää ohjausta ja neuvontaa ei anneta, eikä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuki ole riittävää. Parhaat tulokset ja vaikuttavuus kuntouttavassa työtoiminnassa saavutetaan, kun kuntouttavan työtoiminnan paikkoja hankitaan valmennukseen erikoistuneista organisaatioista, joissa ohjaajat ovat koulutettuja yksilö-, ryhmä- ja työvalmennuksen ammattilaisia ja pystyvät tarjoamaan monia erilaisia ja eritasoisia tehtäviä.

Kuntaliiton arvion mukaan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys toisi kuntouttavan työtoiminnan piiriin jopa kymmeniätuhansia ihmisiä, mikä tarkoittaa n. 180 miljoonan euron lisämäärärahan tarvetta (tämä arvio perustuu Kelan tilastoon, jonka mukaan niitä, jotka täyttävät aktivointisuunnitelman laadinnan edellytykset, on 51 000). Kuntaliiton tekemään kustannusarvioon verrattuna hallituksen kunnille varaama valtionosuuslisäys on marginaalinen, 2,1 miljoonaa euroa/vuosi.

Kuntien ja hallituksen arviot tarvittavasta lisämäärärahasta siis eroavat toisistaan merkittävästi. Lisätessään kuntien tehtäviä mutta laimin-

lyödessään niiden riittävän rahoituksen hallitus rikkoo paitsi yleisiä periaatteita valtio-kuntasuhteessa, osoittaa myös ymmärtämättömyyttä kuntatalouden jo valmiiksi vakavaa tilannetta kohtaan.

Kunnat voivat täyttää lain mukaisen velvollisuutensa järjestämällä työttömälle "jotain puuhaa" neljäksi tunniksi viikossa. Jos henkilö sitten turhautuu ja jättäytyy pois työtoiminnasta, saattaa hän jopa joutua entistä kauemmaksi oikeista työmarkkinoista ja syrjäytyminen tulee todennäköisemmäksi. Toimenpiteisiin osallistumisen tulisi olla houkuttelevaa joko siksi, että se lupaisi työllistymismahdollisuuksien paraneamista, tai siksi, että se olisi muutoin elämänhallintaa tukevaa, mielekäästä toimintaa.

Hallituksen riittämättömillä määrärahoilla ei kuitenkaan paranneta kuntouttavan työtoiminnan laatua.

Kuntouttavan työtoiminnan laatua tulee parantaa korottamalla toimintapäiväkohtaisia korvauksia. Kuntouttavan työtoiminnan realistinen päivähinta on noin 35–50 euroa/päivä riippuen siitä, kuinka paljon työtoimintaan on sisällytetty tavoitteellista yksilövalmennusta, ohjausta ja neuvontaa. Kustannustaso huomioiden ei nykyinen valtion kuntouttavasta työtoiminnasta kunnille maksama korvaus, 10,09 euroa toimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti, ole riittävä. Toimintapäiväkorvauksen korotuksen avulla kunnilla olisi aidosti mahdollisuuksia vastata kuntouttavalle työtoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin.

Jos kuntouttavan työtoiminnan asiakasmääriä ja toimintapäiviä halutaan lisätä ja samanaikaisesti siltä vaaditaan lisää vaikuttavuutta ja laatua, tarvitaan lisää ohjaajia, valmentajia, työvälineitä ja tiloja. Muutoin kuntouttava työtoiminta ei voi kehittyä ja vastata sille asetettuihin tavoitteisiin. Kun resursseja ei turvata, ei hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan työtoiminnan sisältöä kehitetään vastaamaan kunkin osallistujan yksilöllisiä tarpeita, voi toteutua.

Kuntouttavan työtoiminnan laadun parantamisen ohella tulee myös yleisesti parantaa työt-

tömien ns. ensisijaisia palveluita, työ- ja elinkeinohallinnon tarjoamia palveluja. Myös työttömien sosiaali- ja terveystalveluita on tehostettava — esimerkiksi työttömien työterveyshuolto on järjestettävä asianmukaisesti jokaisella paikkakunnalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään valionkunnan mietinnön mukaisina ja että hyväksytään kaksi lausumaa.

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus kiirehtii kuntouttavan työtoiminnan sisälön kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus korottaa kuntouttavan työtoiminnan työtoimintapäiviltä kunnille maksettavaa korvausta.*

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Anneli Kiljunen /sd
Päivi Räsänen /kd