

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
23/2009 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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään 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) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo ja ylitarkastaja Virpi Vuorinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- kuntoutusneuvoja Anne Aurén-Elonen, Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto

- erikoistutkija, projektipäällikkö Simo Aho, Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto
- erityisasiantuntija Erja Lindberg, Suomen Kuntaliitto
- yksikön päällikkö Matti Luukinen, Tampereen kaupunki
- kunnanjohtaja Juha Urpilainen ja työnsuunnittelija Olavi Tuikkanen, Kinnulan kunta
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntija Riitta Työläjä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry
- puheenjohtaja Lea Karjalainen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- kouluttaja, yrittäjä Anne Huotari.

Lisäksi Akava ry on antanut kirjallisen lausunnon.

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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisen seuraamukset säädetään 25 vuotta täyttäneiden osalta vastaamaan alle 25-vuotiaiden seuraamuksia.

Alle 25-vuotias työmarkkinatuen saaja menettää oikeutensa tukeen 60 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttää sen. Henkilölle, joka ei saa työmarkkinatukea, voidaan maksaa toimeentulotukea työttömyyden ajalta. Jos toimeentulotukea saava alle 25-vuotias työtön kieltäytyy kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttää sen, häneltä voidaan vähentää enintään 20 prosenttia toimeentulotuen perusosasta, jonka suuruus on tällä hetkellä yksin asuvilla ja yksinhuoltajilla 417,45 euroa kuukaudessa. Jos kieltäytyminen on toistuvaa, voidaan toimeentulotukea alentaa enemmän, kuitenkin enintään 40 prosenttia. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Nuorten tiukkoja säännöksiä on perusteltu tarpeella katkaista nuoren syrjäytymiskehitys mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta nuori kiinnittyisi työhön tai muuhun aktiivitoimintaan.

Esitys perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kuntouttavan työtoiminnan ikäraja poistetaan ja työtoiminnan sisältöä kehitetään vastaamaan kunkin osallistujan yksilöllisiä tarpeita. Esityksen perustelujen mukaan kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston tavoitteena on aktiivisen sosiaalipoliittikan keinoin parantaa pitkään työttömänä ol-

leiden 25 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintakykyä sekä sitä kautta ehkäistä syrjäytymistä.

Kuntoutuminen edellyttää aina omaa aktiivisuutta. Valiokunta pitää perusteltuna sanktiojärjestelmän ulottamista myös yli 25-vuotiaisiin silloin, kun työnhakija kieltäytyy sellaisesta hänelle osoitetusta toimenpiteestä, johon hänellä on edellytykset osallistua.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että kansainvälisten tutkimusten mukaan sanktioilla on vaikea vaikuttaa vaikeimmin työllistyvien pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen, jos heidän työnsä ei ole kysyntää. Samantyyppisiä tuloksia on saatu myös Suomessa, kun on tutkittu vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatuki uudistuksen vaikutuksia. Uudistus lisäsi osallistumista aktiivitoimenpiteisiin, mutta ei työllistymistä.

Kuntouttavan työtoiminnan laatu

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntouttavan työtoiminnan sisältöä kehitetään vastaamaan kunkin osallistujan yksilöllisiä tarpeita, niin kuin hallitusohjelmassa on luvattu.

Valiokunnan käsityksen mukaan mielekkäällä, hyvin järjestetyllä ja oikea-aikaisella kuntouttavalla työtoiminnalla on mahdollista parantaa pitkäaikaistyöttömien elämänhallintaa ja ehkäistä syrjäytymistä. Parhaimmillaan se voi auttaa työtöntä pääsemään työllistymispolun alkuun, vaikka pääsy avoimille työmarkkinoille voikin olla vuosia kestävien ponnistelujen päässä.

Saadun selvityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan on ollut enemmän halukkaita kuin on ollut paikkoja ja kieltäytyminen on ollut harvinaista. Vapaaehtoisesti toimintaan tulevilla tu-

losten arvioidaan olevan parempia kuin pakolla määrätyillä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että osa kuntouttavaan työtoimintaan ohjatuista vierastaa nimeä "kuntouttava työtoiminta" ja pitää sitä leimaavana. Tämä voi vähentää halukkuutta osallistua toimintaan. Valiokunta katsoo, että olisi hyvä selvittää mahdollisuudet korvata kuntouttavan työtoiminnan käsite jollakin paremmin toimintaa kuvaavalla ja määritellä muutenkin kuntouttavan työtoiminnan käsitettä, tavoitteita ja sisältöä tarkemmin. Valiokunta korostaa, että kuntouttavan työtoiminnan mainetta voidaan parantaa ottamalla entistä paremmin huomioon kuntoutujan yksilölliset tarpeet.

Valiokunta painottaa, että kuntouttava työtoiminta tulee järjestää niin mielekkäänä kokonaisuutena, että se motivoi asiakasta osallistumaan ja antaa hänelle onnistumisen kokemuksia. Asiakkaan palvelutarve tulee kartoittaa huolellisesti ja ohjata hänet ensin tarvittaviin terveys- ja sosiaalipalveluihin niin, että hän on kykenevä osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan.

Valiokunta korostaa erityisesti työttömille järjestettävien terveystarkastusten merkitystä ja katsoo, että työttömien terveydenhuolto tulee järjestää koko maahan noudattaen niitä parhaita käytäntöjä, joita kokeilukunnissa on saatu. Valiokunta pitää tärkeänä, että niille työttömille, joiden ei arvioida enää tulevan työkuuntoon, tarjotaan mahdollisuutta päästä eläkeselvitysten piiriin.

Nuorten työttömyyden katkaiseminen

Esityksen perustelujen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain aktivointiehtoja ei ehdoteta muutettavaksi, vaan 25 vuotta täyttäneet tulisivat lähtökohtaisesti edelleen alle 25-vuotiaita myöhemmin kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Lain tarkoitus ei ole kuitenkaan kovin hyvin toteutunut, vaan enemmistö osallistujista on ollut aikuisia. Vuonna 2007 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui reilut 10 000 henkilöä ja heistä joka viides oli alle 25-vuotias.

Nuorten työttömyys on viimeisen vuoden aikana noussut muuta väestöä nopeammin. Syyskuussa 2009 alle 25-vuotiaita työttömiä oli noin 34 000, kun vastaava luku vuotta aiemmin oli 20 000, eli nousua oli noin 68 %.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntouttavassa työtoiminnassa ja muissa työllistämistoimenpiteissä jatkossakin pidetään nuoria ensisijaisena kohderyhmänä ja pyritään erityisesti heidän elämänhallintansa ja työllistymisedellytystensä parantamiseen. Esityksen perustelujen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan arvioidaan vuonna 2010 tulevan lisää noin 2 000 henkilöä, joista 25 vuotta täyttäneitä arvioidaan olevan noin 1 400. Nuorisotyöttömyyden vakavuus huomioon ottaen valiokunta pitää tärkeänä, että lisävoimavarat suunnataan ensisijaisesti nuoriin. Jos nuorten syrjäytymiskehitystä ei pystytä ajoissa katkaisemaan, seuraukset ovat niin yksilölle kuin yhteiskunnallekin erittäin vakavat.

Kuntouttavan työtoiminnan määrä

Suomen Kuntaliitto on esittänyt, että kuntouttavan työtoiminnan piirissä olisi lainmuutoksen jälkeen jopa 51 000 henkilöä. Tähän lukuun on laskettu kaikki 500 päivää työttömänä olleet henkilöt, joille tulee lain mukaan laatia aktivointisuunnitelma.

Hallituksen esityksessä arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan osallistujamäärän kasvavan ikärajan poiston vaikutuksesta ensi vuonna noin 2 000 henkilöllä. Arvio perustuu kuntouttavasta työtoiminnasta käytettävissä oleviin tilastoihin kuntouttavaan työtoimintaan jo osallistuvista henkilöistä sekä käytettävissä oleviin tietoihin pitkäaikaistyöttömien työllistymisen esteistä ja palvelutarpeista.

Kuntouttavan työtoiminnan on jatkossakin tarkoitus pysyä toissijaisena toimenpiteenä työ- ja elinkeinohallinnon työllistämistoimenpiteisiin ja palveluihin nähden. Työttömälle laadittavaan aktivointisuunnitelmaan ei siis ole tarkoitus aina sisällyttää kuntouttavaa työtoimintaa. Aktivointisuunnitelman lähtökohtana tulee olla asiakkaan tarpeet. Suunnitelmaan tulee sisällyttää asiakkaan elämänhallinnan lisäämiseksi ja

työllistymisen edistämiseksi tarpeellisia työ- ja elinkeinohallinnon ja kunnan järjestämiä palveluja ja tukitoimia. Monet asiakkaat ovat työ- tai toimintakyvyltään niin rajoittuneita, että he tarvitsevat ennen kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista muita sosiaali- tai terveydenhuollon palveluita.

Myös työvoimatoimistoille ja työvoiman palvelukeskuksille syksyllä 2008 tehty otoskysely osoitti, että kuntouttava työtoiminta on ensisijaisena palvelutarpeena vain pienellä osalla niistä henkilöistä, joilla on jonkin asteisia työllistymisen esteitä. Työllistymisen esteillä tarkoitettiin esimerkiksi vajaakuntoisuutta, päihde- ja mielenterveysongelmia, motivaation puutetta, erilaisia sosiaalisia ongelmia sekä ikään liittyviä kysymyksiä. Otokseen sisältyneistä työttömistä kunnan järjestämistä vastuulla olevien palveluiden arvioitiin olevan ensisijaisena palvelutarpeena noin joka kolmannella, ja näistä henkilöistä ensisijaisena palvelutarpeena noin joka kuudennella oli työtoiminta, joka käsitti kuntouttavan työtoiminnan lisäksi myös sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan ja maahanmuuttajien työtoiminnan.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä rajoittavat paitsi kuntien rahatilanne ja kielteiset asenteet työtoiminnan järjestämiseen myös sopivien työpaikkojen ja ohjaajaresurssien puute. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa kielletään kuntouttavan työtoiminnan hankkiminen yrityksiltä. Sosiaalisilla yrityksillä voisi kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan olla erityisosaamista, jota olisi järkevää voida käyttää kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitetään mahdollisuudet muuttaa lakia siten, että kuntouttavaa työtoimintaa voitaisiin toteuttaa myös sosiaalisissa yrityksissä.

Kunnille maksettavat korvaukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutuksia kunnille vuonna 2006 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 4/2008). Selvityksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan

järjestämisestä aiheutuvat kustannukset liikkuvat kunnasta riippuen 0—120 euron välillä toimintapäivää kohti, keskimääräisen kustannuksen ollessa noin 34 euroa tämän vuoden hintatassossa. Kustannuksia aiheutuu muun muassa työtoimintaa järjestävien ja ohjaavien henkilöiden palkkauksesta, toimitiloista, työvälineistä, matkakorvauksista sekä toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville osallistujille maksettavasta toimintarahasta.

Kunnille maksetaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa toimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohden. Hallitus ei esitä kunnille maksettavan korvauksen nostamista.

Esityksen perustelujen mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä kunnalle aiheutuvat kustannukset huomioidaan valtion korvauksen ylittäviltä osin valtionosuuteen oikeuttavina sosiaalihuollon laskennallisina kustannuksina. Lainmuutoksen myötä kuntien kuntouttavan työtoiminnan järjestämiskustannusten arvioidaan lisääntyvän noin 4,8 miljoonalla eurolla. Näihin tarkoitettu 50 prosentin valtionosuus eli 2,4 miljoonaa euroa esitetään otettavaksi huomioon kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentilla.

Monet kunnat ovat suurissa taloudellisissa vaikeuksissa ja karsivat myös sosiaalihuollon määrärahoja. Tällaisessa taloudellisessa tilanteessa voi käydä niin, että kuntouttavan työtoiminnan paikkamäärät kunnissa jopa vähenevät ja toimintaan käytettävissä olevat määrärahat laskevat. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta toteuttaa kuntouttavaa työtoimintaa aktiivisesti seurataan ja tarvittaessa arvioidaan kuntien saaman tuen määrä uudelleen.

Tutkimustietoa tarvitaan

Kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksista asiakkaan elämänhallinnan parantumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavissa tutkimustietoa, ja työllistymisenkin osalta tutkimustiedot ovat vähäisiä.

Valiokunta pitää tutkimustyötä tärkeänä ja katsoo, että kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksista tulee saada nykyistä kattavampaa tutkimustietoa. Tutkimuksissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten toteutettuna kuntouttavasta työtoiminnasta saadaan parhaat tulokset. Valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimustuloksia voidaan hyödyntää toimintaa kehitettäessä ja parhaita käytäntöjä levitettäessä.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Hannakaisa Heikkinen /kesk
Anna-Maja Henriksson /r
Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd
Merja Kyllönen /vas

Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /kok
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Katja Taimela /sd
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, työttömyys-turvalakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Esityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen velvoittavuus saatetaan siis koskemaan nuorten työttömien ohella myös 25 vuotta täyttäneet henkilöt. Seurauksena kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymiseen, sen keskeyttämiseen tai omasta syystä keskeyttämään joutumisesta olisi työmarkkinatukea saavan työttömän osalta 60 päivän karenssi sekä toimeentulotukea saavan työttömän osalta toimeentulotuen perusosan alentaminen enintään 20 prosentilla henkilön iästä riippumatta.

Esityksen kannustavuus

Esitys perustuu Vanhasen II hallituksen hallitus-ohjelmaan ja antaa kuvan siitä, millä tavalla hallituspuolueissa uskotaan kannustettavan pitkään työttömänä olleita takaisin työelämään. Esityksestä käy selkeästi ilmi, että hallitus luottaa edelleen perinteiseen "keppilinjaan", jolla sanktioiden uhalla pyritään saamaan usein vaikeistakin ongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät takaisin työelämään. Kuntouttava työtoiminta on niin sanottu viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen, ellei perinteisiä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ole nähty toimiviksi. Kohderyhmään kuuluvilla on usein sosiaalisia, mielenterveydelisiä tai päihteisiin liittyviä ongelmia.

Kotimaisten ja kansainvälisten vaikuttavuus-tutkimusten perusteella kaikkein huono-osaisimpaan 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 kuntouttavalla työtoiminnalla olisi edes mahdollisuuk-

sia toimia, olisi ensin kartoitettava kokonaisvaltaisesti työnhakijan terveys ja työkyky. Tämän kartoituksen jälkeen toteutettavan kuntoutuksen avulla vaikeasti työllistettävillä työnhakijoilla voisi edes olla resurssit ja voimavarat hyötyä itse kuntouttavasta työtoiminnasta. Saadun palautteen perusteella voidaan todeta, että meillä on maassa laki kuntouttavasta työtoiminnasta, muttei toimivia työvälineitä ja resursseja kunnille toteuttaa itse lakia. Kenenkään työllistymistä ei edistä, jos ihmisiä "säilötään" muutama viikko jossain tilassa niin sanotun kuntouttavan työtoiminnan nimissä. Kuntouttavan työtoiminnan kannustavuutta ei myöskään lisää se, ettei se pitkäaikaisestikaan käytettynä kerrytä yksilön eläketurvaa, mutta siitä huolimatta työntekijällä on sen vastaanottovelvollisuus.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta on ensiarvoisen tärkeää, että toiminta johtaa johonkin tosiasialliseen vaihtoehtoon työttömien elämässä. Hallituksen esitys tulee johtamaan entistä suurempaan syrjäytymiseen, kun ennestään vaikeassa tilanteessa olevien kansalaisten tilanne vaikeutuu heihin kohdistuvan sanktioinnin seurauksena. Elämänhallintansa ja terveytensä menettänyt, vaikeasti työllistettäviin lukeutuva kansalainen kun ei edes kaikissa tilanteissa kykene hahmottamaan häneen kohdistuvia vaateita ja niiden seurauksia.

Kuntiin kohdentuvat taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston vaikutuksesta kuntouttavan työtoiminnan osallistujamäärä kasvaisi vuonna 2010 noin 2 000 henkilöllä. Suomen Kuntaliiton tekemä arvio on laajimmillaan ollut jopa 51 000 henkilöä. Hallituksen puolelta on esitetty, ettei Kuntaliiton arvio pidä paikkaansa, koska esitetty luku 51 000 kattaa kaikki Kelan tilastojen perusteella 500 päivää työttömänä olleet henkilöt. Koska hallituksen arvio 2 000 henkilön määrästä poikkeaa näin suuresti Kuntaliiton vastaavasta,

voimme rivien väleistä tulkita, että jo lähes 50 000 henkilöä on pudonnut kokonaan pois todellisten työllistämistoimenpiteiden piiristä, suoraan kuntien toimeentulotukiluukuille. Ei siis liene suuren ihmetyksen aihe, miksi myös kuntien toimeentulotukimenojen kehitys jatkaa sitkeällä kasvu-urallaan.

On havaittavissa, että ensi vuonna 500 päivää työttömänä olleiden määrä kasvaa muun työttömyyden kasvaessa. Samaan aikaan kunnat joutuvat vähenevien verotulojen ja kasvavien sosiaali- ja terveystalustalustusten vuoksi leikkaamaan menojaan. Viimeistään tässä tilanteessa valtion tulisi kannustaa myös taloudellisesti kuntia työllistämään ja järjestämään kuntouttavaa työtointa 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 häntäpään 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 lähökohtana 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, mistähän sosiaalityön palvelusta voidaan samal-

la luopua. Uudelleen kohdentaminen johtaa käytännössä kunnissa siihen, että jostain on luovuttava 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 työvälineitä. Eikä ilman lisärahaa tällaisia muutoksia 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 eläkepäätöstä, 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 kymmeniä tuhansia suomalaisia on jo pudonnut pois työmarkkinatueltä toimeentulotuen piiriin. Tuottavuusohjelman här-

käpäinen toteuttaminen työvoimahallinnossa johtaa tämän tyyppisten lakien yhteisvaikutuksella entistä suuremman joukon laajamittaiseen syrjäytymiseen ja jäämiseen yhteiskunnan ulkopuolelle.

Mielide

Edellä olevan perusteella esitämme,
että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2009

Merja Kyllönen /vas
Jyrki Yrttiaho /vas
Tarja Tallqvist /kd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjoista ei käy selkeästi ilmi, mitä uudistuksella itse asiaansa tavoitellaan ja mitä seurauksia sillä arvioidaan olevan kohderyhmän näkökulmasta. Toiseksi uudistuksen tarpeen, sisällön ja seurausten arvioinnin edellyttämää tietoa on perusteluasiakirjoissa esitetty puutteellisesti. Näyttääkin siltä, että tarkoitus on kaavamaisesti toteuttaa vuonna 2007 tehtyyn hallitusohjelmaan sisältyvä tavoite kuntouttavan työtoiminnan ikärajan poistosta siitä huolimatta, että talous- ja työllisyystilanne on täysin erilainen kuin hallitusohjelmaa kirjoitettaessa oli.

Toisin kuin valiokunnan enemmistö, emme — etenkin tässä taloudellisessa tilanteessa — kannata työtoiminnan ja siitä kieltäytymisestä seuraavan sanktiojärjestelmän merkittävää laajentamista.

Kuntouttavan työtoiminnan laatua tulee parantaa korottamalla toimintapäiväkohtaisia korvauksia.

Muilta osin yhdyimme valiokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin.

Hallituksen kylmä linja heikompisaisia kohtaan jatkuu

Laajennettaessa kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuutta ne, jotka ilman pätevää syytä kieltäytyvät työtoimintaan osallistumisesta, jäävät työmarkkinatuen ulkopuolelle tai heidän toimeentulotukensa perusosaa alennetaan. Kuntaliiton arvion mukaan lainuudistuksen jälkeen yli puolet asiakkaista todennäköisesti kieltäytyisi kuntouttavasta työtoiminnasta, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että ihmiset siirtyvät työmarkkinatueltä toimeentulotuen asiakkaiksi. Se puolestaan edistää näiden ihmisten syrjäytymistä ja lisää tukiriippuvuutta.

Työhallinnon tekemän tutkimuksen mukaan aktivoinnin tueksi asetetulla uhalla ei ole ollut suoranaisia työllistymisvaikutuksia. Tutkimuk-

sessä todetaan myös, että kun pyritään uhkavaikeutusten avulla muuttamaan ihmisten käyttäytymistä, on todellisia vaihtoehtoja oltava tarjolla.

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. Olisikin parempi panostaa työtoiminnan laatuun kuin pakkotoimenpiteiden määrään. Tällöin työtoiminnalla olisi myös nykyistä motivoivampi vaikutus työttömään. Toimenpiteisiin osallistumisen tulisi olla houkuttelevaa joko siksi, että se lupaisi työllistymismahdollisuuksien paranemista, tai siksi, että se olisi muutoin elämänhallintaa tukevaa, mielekästä toimintaa.

Kuntien mahdollisuudet lain täysimääräiseen toimeenpanoon lähes olemattomat

Kaikilla kunnilla ei tälläkään hetkellä ole mahdollisuuksia järjestää mielekästä ja työllistymistä edistävää kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntaliiton arvion mukaan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys toisi kuntouttavan työtoiminnan piiriin jopa kymmeniä tuhansia 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 vuodessa.

Kuntien ja hallituksen arviot tarvittavasta lisämäärärahasta siis eroavat toisistaan merkittävästi. Lisätessään kuntien tehtäviä mutta laiminlyödessään niiden riittävän rahoituksen hallitus paitsi rikkoo yleisiä periaatteita valtio-kuntasuhteissa myös osoittaa ymmärtämättömyyttä kuntatalouden jo valmiiksi vakavaa tilannetta kohtaan.

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.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 4/2008) mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset olivat vuonna 2006 tämän vuoden hintatasossa keskimäärin noin 34 euroa toimintapäivältä työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohden. 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. Tästä syystä esitämme korvauksen korottamista 16,6 euroon toimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti.

Velvoittavuuden ikäraja 30 ikävuoteen

Edellä mainitun pohjalta on todettava, ettei hallituksen esitys ole nykymuodossaan realistinen. Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston sijasta voidaan ikäraja korottaa

25 ikävuodesta 30 ikävuoteen. Nuorten työttömyys on noussut hälyttävästi, yli 20 prosenttiin. On tarkoituksenmukaisempaa parantaa työtoiminnan laatua ja laajentaa sen velvoittavuutta rajatusti kuin velvoittaa sanktioiden uhalla vanhemmat työttömät (usein puutteellisesti) järjestettyyn työtoimintaan osallistumiseen. Nuorten syrjäytymiskehitykseen on puututtava välittömästi. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain velvoittavuus oli alun perinkin rajattu alle 25-vuotiaisiin, sillä lain perimmäinen tarkoitus on ollut nimenomaan nuorten aktiivisuuden nostaminen ja nuorille suunnattujen toimenpiteiden lisääminen.

Työ- ja elinkeinohallinnon sekä työttömien terveydenhuollon palveluja vahvistettava

Kuntouttavan työtoiminnan laadun parantamisen ohella tulee myös yleisesti parantaa työttömien ns. ensisijaisia palveluita, työ- ja elinkeinohallinnon tarjoamia palveluja. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on pysäytettävä jo siksi, ettei valtio omilla toimillaan heikennä työllisyystilannetta, mutta myös siksi, että työttömien palvelut työ- ja elinkeinotoimistoissa voidaan turvata. Myös esimerkiksi työttömien työterveyshuolto on järjestettävä asianmukaisesti jokaisella paikkakunnalla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2009

Jukka Gustafsson /sd
Katja Taimela /sd

Esa Lahtela /sd
Merja Kuusisto /sd