Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

18.5.2016

Viite **K 10/2016 vp; Hallituksen vuosikertomus 2015; eduskunnan hyväksymät lausumat työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa koskevilta osin**

Asia **Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys; asiantuntijakuuleminen 18.5.2016**

Nuorten oikeus kulukorvaukseen työkokeilun ajalta

Jos työnhakija on alle 25-vuotias eikä hänellä ole ammatillista koulutusta, hänellä on oikeus kulukorvaukseen työkokeilun ajalta vain, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan takia tai hän on saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. Asiasta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012; JTYPL) 9 luvun 4 §:n 2 momentissa.

Hallitus on päättänyt 5.4.2016 käsitellessään julkisen talouden suunnitelmaa vuosiksi 2017 – 2020 esittää, että eduskunta kumoaa edellä mainitun säännöksen. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2016 ja muutos tulisi voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Muutos tarkoittaisi sitä, että koulutusta vailla olevilla nuorilla olisi oikeus työkokeilun ajalta maksettavaan kulukorvaukseen samoin edellytyksin kuin muillakin työkokeiluun osallistuvilla.

Vuonna 2015 työkokeilun aloitti noin 10 200 alle 25-vuotiasta ammatillista koulutusta vailla olevaa nuorta. Näiden nuorten kohdalla työkokeilun keskimääräinen kesto oli noin kaksi kuukautta. Kulukorvausta koskevien säännösten muuttaminen siten, että nämä nuoret saisivat kulukorvauksen, aiheuttaisi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa arviolta noin 7,1 miljoonan euron lisäkustannukset vuodessa.

Rajoituksen kumoaminen vaikuttaisi myös TE-toimiston maksamaan harkinnanvaraiseen kulukorvaukseen. Tästä aiheutuisi työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa vähäisiä lisäkustannuksia.

Seuraavassa on kerrottu nuorille työkokeilun ajalta maksettavaa kulukorvausta koskevan rajoituksen taustoista sekä selostettu työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimistoille syksyllä 2015 tekemän kulukorvausta koskevan kyselyn tuloksia.

Tilanne ennen vuotta 2013

Vuoden 2013 alusta kumotun julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaan työharjoittelua järjestettiin ammattikouluttamattomille alle 25-vuotiaille työmarkkinatuen piiriin kuuluville nuorille. Työharjoittelun

ajalta maksettiin ylläpitokorvausta vain silloin, kun työharjoitteluun osallistuvan oikeus työttömyyspäivärahaan oli päättynyt enimmäisajan johdosta tai hän oli saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. Rajoitusta perusteltiin alun perin sillä, että työharjoittelu järjestetään yleensä työnhakijan työssäkäyntialueella.

Jos työnhakijalla oli oikeus työttömyyspäivärahaan, häntä ei voitu ohjata työharjoitteluun vaan työelämävalmennukseen tai työkokeiluun. Näiden ajalta voitiin maksaa ylläpitokorvausta, vaikka työnhakija olisi ollut alle 25-vuotias ja vailla ammatillista koulutusta.

Tilanne vuoden 2013 alusta lukien

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki tuli voimaan vuoden 2013 alusta lukien. TE-toimiston palveluja yhdenmukaistettiin muun muassa siten, että työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu yhdistettiin työkokeilu - nimiseksi palveluksi.

Aiempaa ylläpitokorvausta vastaavaa kulukorvausta voidaan lähtökohtaisesti maksaa työvoimakoulutuksen, JTYPL 6 luvussa tarkoitetun työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun, maahanmuuttajien omaehtoisen opiskelun, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, työkokeilun ja koulutuskokeilun ajalta. Lisäksi työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavasta kulukorvauksesta.

Jos työnhakija on alle 25-vuotias eikä hänellä ole ammatillista koulutusta, hänellä on oikeus kulukorvaukseen työkokeilun ajalta vain, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan takia tai hän on saanut työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. Työkokeilun ajalta maksettavaa kulukorvausta koskeva rajoitus koskee sekä työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea saavia nuoria. Lisäksi rajoitusta sovelletaan TE-toimiston maksamaan harkinnanvaraiseen kulukorvaukseen. Muissa edellä mainituissa palveluissa ei ole vastaavia kulukorvausta koskevia rajoituksia.

JTYPL:a valmisteltaessa oli esillä se vaihtoehto, että kaikille nuorille olisi maksettu kulukorvausta työkokeilun ajalta. Kustannusvaikutukseksi arvioitiin noin 6,2 miljoonaa euroa vuodessa (ilman TE-toimiston maksamaa harkinnanvaraista kulukorvausta). Lähinnä kustannussyistä hallituksen esityksessä päädyttiin siihen, ettei kulukorvausta ehdotettu maksettavaksi työkokeilun ajalta työmarkkinatukea saaville koulutusta vailla oleville nuorille. Tämä vastaa aiempaa työharjoittelun aikaista ylläpitokorvausta koskenutta lainsäädäntöä. Lisäksi ehdotettiin, ettei kulukorvausta aiemmasta poiketen makseta työkokeilun ajalta myöskään työttömyyspäivärahaan oikeutetuille ammatillista koulutusta vailla oleville nuorille.

Eduskunnan lausuma

Eduskunta antoi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun hallituksen esitykseen vastatessaan seuraavan lausuman (HE 133/2012 vp - EV 163/2012 vp):

”Eduskunta edellyttää, että hallitus pikaisesti selvittää, miten alle 25-vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten jääminen työkokeilun aikaisten kulukorvausten ulkopuolelle vaikuttaa heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa osallistua työkokeiluun ja vaarantaako säännös nuor-

ten yhteiskuntatakuun toteutumisen erityisesti alueilla, joilla matkakustannukset ovat merkittäviä. Samalla eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi, onko kulukorvausten ikäsidonnaisuus perusteltua kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta."

TE-toimistojen näkemykset

Työ- ja elinkeinoministeriö teki TE-toimistoille syksyllä 2015 kyselyn, jossa kysyttiin TE-toimistojen virkamiesten näkemyksiä nuorille maksettavan kulukorvauksen rajoituksen vaikutuksista. Kyselyyn saatiin 219 vastausta. Vastaajia oli Ahvenanmaan työnvälitystä lukuun ottamatta kaikista TE-toimistoista.

Vastaajilta kysyttiin, ovatko nuoret kieltäytyneet sopimasta työkokeiluun osallistumisesta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, koska heillä ei ole oikeutta kulukorvaukseen. Noin 30 prosenttia vastaajista vastasi kieltävästi ja noin 60 prosenttia piti kieltäytymistä mahdollisena, mutta ei kovin yleisenä. Noin viisi prosenttia vastaajista piti kieltäytymistä kulukorvausoikeuden puuttumisen takia yleisenä. Noin viisi prosenttia ei osannut arvioida kysyttyä asiaa.

Jos työkokeiluun osallistumisesta on sovittu suunnitelmassa, työkokeilua ei yleensä jätetä aloittamatta, vaikka työnhakijalla ei olisi oikeutta kulukorvaukseen (noin 40 prosenttia vastaajista). Hieman useampi vastaajista (noin 45 prosenttia) katsoi, että nuoret saattavat jättää työkokeilun aloittamatta, koska he eivät saa kulukorvausta, mutta aloittamatta jättäminen ei ole yleistä. Alle viisi prosenttia vastaajista piti työkokeilun aloittamatta jättämistä kulukorvauksen puuttumisen takia yleisenä. Noin 10 prosenttia ei osannut arvioida kysyttyä asiaa.

Noin 90 prosenttia vastaajista katsoi, että nuoret eivät keskeytä työkokeilua kulukorvauksen puuttumisen takia, tai jos keskeyttävät, niin tämä ei ole kovin yleistä.

Vastaajilta kysyttiin myös, parantuisivatko nuorten mahdollisuudet osallistua työkokeiluun, jos kulukorvauksen rajoitukset poistettaisiin. Alle viisi prosenttia vastaajista katsoi, että mahdollisuudet eivät paranisi. Noin 95 prosenttia vastaajista arvioi, että mahdollisuudet parantuisivat. Viimeksi mainituista vastaajista noin 30 prosenttia kuitenkin katsoi, että kyse olisi lähinnä palkitsemisen luontoisesta taloudellisesta kannusteesta. Noin viisi prosenttia ei osannut arvioida kysyttyä asiaa.

Osallistumismahdollisuuksien parantumiseen uskovista noin 20 prosenttia piti mahdollisena, että julkisen liikenteen vähäisyys voisi aiheuttaa ongelmia kulukorvauksesta huolimatta. Erityisesti tämä nousi esille Keski-Suomen ja Lapin (noin 60 prosenttia näiltä alueilta vastannaista), Pohjois-Karjalan (noin 50 prosenttia alueen vastaajista) sekä Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon (noin 35 prosenttia näiltä alueilta vastannaista) TE-toimistojen virkamiesten vastauksista.

Vastaajat saivat perustella näkemyksiään myös vapaamuotoisesti. Osa vastaajista katsoi, että työmarkkinatuen lisäksi maksettava kulukorvaus kasvattaisi työttömyysetuuden määrää, mikä vaikeuttaisi entisestään nuorten ohjaamista opiskelemaan määrältään pienemmällä opintotuella.

Vastaajat pitivät ongelmallisena, että nuorella on mahdollisuus saada kuntouttavan työtoiminnan ajalta kulukorvausta ja matkakustannusten korva-

usta, mutta siirryttäessä vaativammaksi tarkoitettuun työkokeiluun oikeus kulukorvaukseen ja matkakustannusten korvaukseen päättyy. Tämä voi vastausten perusteella jossain määrin vaikuttaa siihen, että nuoret osallistuvat mieluummin kuntouttavaan työtoimintaan eivätkä työkokeiluun, joka voi kuitenkin olla ko. nuoren tilanteessa tarkoituksenmukaisempi palvelu.

Asian arviointi

TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan työkokeiluun työpaikalle hänen ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojensa selvittämiseksi tai työmarkkinoille paluun tukemiseksi. Työkokeilun käyttöä on selkeytetty muun muassa siten, että ammatillisen koulutuksen omaavia ja lyhyen aikaa työttömänä olleita ei pääsääntöisesti ohjata työkokeiluun. Työnhakijan ohjaaminen työkokeiluun perustuu TE-toimiston tekemään palvelutarvearvioon.

Kulukorvausta maksetaan pääsääntöisesti joko 9 tai 18 euroa päivässä sen mukaan, järjestetäänkö työkokeilu työnhakijan työssäkäyntialueella, työssäkäyntialueen ulkopuolella vai työnhakijan työssäkäyntialueella mutta kotikunnan ulkopuolella. Viimeksi mainitussa tilanteessa edellytetään, että työkokeiluun osallistumisesta aiheutuu työnhakijalle majoituskustannuksia. Jos työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen, TE-toimisto voi myöntää hänelle harkinnanvaraista kulukorvausta työkokeilun ajalta.

Kulukorvaus on tarkoitettu kattamaan palveluun osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia. Koska koulutusta vailla oleville nuorille aiheutuu työkokeiluun osallistumisesta kustannuksia samalla tavalla kuin muillekin työkokeiluun osallistuville, työ- ja elinkeinoministeriö pitää koulutusta vailla olevien nuorten jättämistä yhden julkisen työvoimapalvelun osalta kulukorvausten ulkopuolelle kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kaikilla nuorilla tulisi olla yhtäläinen oikeus kulukorvaukseen työkokeilun ajalta.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei estä erilaista kohtelua henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta erottelu tulee voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä syyllä. Hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat erityisen korkeat silloin, kun kyse on säännöksessä nimenomaan luetelluista kielletyistä erotteluperusteista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pelkästään säästötoimiin liittyvä ikäraja voisi olla mielivaltainen eikä siten hyväksyttävä peruste erilaiselle kohtelulle (PeVL 17/1996, joka koski nuorten työnhakijoiden velvollisuutta hakea ammatilliseen koulutukseen työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä).

Nuoria työnhakijoita koskevalle kulukorvauksen saamista rajoittavalle säännökselle ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ole löydettävissä perusoikeuksien kannalta hyväksyttävää syytä. Säännös asettaa nuoret eri asemaan muihin työnhakijoiden nähden iän perusteella ja myös keskenään eri asemaan työttömyyden perusteella maksetun työttömyysetuuden maksupäivien perusteella. Lisäksi rajoitus koskee vain yhtä työllistymistä edistävää palvelua.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän kyselyn perusteella nuorten kulukorvausta koskevan rajoituksen kumoaminen voisi entisestään nostaa kynnys-

tä aloittaa opinnot määrältään työttömyysetuutta ja kulukorvausta pienemmällä opintotuella. Opintoihin hakematta jättäminen ja opintojen aloittamisesta kieltäytyminen johtavat kuitenkin työttömyysetuuden menettämiseen työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n perusteella, joten tällainen vaikutus ei voine olla kovin merkittävää.

TE-toimistoille tehtyyn kyselyyn vastanneet viittasivat myös siihen, että kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksetaan kulukorvausta ja korvataan matkakulut, mikä johtaa siihen, että nuoret osallistuvat mieluummin kuntouttavaan työtoimintaan kun työkokeiluun. Nuori ei kuitenkaan voi itse päättää, mitä palvelua hänelle tarjotaan.

Kyselyn tulosten perusteella nuorten kulukorvausta koskevan rajoituksen kumoamisesta huolimatta nuorilla voisi joillakin alueilla olla edelleen ongelmia osallistua työkokeiluun julkisen liikenteen vähäisyyden takia.

Työkokeilua koskevien säännösten muuttamisen vaikutus

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 200/2013 vp - EV 28/2014 vp), että hallitus selvittää, miten työkokeilua koskevien säännösten muuttaminen vaikuttaa työkokeilun järjestämiseen kuntatasolla ja erityisesti työpajoissa, sekä antaa asiassa selvityksen työ- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Eduskunnan lausumassa tarkoitettu laki (390/2014) tuli voimaan 1.6.2014. Tämän jälkeen työsopimuslakia on muutettu vuoden 2015 alusta siten, että työsopimuslain mukaisesta työn tarjoamisvelvollisuudesta voidaan tietyin edellytyksin poiketa, kun työkokeilu järjestetään kunnan, kuntayhtymän, yhdistyksen tai säätiön työpajassa tai vastaavassa valmennusyksikössä. Työsopimuslain muutos (1367/2014) on voimassa väliaikaisesti vuoden 2016 loppuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt eduskunnan edellyttämän selvitystyön tekemällä TE-toimistoille asiaa koskevan kyselyn joulukuussa 2015. Muutoksesta kunnille aiheutuneita vaikutuksia selvittää selvityshenkilö, jonka raportti valmistuu 15.6.2016 mennessä.

Laati: vanhempi hallitussihteeri Timo Meling