Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Vastinelausunto
13.6.2017

Hallituksen esitys laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta (HE 51/2017 vp)

Valiokunnalla on käsittelyssään hallituksen esitys laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta. Työ- ja elinkeinoministeriö keskittyy vastinelausunnossaan valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen johdosta tekemiinsä huomioihin. Työelämäkokeilua koskevat näkemykset on valmisteltu yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Kokeilun kesto

Osa lausunnonantajista esitti kokeilun jatkamista maakuntauudistuksen siirtymäajalle joko vuoden 2019 tai 2020 loppuun. Työ- ja elinkeinoministeriö ei maakuntauudistuksen tavoitteiden ja toteutuksen näkökulmasta pidä tarkoituksenmukaisena pidentää kokeilun kestoa. Ministeriö muistuttaa, että ehdotettu kokeilu valmisteltiin yhdessä kokeilualueiden kanssa lähtökohtana maakuntamalliin siirtyminen.

Kokeilun resursoinnissa työ- ja elinkeinohallinnosta kokeiluun siirtyvät asiantuntijat sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan vuoden 2018 loppuun asti kuuluvat työllisyysmäärärahat muodostavat kokeilun toimeenpanon keskeisen resurssin. Maakuntauudistuksen toimeenpanon näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mahdollisena sitoa työ- ja elinkeinohallinnon resursseja erilleen maakuntauudistuksen käynnistymisestä ja maakunnan toimivallasta.

Työ- ja elinkeinotoimistoista kokeiluun siirtyvän henkilöstön osalta on huomioitava, että vuoden 2019 alusta työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstö siirtyisi valtiolta maakunnan palvelukseen. Kaikkien maakuntaan siirtyvien henkilöiden tehtävien osalta käydään aikanaan yt-neuvottelut. Nyt kokeiluun siirtyvän henkilöstön yt-neuvottelut on käyty ja tehtävänsiirrot on neuvoteltu kestämään vuoden 2018 loppuun. Kokeilun pidentäminen yli maakuntauudistuksen voimaantulon edellyttäisi kokeiluun siirtyvien osalta uusia yt-neuvotteluja. Kokeilun toimeenpanon näkökulmasta toistuvia yt-neuvotteluja ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Joka tapauksessa kokeiluun siirtyvälle henkilöstölle on turvattava yhdenvertainen kohtelu maakuntauudistukseen liittyvässä muutostilanteessa.

Kokeilualueet ja kokeilun kohderyhmät

Kokeilualueet ja kohderyhmät ovat täsmentyneet valiokuntakäsittelyn aikana, mistä työ- ja elinkeinoministeriö on antanut valiokunnalle erillisen selvityksen. Ehdotettu kokeilulaki koskisi viittä kuntapohjaista kokeilualuetta, joissa on yhteensä mukana 23 kuntaa (1–10 kuntaa per kokeilualue).

Kokeilualueiden kohderyhmärajaukset perustuvat kokeilualueiden kuntien näkemyksiin siitä, minkä kohderyhmän palveluja kehittämällä ne voisivat parhaiten vaikuttaa työttömille tarjottavien palvelujen kehittämiseen. Kokeilun kohderyhmien valinnassa ei ole käytetty satunnaisotantaa tai muuta kokeellista asetelmaa, mistä valiokunta on saanut erillisen selvityksen.

Työelämäkokeilun kohderyhmät

Ehdotetun lain 15 §:ssä työelämäkokeilun tavoitteena on pykäläesityksen mukaan "selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia sekä tukea hänen paluutaan työmarkkinoille". Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että sanamuotoa voitaisiin tarkentaa niin, että se kattaa myös henkilöt, jotka eivät ole vielä päässeet työmarkkinoille esimerkiksi seuraavasti: "...selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia sekä tukea hänen *pääsyään* työmarkkinoille". Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että valiokunta ottaa tarkennuksen huomioon.

Vielä voimassa olevassa vanhassa sosiaalihuoltolaissa on vammaisten henkilöiden työtoimintaa koskeva 27 e §. Tämä työtoiminta ei ole käytännössä ollut kuntouttavan työtoiminnan vaihtoehtona. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta sen kohderyhmä rajataan työmarkkinatuen saajiin tai työttömyyden johdosta toimeentulotukea saaviin. Sosiaalihuoltolain 27 e § kohdistuu vammaisiin henkilöihin, joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin ja joilla ei ole edellytyksiä osallistua vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevana toimintana työsuhteessa tehtävään työhön. Ehdotetun työelämäkokeilun kohderyhmä on tarkoitettu kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaiseksi.

Kokeilun vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan asiantuntijoiden esittämä kokeiluasetelmaan ja kokeilun tavoitteisiin liittyvä kritiikki on joiltakin osin perusteltua, mutta huomauttaa että kokeilun lähtökohta ja valmistelussa muotoutunut toteutustapa eivät mahdollistaneet esimerkiksi erilaisten kokeiluasetelmien hyödyntämistä. Ministeriön näkemyksen mukaan kokeilun toimeenpanossa on kokeilualueilla mahdollista hyödyntää erilaisia kokeiluasetelmia ja tähän kokeilualueita kannustetaan. Kokeiluasetelmista ministeriö on antanut valiokunnalle erillisen selvityksen.

Kokeilulla halutaan myös parantaa kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa työttömille tarjottavien palvelujen sisältöön ja tuottamistapoihin. Kokeiluun hakeutuminen ja on ollut kunnille vapaaehtoista. Kokeilualueiden kuntien edustajat ovat osallistuneet ehdotetun lain valmisteluun. Tällaisella valikoitumisella voi olla vaikutusta kokeilun tuloksiin, mikä kokeilun arvioinnissa tulee tunnistaa ja tuoda esille.

Kokeilun vaikutusten arviointia varten on käynnistynyt erillinen valtioneuvoston rahoittama tutkimus (VNTEAS). Tutkimuskonsortion (Demos Helsinki, Comon Dialogues, MDI) edellytetään tuottavan kokeilusta tuloksia kehittävän arvioinnin menetelmiä hyödyntäen jo kokeilun kestäessä. Tutkimusta ohjaa ohjausryhmä, johon on nimetty edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminnosta.

Työelämäkokeilu

Ainoaksi säännösmuutoksia edellyttäväksi kokeilussa kehitettäväksi palveluksi valikoitui kuntouttava työtoiminta. Kuntouttavan työtoiminnan nykyiseen toteuttamiseen ei kaikilta osin olla tyytyväisiä ja palvelun kehittämiseksi tarvitaan käytännön kokemuksia. Kokeilussa kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työelämäkokeilunimisellä palvelulla.

Työelämäkokeilu-palvelua kokeiltaisiin kahdella kokeilualueella (Satakunta, Pohjois-Savo) yhteensä neljässä kunnassa (Pori, Kuopio, Siilinjärvi ja Tuusniemi). Työelämäkokeilua järjestettäisiin näissä kunnissa korvaamaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu kuntouttava työtoiminta niille työttömille, joille tulisi järjestää kuntouttavaa työtoimintaa. Mainituissa kunnissa ei järjestettäisi lainkaan kuntouttavaa työtoimintaa.

Työelämäkokeiluun tulisi ohjata sellaisia henkilöitä, joiden palvelutarpeisiin kokeilu sopii. Mikäli työpaikalla toteutettava työelämäkokeilu ei sovellu kohderyhmään kuuluvalle, kunnan tulisi tarjota hänelle sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaista sosiaalista kuntoutusta tai muita palveluita. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää työelämäkokeilun rinnalla, koska kokeilussa halutaan kokemuksia siitä, miten uusi työelämäkokeilu ja muut jo olemassa olevat palvelut toimivat eri kohderyhmille. Jos kuntouttava työtoiminta olisi työelämäkokeilun rinnalla, järjestelmä olisi pirstaleinen ja voisi olla myös vaikea hallinnoida lyhyen kokeilun aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa näkemyksen eikä esitä työelämäkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan rinnakkaista toteuttamista kokeilukunnissa.

Työelämäkokeilu tulee ehdotetun lain mukaan järjestää aidossa työympäristössä. Työelämäkokeilun voisi järjestää työpaikoilla, jotka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 §:n 2 momentissa mainittu. Pykälä on mahdollistava. Yritys on yksi organisaatiomuoto, myös esimerkiksi kunta ja järjestöt ovat mahdollisia. Työelämäkokeilun toteutuspaikka riippuisi siitä, millaisia työelämäpaikkoja kunta kokeilua varten löytää.

Etuudet työelämäkokeilun ajalta

Työelämäkokeiluun osallistuva olisi hallituksen esityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan nähden erilaisessa asemassa sen suhteen, ettei työelämäkokeiluun osallistuville korvata matkakuluja. Osallistuminen työelämäkokeiluun esitettiin rinnastettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiseen työkokeiluun, johon osallistumisesta ei makseta matkakorvauksia. Ehdotuksen mukaan matkakuluihin olisi voinut saada tukea ehkäisevänä toimeentulotukena.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (9.6.2017 PeVL 24/2017 vp), että hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että ihmisiä voitaisiin matkakustannusten korvaamisen osalta asettaa ehdotettavan kokeilulainsäädännön johdosta eri asemaan asuinpaikan perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä olisi tämän johdosta täydennettävä säännöksellä oikeudesta matkakustannusten korvaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä ei ole estettä sille, että työelämäkokeiluun osallistuvalle korvattaisiin myös matkakulut kuntouttavan työtoiminnan tapaan. Tästä aiheutuvat kustannusvaikutukset eivät ole suuria, koska jos kokeilua ei toteutettaisi, samat henkilöt osallistuisivat mitä todennäköisimmin kuntouttavaan työtoimintaan saaden osallistumisen ajalta matkakustannusten korvaukset. Työ- ja elinkeinoministeriön yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen ja esittää, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta huomioisi perustuslakivaliokunnan näkemyksen lisäämällä 19 §:ään oikeuden matkakustannusten korvaukseen.

Säännös kuuluisi seuraavasti:

19 §

Toimintaraha ja matkakorvaus työelämäkokeiluun osallistumisesta

Työelämäkokeiluun osallistuvan henkilön oikeuteen saada toimintarahaa ja matkakorvauksia sovelletaan, mitä toimeentulotukilain (1412/1997) 10 a §:ssä säädetään kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle maksettavasta korvauksesta.

Jos matkakustannukset korvataan, työelämäkokeilu poikkeaisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisista kokeiluista, joihin matkoja ei korvata. Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen näkemyksen mukaan onkin tärkeää korostaa, että työelämäkokeiluun ohjataan sen tavoitteiden kannalta oikeat henkilöt eikä matkakorvauksista esimerkiksi saa muodostua kannustinta ohjata kokeiluun henkilöitä, joille tämä palvelu ei ole tarkoituksenmukaisin.

Työelämäkokeilun toteuttaminen

Työelämäkokeilun onnistumisessa asiakaslähtöinen palveluohjaus ja asiakkaan saama tuki ovat avainasemassa. Työelämäkokeiluun on tarkoitus ohjata vain sellaisia työttömiä, joille tämä palvelu sopii. Työelämäkokeiluun ei tule ohjata esimerkiksi sellaisia henkilöitä, jotka pystyisivät työllistymään ja kuuluisivat julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden piiriin.

Työelämäkokeiluun ohjautuvat henkilöt tarvitsevat tukea ja ohjausta parantaakseen työelämävalmiuksiaan. Työelämäkokeilun aikana tarjottava tuki voisi tarkoittaa myös esimerkiksi henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalvelujen yhteensovittamista tai samanaikaista järjestämistä työelämäkokeilun kanssa.

Kuten työkokeilun kohdalla, kokeilun järjestäjälle ei saa aiheutua sellaista etua, joka vääristäisi yritysten välistä kilpailua (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 7 §). Verrattuna työkokeilussa oleviin, työelämäkokeiluun ohjautuvat tarvitsevat enemmän tukea ja ohjausta. Kokeilun keston maksimiaika on yrityksessä ja elinkeinonharjoittajalla rajattu maksimissaan kuuteen kuukauteen. Ottaen huomioon kokeilun kohderyhmän tuen tarpeen, kokeilun rajatun keston yrityksessä ja kokeilun tarkoituksen, ei työelämäkokeilusta pitäisi päästä syntymään sellaista taloudellista hyötyä, joka vinouttaisi kilpailua ja tuottaisi yritykselle erityistä kilpailuetua.

Muita toimeenpanoon liittyviä huomioita

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ministeriöllä ei ole toimivaltaa ohjata kuntia kokeilun toimeenpanossa. Ministeriö ei myöskään aseta kokeilukunnille työ- ja elinkeinohallinnon tulosohjauksen mukaisia tulostavoitteita. Tulevassa maakuntamallissa ministeriön rooli olisi vastaavanlainen suhteessa maakuntaan. Kokeilun valmistelua varten nimettiin ohjausryhmä ja työjaosto, joiden toimikausi jatkuu vuoden 2018 loppuun. Ohjausryhmän ja työjaoston tehtäviä on mahdollista täsmentää kokeilun käynnistyessä, mutta niillä ei tule olemaan tulosohjaukseen rinnastettavaa roolia suhteessa kokeilukuntiin.

Kokeilun toimeenpanoon ei ole varattu erillistä määrärahaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle valtion tulo- ja menoarvioon. Jos työllisyysmäärärahoja päätettäisiin lisätä tämän vuoden lisätalousarviossa tai vuoden 2018 talousarviossa, kokeilun kohderyhmille tarjottavat palvelut tulisivat huomioiduksi määrärahan jaossa kokeilualueiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Hanna Liski-Wallentowitz

erityisasiantuntija
TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ