SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta HE 87/2020 vp ja HE 114/2020 vp

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu esityksistä seuraavaa:

STM on antanut oman lausuntonsa esityksen valmistelun yhteydessä sekä ollut myös hallintovaliokunnan kuultavana 10.6.2020 esityksestä HE 87/2020 vp. STM:n lausunto perustuu pitkälti tähän esitykseen.

Uusi täydentävä hallituksen esitys HE 114/2020 vp on annettu 27.8.2020. Se on tuonut muutoksia useisiin alkuperäisen esityksen säännöksiin. Ne johtuvat siitä, että kokeilualueisiin esitetään lisättäväksi kuusi uutta kokeilualuetta sekä neljään alkuperäisessä esityksessä vahvistettuun kokeilualueeseen lisättäisiin kunta tai kuntia. Lisäksi tehtäviä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin siten, että ehdotetussa laissa tarkoitetuista tehtävistä vastaisi kokeilualueen kunta eikä kokeilualue. Lakiin lisättään säännös työnhakijan haastattelujen järjestämisestä ja palvelutarpeen arvioimisesta. Lisäksi tehtäviä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin siten, että siltä osin kuin tehtävät siirtyvät kokeilualueen kunnalle, sen velvollisuudet vastaisivat työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuuksia. Muutoksista seuraa, että eduskunnalle jo annetusta lakiehdotuksesta poistettaisiin 9, 11, 12 ja 15 §, että 2-6, 8, 10, 13-15, 18-22 ja 24 § muutettaisiin ja että lakiehdotukseen lisättäisiin 7 §:n jälkeen kaksi uutta pykälää 7 a ja 7 b §:t ja 8 §:n jälkeen yksi uusi pykälä 8 b §. Ennallaan on pykälät 1, 7, 16, 17 ja 23 §:t.

Yleisiä huomioita

Kokeilun asiakasryhmään kuuluvat työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Nämä työnhakijat ovat yleensä myös heikoimmassa työmarkkina-asemassa. Lisäksi kokeilun kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat, kaikki maahanmuuttajat ja kaikki vieraskieliseksi itsensä ilmoittavat työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat riippumatta siitä, onko heillä oikeutta ansiopäivärahaan vai ei. Esityksessä kuvataan, kuinka valtion tehtävien siirtämisellä kunnille odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia. Kunnat voivat yleisen toimialansa ja monialaisen palveluvalikoimansa avulla tarjota työttömille lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnan muitakin palveluita, jotka edistävät asiakkaan työllisyyttä. Tämä on kannatettava tavoite. Esityksessä kuvataan varsin kattavasti esityksen laadinnan taustoja, aiempia kokeiluja, erilaisia esityksen vaikutuksia sekä lausuntopalautteita.

Esityksen mukaan julkista valtaa sisältävien siirtyvien tehtävien arvioidaan asettavan haasteita asiakkaiden yhdenvertaisuudelle ja yhtenäisen ratkaisulinjan noudattamiselle. Näitä tehtäviä ovat etuuksien myöntämistä koskevat tehtävät (palkkatuki, starttiraha, kulukorvaus) sekä työvoimapoliittiset lausunnot, joita kokeilualue antaisi työttömyysetuuden maksajaa sitovasti työttömyysetuudella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun edellytyksistä sekä maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun edellytyksistä. Omaehtoisen opiskelun kokeilualueella tapahtuvaan

seurantaan arvioidaan myös sisältyvän haasteita, joita on ilmennyt jo aikaisemmassa kokeilussa. STM yhtyy näihin huoliin.

Lisäksi esityksessä todetaan, että koska kuntien myöntämät etuudet ja työttömyysturvalla tapahtuva opiskelu rahoitettaisiin valtion talousarvioin momentilta, kunnilla ei lyhyellä aikavälillä lähtökohtaisesti olisi taloudellista intressiä etuuksien käytön valvonnan järjestämiseksi. Tästä syystä kokeilussa olisi ensisijaisesti seurattava sen vaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. STM on sitä mieltä, että vaikutuksia työttömyysturvamenoihin on seurattava em. syistä erityisen tarkasti.

Esityksessä tuodaan esiin, että viranomaisyhteistyön tarve kokeilualueilla vähenisi, koska työ- ja elinkeinotoimisto ei osallistuisi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, kuntouttavasta työtoiminnasta ja kotoutumisen edistämisestä annettujen lakien toimeenpanoon kokeilun asiakaskohderyhmään kuuluvien henkilöiden kohdalla. Kunta vastaisi myös kohderyhmälle lähetettävien työtarjousten teosta ja seurannasta. STM:n mielestä kuntouttavan työtoiminnan osalta riskinä voi olla kuntouttavan työtoiminnan käytön lisääntyminen, kuten aiemmat kokemukset kuntakokeiluista ovat osoittaneet. STM korostaakin, että on tärkeää seurata mistä tämä johtuu, jos näin uhkaa tapahtua. STM pitää tärkeänä, että kokeilujen seurannassa tulee kiinnittää huomiota palveluihin ohjautumiseen muutoinkin. Palkkatukityöhön ohjautumisen osalta tulisi seurata erityisesti, miten palkkatukityö johtaa työhön avoimille työmarkkinoille.

Kuntien palveluksessa olevan henkilöstön tehtävät eivät kokeilun myötä lähtökohtaisesti esityksen mukaan lisääntyisi, koska työ- ja elinkeinotoimistosta siirtyisi henkilöstöä hoitamaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja kokeilussa. Aiempi työllisyyden kuntakokeilu lisäsi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä, kun työttömien palvelutarpeita arvioitiin ja heitä ohjattiin palveluihin aiempaa tehostetummin. STM katsoo, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työmäärä siis todennäköisesti lisääntyy, varsinkin kuntouttavassa työtoiminnassa (sosiaalipalvelu), työttömien terveyspalveluissa ja aikuissosiaalityössä. Tämä on hyvä tiedostaa.

Esityksessä todetaan, että työttömyysetuutta hakevan voi olla vaikea hahmottaa eri viranomaisten roolit nykyisessä työttömyysturvaprosessissa. Kokeilu ei selkeyttäisi työttömyysturvaprosessia työttömyysetuuden hakijan eikä työttömyysetuuden maksajan näkökulmasta. Työttömyysetuutta hakeva kokeilualueen asiakas joutuisi asioimaan kolmen tahon kanssa, kun kokeilualue vastaisi hänelle järjestettävistä palveluista ja eräistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa hakeva asiakas asioisi Kansaneläkelaitoksen kanssa ja ansiopäivärahaa saava työttömyyskassan kanssa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapoliittisen lausunnon pääosasta työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. STM yhtyy tähän huoleen ja toteaa, että viranomaisten väliseen yhteistyöhön olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota toimeenpanossa.

Kokeilualueen ja kunnan rooli

STM kiinnitti lausunnossaan hallintovaliokunnalle huomioita kokeilualueen määritelmään. Sitä käytettiin esityksessä 87/2020 vp tavalla, josta saattoi saada kuvan, että kokeilualueella olisi itsenäistä päätösvaltaa ilman että siitä oli säädetty tarkemmin. Uudessa esityksessä tämä on korjattu ja toimivalta on yksiselitteisesti kunnalla. Kunnat voivat toki tehdä yhteistyötä ja järjestää tässä laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain (410/2015) 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain 8 luvussa. Muutokset selkeyttävät kokeilualueen kuntien toimivaltaa ja vastuuta.

Vastuu suunnitelmia koskevista tehtävistä ja kuntouttava työtoiminta

Lain 7 b §:ssä säädetään kokeilualueen suunnitelmia koskevista tehtävistä seuraavasti:

Kokeilualueen kunta hoitaa asiakkaidensa osalta työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät, joista säädetään:
1) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen 2 luvun 7 §:n nojalla annetuissa säännöksissä asiakkaan työllistymissuunnitelman laatimiseksi;
2) työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseksi;
3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa aktivointisuunnitelman laatimiseksi;
4) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa työttömälle työnhakijalle laaditun kotoutumissuunnitelman laatimiseksi.
Kokeilualueen kunnan ja sen asiakkaan suunnitelmaan sovelletaan, mitä 1 momentissa mainituissa laeissa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston ja sen asiakkaan laatimasta suunnitelmasta ja suunnitelman toteuttamisesta. Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä viitataan 1 momentissa mainitussa laissa tarkoitettuun suunnitelmaan, lakia ja säännöksiä sovelletaan kokeilualueen kunnan ja kunnan asiakkaan laatimaan 1 momentissa tarkoitettuun suunnitelmaan.

Aktivointisuunnitelman laatimisesta säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:ssä tarkemmin. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 8 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi siitä, että jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta on siis edellä olevan säännöksen perusteella viimesijainen palvelu.

STM:n mielestä esityksen perusteluissa olisi voinut kuvata tarkemmin, missä tilanteissa kuntouttavaa työtoimintaa on mahdollista järjestää. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta koskee pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää henkilön mahdollisuuksia osallistua koulutukseen tai työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttava työtoiminta on paitsi työllistymistä edistävä palvelu, myös sosiaalihuollon palvelu, jota koskee sosiaalihuollon lainsäädännön mukainen asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 3 §:ssä säädetään tarkemmin lain soveltamisalasta ja kohderyhmästä.

STM:n mielestä esityksessä olisi voinut kuvata kuntouttavan työtoiminnan ja kokeilulaissa kunnalle siirtyvien palveluiden keskinäistä suhdetta tarkemmin. Erityisesti olisi voinut arvioida, miten kunnassa varmistetaan se, että kuntouttava työtoiminta säilyy viimesijaisena palveluna sen laissa tarkoitetulle oikealle kohderyhmälle ja että sinne ei ohjauduta sen vuoksi, että kunnassa ei olisi tarjolla riittävästi ”julkisia työvoimapalveluita tai työtä”. Kokeilukunnissa kunnilla on nyt enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kuntouttavan työtoimintaan nähden ensisijaisiin palveluihin sekä tätä kautta myös kuntouttavan työtoiminnan oikeaan kohdentumiseen, mikä on myönteinen asia.

STM:n mielestä voisi olla tarpeen, että kokeilulaissa säädettäisiin velvoitteesta sovittaa yhteen työttömän tarvitsemat työvoimapalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä näiden edellyttämästä yhteistyöstä. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 8 pykälään tällainen velvoite sisältyy aktivointisuunnitelmaa koskien, mutta kokeilulaissa tämä voisi olla myös hyvä informatiivisuuden vuoksi nostaa esiin.

Lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta on esitetty muutoksia (HE 13/2020 vp) ja esitys on parhaillaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltävänä. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut esityksestä lausuntonsa. Esitys korostaa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan oikeutta tukeen ja ohjaukseen ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

Lopuksi

Työ- ja elinkeinopalvelurakenne on tarkoitus uudistaa tällä hallituskaudella ja sitä koskeva valmistelu on käynnistynyt. Uusi palvelurakenne määriteltäisiin kuntakokeilujen ollessa vielä käynnissä. Keskeisten kysymysten linjausten on ollut määrä valmistua hallitusohjelman puolivälitarkasteluun 5/2021, jolloin kuntakokeilut olleet voimassa alle puoli vuotta. Lisäksi työ- ja elinkeinopalvelujen rahoituskysymystä käsiteltäisiin ennen kuin maakuntauudistusta koskeva valmistelu (monialainen maakunta, rahoituskysymykset) valmistuu. Rahoituksella on kytkös työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitukseen ja nämä teemat on päätetty käsitellä maakuntarahoituksen selvityksen yhteydessä.

TE-palvelujen siirtämistä kuntien vastuulle on pitkään perusteltu TE-palvelujen ja sote-palvelujen yhteensovittamisella, joka hyödyntäisi etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Sote-palvelut ovat kuitenkin siirtymässä maakuntien järjestämisvastuulle eikä tätä perustelua enää jatkossa voida käyttää. TE-palvelujen järjestämisvastuun siirto voi lisätä palvelujen pirstaleisuutta ja niiden yhteensovittamisen vaikeutta.

Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen