

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta HE 87/2020 vp

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu esityksestä seuraavaa:

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.

Yleisiä huomioita

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 työvoimapolitiittiset 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 talousarvion 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 edistävistä 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 työvoimapolitiittisista lausunnoista. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa hakeva asiakas asioisi Kansaneläkelaitoksen kanssa ja ansiopäivärahaa saava työttömyyskassan kanssa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapolitiittisen 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 kiinnittää huomioita siihen, että esityksessä kokeilualueen määritelmää käytetään tavalla, josta saattaa saada kuvan, että kokeilualueella olisi itsenäistä päätösvaltaa. Esityksen perusteluissa selostetaan kokeilualueen kuntien roolia palvelujen järjestäjänä ja kuntien suhdetta kuntalain 8 luvussa tarkoitettuun kuntien yhteistoimintaan. Silti kokeilualueen käsite ja sen suhde palveluiden järjestämisvastuuseen saattaisi kaivata vielä tarkennusta.

Lain 7 §:ssä säädetään kokeilualueen palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Säännöksen mukaan kokeilualueen kunnilla on velvollisuus järjestää riittävästi ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla kaikkia kokeilun piiriin kuuluvia palveluja. Palvelujen riittävyyttä on arvioitava työllisyyden edistämisen kannalta ja ottaen huomioon työ- ja elinkeinoministeriön kokeilualueelle osoittama määrärahojen käyttövaltuus.

Edelleen 7 §:ssä säädetään, että kokeilualueeseen kuuluva kunta voi järjestää tässä laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalla kunnalla kuntalain (410/2015) 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain 8 luvussa.

Esityksessä kuitenkin käytetään kuitenkin kautta linjan ilmaisutapaa, jonka mukaan kokeilualue järjestää, vastaa, tekee sopimuksen ja niin edelleen.

Lain 9 §:ssä säädetään kokeilualueen toimivallasta etuuksien myöntämisessä. Säännöksen mukaan ”kokeilualueen kunta myöntää työ- ja elinkeinotoimiston asemesta asiakkailleen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetut seuraavat etuudet valtion lukuun”. STM:n mielestä voisi olla vielä selkeämpää ilmaista asia niin, että henkilön kotikunta vastaa säännöksessä tarkoitettujen etuuksien tarjoamisesta.

Perusteluissa ei ole kovin yksityiskohtaisesti otettu kantaa siihen, miten kokeilulain tehtävät ja erityisesti niihin sisältyvä julkisen vallan käyttö edellyttää kunnalliselta päätöksenteolta ja asioiden organisoinnilta kunnassa. Suhdetta kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön olisi ollut hyvä kuvata tarkemmin. Esimerkiksi miten kokeilulaissa kunnalle siirtyvien työvoimapalveluiden sekä kunnan

sosiaalihuollon vastuulle muutoin kuuluvien kuntouttavan työtoiminnan tehtävien organisoinnissa olisi kokeilussa hyvä huomioida.

Vastuu suunnitelmia koskevista tehtävistä ja kuntouttava työtoiminta

Lain 12 §:ssä säädetään kokeilualueen suunnitelmia koskevista tehtävistä seuraavasti:

Kokeilualue hoitaa 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 edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseksi;*
- 3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa aktivointisuunnitelman laatimisesta; ja*
- 4) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa työttömälle työnhakijalle laaditun kotoutumissuunnitelman laatimiseksi.*

Kokeilualueen ja sen asiakkaan suunnitelmaan sovelletaan, mitä 1 momentissa mainituissa laeissa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston ja sen asiakkaan laatimasta suunnitelmasta ja suunnitelman toteuttamisesta.

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 tarkoitettulle 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 veloitteesta sovittaa yhteen työttömän tarvitsemat työvoimapalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä näiden edellyttämästä yhteistyöstä. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 8 pykälään tällainen veloitte sisältäytyä aktivointisuunnitelmaa koskien, mutta kokeilulaissa tämä voisi olla myös hyvä informatiivisuuden vuoksi nostaa esiin.



Lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta ollaan tekemässä tarkennuksia, jotka korostavat kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan oikeutta tukeen ja ohjaukseen. Esitys on parhaillaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltävänä ja sen 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 linjaus valmistuisi 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