



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Sosiaali- ja terveysministeriölle

12.12.2018

TEM/2157/03.01.08/2018 1/4
STM090:00/2018
STM/3291/2018

kirjaamo@stm.fi
susanna.rahkonen@stm.fi

Viite Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin tehtävistä muutoksista

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin (189/2001) tehtävistä muutoksista. Ehdotetut muutokset ovat osittain tarkennuksia nykyisiin säännöksiin. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä mahdollisesti annettava tuki- ja ohjaus voitaisiin hankkia yritykseltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta.

Lausunnon keskeinen sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia tarpeellisina sekä kuntouttavan työtoiminnan laatua ja asiakasvaikuttavuutta parantavina. Kuntouttavan työtoiminnan tulokselliseen toimeenpanoon vaikuttavat hyvä asiakasohjaus, hyvä asiakasprossien hallinta sekä tarjottavien palvelujen tarkoituksenmukaisuus ja hyvä laatu.

Hallituksen esityksessä esiintuodut tutkimustulokset ja palautetieto antavat viitteitä siitä, että kuntouttavan työtoiminnan toteuttamistavat, tarjolla oleva ohjaus ja palvelujen yhteensovittaminen eivät nykyisin välttämättä palvele asiakkaan työllistymisen edistämisen kokonaisprosessia. Kuntouttavan työtoiminnan toteuttamistapojen kirjavuus ja palveluun osallistuneiden määrän lisääntyminen voivat olla positiivinen asia, mutta ne voivat olla myös oire eräänlaisesta osaoptimoinnista.

Kelan tilastotietojen mukaan vuoden 2018 tammi-lokakuussa kuntouttavan työtoiminnan aikana työmarkkinatukea saaneiden määrä oli noin 23 800 henkilöä. Määrä oli lisääntynyt 10,5% vuoden 2017 henkilömäärän verrattuna. On mahdollista, että asiakkaiden kiinnostus palvelua kohtaan on lisääntynyt vuonna 2018 johtuen siitä, että kuntouttava työtoiminta luetaan aktiivimallissa aktiivisuuden edellytykset täyttäviin palveluihin. Tästäkin näkökulmasta palvelun lähtökohtien ja tavoitteiden kirkastaminen on tarpeellista ja ajankohtaista. Hallituksen esityksessä on tuotu selkeästi esille tarkoitus vahvistaa kuntouttavan työtoiminnan roolia sosiaalipalveluna ja sosiaalipalvelujen laadun tärkeys.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettujen muutosten myötä 9 § 1 momentin 6) kohtaan liittyvät toimeenpanon käytännöt nousevat jopa aiempaa tärkeämmiksi. Koska kuntouttavaan työtoimintaan tulee sisältymään enemmän ohjausta, on mahdollista saada asiantuntevaa palautetta asiakkaan edistymisestä. Tästä johtuen aktivoin-

tisuunnitelmaan sisältyvä ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta, tulisi olla myös käytännössä takaraja. Osapuolilla tulisi olla valmius suunnitelman päivittämiseen joustavasti.

9 §: Kuntouttava työtoiminta aktivointisuunnitelmassa ja monialaisessa työllistymissuunnitelmassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettua muutosta, jossa aktivointisuunnitelmaan on lisättävä kuntouttavan työtoiminnan tavoite, tarpeellisena ja tärkeänä. Kun kuntouttavan työtoiminnan keskeiset tavoitteet sovitaan henkilön kanssa ja kirjataan aktivointisuunnitelmaan, tarjoaa se samalla puitteet pohtia, miten kuntouttavan työtoiminnan (13a §) mahdolliset elämänhallintaa parantavat sisällöt luovat edellytyksiä myöhemmälle työllistymiselle. Kuntouttavan työtoiminnan lain mukaan henkilölle tarjottavalla palvelulla parannetaan edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille, vaikka etäisyys työmarkkinoista olisi pitkä ja itse palvelu sovitetaan yhteen henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan. Kun otetaan huomioon nykyinen kuntouttavan työtoiminnan toteuttamismuotojen laaja kirjo, työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tavoitteiden kirjaaminen aktivointisuunnitelmaan tuo palvelun nykyistä paremmin osaksi työllistymisen edistämisen prosessia. 13 b § 1 momentin kuntouttavan työtoiminnan toteuttamista koskeva säännös tukee työllistymisprosessin esillä pitämistä ja kuntouttavan työtoiminnan tavoitteellisuutta.

9§:ään ehdotettu lisäys, jossa aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan on kuntouttavan työtoiminnan osalta kirjattava henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana, on työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan tärkeä osa-alue palvelun laadullisessa kehittämisessä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjoitettu: 'kirjauksen sisällössä voidaan kuvata ohjauksen ja tuen toteuttamistapaa, määrää ja laatua.' Ohjauksen varmistamiseksi, voitaisiin jopa edellyttää, että kyseisiä asioita tulee kirjata suunnitelmaan kattavasti tai ainakin osittain.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että toimeenpanon ohjeistuksessa tulee kiinnittää huomiota hankittavien ohjaus- ja tukipalveluiden käytännön toteutukseen, esimerkiksi tilanteisiin, jossa ohjaus toteutetaan erillisinä osallistumispäivinä.

13§ Kuntouttavan työtoiminnan tuottaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ehdotettua muutosta, jossa ohjauspalvelujen hankkiminen yritykseltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta tulee mahdolliseksi. Säännöksissä olisi kuitenkin hyvä tuoda esille, onko erillisten ohjaus- ja tukipalvelujen hankkiminen (ostaminen) mahdollista myös kuntouttavan työtoiminnan tuottajina toimivilta organisaatioilta kuten esimerkiksi rekisteröidyltä järjestöiltä. Ohjaus- ja tukipalvelun hankintakokonaisuuden tarkempi avaaminen jo hallituksen esityksessä antaisi tarvittavan informaation kaikille toimijoille, jotka tarjoavat kyseessä olevia ohjaus- ja tukipalveluja.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittämistä palvelukokonaisuudeksi (13 a §) hyvänä muutoksena. Eriyisen tärkeää on, että kuntouttava työtoiminta on yksittäisen henkilön kohdalla palveluiden kokonaisuus. Silloin asiakkaan muuttunut tilanne voidaan huomioida entistä paremmin kuntouttavan työtoiminnan sisällä, jolloin kullakin tarjottavalla toimintamuodolla voidaan edesauttaa työllistymisvalmiuksien kehittymistä ja ylipäätään asetetun tavoitteen saavuttamista. Tällä voitaneen vähentää myös palveluun lukkiutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asiakastulosten paranemiseen voidaan vaikuttaa myös sillä, miten hyvin kuntouttava työtoiminta voidaan sovittaa yhteen esimerkiksi

terveyspalvelujen kanssa. Tässä kokonaisuudessa tulisi ottaa huomioon myös palvelukokonaisuuden koordinoinnin mekanismit ja vastuut kunnassa, silloin kun yhteen sovitettavat palvelut ovat kunnan järjestämisvastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kuntouttavan työtoiminnan sovittaminen yhteen julkisten työvoimapalvelujen kanssa samanaikaisesti tarjottavana palveluna on rajallista, koska kuntouttava työtoiminta on vaihtoehtoinen palvelu monille TE-palveluille.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäksi näkemyksensä, että yksittäisen osallistujan kuntouttavan työtoiminnan aikaisen palvelukokonaisuuden suunnittelu etukäteen on tärkeää myös työttömyysturva-oikeuden ja työttömyysetuuden sujuvan maksamisen näkökulmasta. Kuntouttavan työtoiminnan osallistumispäivien viikkokohtainen enimmäismäärä sekä yksilöllinen osallistumispäivien määrä voidaan määrittellä jo aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä siten, että osallistuminen muihin mahdollisesti tarvittaviin palveluihin on mahdollista. Muihin palveluihin osallistumisesta johtuvat poissaolot kuntouttavasta työtoiminnasta voidaan lisäksi korvata saman kalenteriviikon aikana siten, ettei poissaolo vaikuta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.¹ Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin ensisijaisena vaihtoehtona, että muut palvelut otettaisiin mahdollisuuksien mukaan huomioon jo aktivointisuunnitelmaa laadittaessa.

Ehdotettuun 14 §:ään sisältyy viittaus työaikalain 6 §:n 1 momentin yleissäännöksen noudattamiseen. Kyseisen säännöksen mukaan työaika on enintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa ja 40 tuntia viikossa. Koska kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää enintään neljänä päivänä viikossa, rajoittuu kuntouttavan työtoiminnan viikoittainen kesto käytännössä 32 tuntiin. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää harkittavaksi, olisiko työaikalakiin viittaamisen sijasta selkeämpää säätää ehdotetussa 13 b §:ssä neljän tunnin päivittäisen vähimmäiskeston lisäksi kahdeksan tunnin päivittäisestä enimmäiskestosta. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon eduskunnan käsiteltävänä oleva työaikalakia koskeva hallituksen esitys, jossa on kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia koskeva tekninen liitelakiehdotus. Jos kuntouttavan työtoiminnan lakia muutetaan tältä osin ja esitys on tarkoitus antaa työaikalain ollessa vireillä eduskunnassa, esityksessä on kohdassa ”riippuvuus muista esityksistä” mainittava suhteesta HE 158/2018.

Tämä siis vain siinä tapauksessa, että HE TAL:sta ja HE kuntouttavasta olisi vireillä saamaan aikaan eduskunnassa

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen 6 §:ään. Säännöksen mukaan kunnalla ei olisi velvollisuutta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, jos henkilö työllistyy päätoimisesti yrittäjänä työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 6 §:ssä tarkoitetussa yritystoiminnassa tai on aloittamassa päätoimista yritystoimintaa taikka on työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitettu päätoiminen opiskelija.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko mainitussa esitysluonnoksen 6 §:ssä ottaa huomioon tilanteet, joissa henkilöllä on oikeus tai vaihtoehtoisesti hänelle maksetaan työttömyysetuutta enintään kaksi viikkoa kestävän tai työttömänä aloitetun yritystoiminnan tai työttömänä aloitettujen opintojen estämättä. Näistä poikkeuksista säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 1 momentissa ja 5 a §:ssä sekä 31.12.2018 voimaan tulevassa 2 luvun 10 a §:ssä (HE

¹ Kalenteriviikkokohtainen tarkastelu johtuu siitä, että näin toimittaessa korvaavat osallistumispäivät osuvat samalle työttömyysetuuden hakujaksolle.

59/2018 vp). TE-toimisto ei ratkaise mainituissa tilanteissa yritystoiminnan tai opintojen pää- ja sivutoimisuutta.

Koska työttömyysetuuden saaminen toistuvasti työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n ja 10 a §:n perusteella ei ole mahdollista ilman noin kuuden kuukauden työssäoloa, työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, ettei kunnalla olisi velvollisuutta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, jos henkilö saa työttömyysetuutta työllistyessään yrittäjänä enintään kahden viikon ajaksi tai jos hänellä on oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n tai 10 a §:n perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitetty määritelmien tarkennus on kannatettavaa.

Hallituksen esityksessä on virheellisesti käytetty työvoimatoimisto termiä, sen pitäisi olla työ- ja elinkeinotoimisto.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitetyillä muutoksilla voi olla kunnalle taloudellisia vaikutuksia hankittavien ohjaus- ja tukipalveluiden kustannusten lisääntymisen johdosta. Toisaalta kustannukset voivat laskea, jos ehdotetuilla muutoksilla voidaan lyhentää kuntouttavan työtoiminnan jaksojen kokonaiskestoja.



Antti Neimala
osastopäällikkö



Päivi Haavisto-Vuori
neuvotteleva virkamies

TIEDOKSI TEM / työministerin erityisavustaja Juha Halttunen
TEM/ Kimmo Ruth
TEM/Marja-Riitta Pihlman
TEM/ Tiina Korhonen
TEM/Kirsti Hyttinen
TEM/Timo Meling