

## **Lausuntopalauteet esitysluonnoksesta Hallituksen esitykseksi laiksi Työkanava Oy-nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi**

Hallituksen esitys lähetettiin 22.6.2021 laajalle lausuntokierrokselle. Lausuntoja saatiin 17.8.2021 mennessä lausuntopalvelun kautta kaikkiaan 101 lausuntoa sekä sähköpostitse työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon osoitettuna 4 muuta lausuntoa.

### **1 Yleiset huomiot lausuntopalauteissa**

Pääosin lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti uuden yhtiön perustamiseen. Joidenkin lausuntojen mukaan yhtiö täyttää pitkään tunnistetun aukon osatyökykyisten palvelujärjestelmässä ja mahdollistaa myös työkyvyttömyyseläkkeellä oleville pääsyn työhön.

Monissa lausunnoissa nousi kuitenkin esille huoli siitä, mikä vaikutus yhtiön toiminnalla on olemassa oleviin välityömarkkinatoimijoihin. Tästä syystä yhtiön toimintaan kaivattiin selkeämpiä rajauksia ja ehtoja toiminnan kohdistumisesta valittuun osatyökykyisten ryhmään sekä tarkennuksia valintojen perusteisiin.

Lausuntopalaute jakaantui keskeisiin ehdotuksiin seuraavasti:

#### **1.1 Yhtiön toiminnan kohdistuminen**

Lausunnoissa pyydettiin esittämään näkemyksiä yhtiöön työllistettävien henkilöiden kohderyhmästä. Esityksen mukaan yhtiön tehtävänä olisi työllistää kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita.

Monet työ- ja elinkeinotoimistot sekä osa kunnista katsoivat, että kohderyhmän määrittelyä tulisi laajentaa myös muiden syiden vuoksi vaikeassa asemassa oleviin työhaluisiin työttömiin työnhakijoihin, jotta nämä olisivat yhdenvertaisessa asemassa osatyökykyisten kanssa.

Useissa lausunnoissa kritisoitiin osatyökykyisyyden käsitteen epämääräisyyttä ja pidettiin tärkeänä osatyökykyisyyden määrittelyä. Monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että työkyky on usein sidoksissa työtehtävään. Osatyökykyisyys voi liittyä vain joihinkin tehtäviin ja se voi olla myös väliaikaista. Henkilö voi suoriutua tuettuna tai ilman tukeakin lähes sataprosenttisesti jostain työtehtävästä, mutta jokin toinen työtehtävä ei onnistu edes tuettuna. Vammaisjärjestöjen lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että vammainen voi olla myös täysin työkykyinen. Näkövammaisten liiton mukaan pitäytymisellä vain tiettyihin työympäristöratkaisuihin, työtehtäväkokonaisuuksiin ja työn tekemisen tapoihin voidaan ihmisestä tehdä osatyökykyinen tai työkyvytön.

Palautteiden perusteella määrittelyä ei tulisi rajata lääketieteellisten diagnoosien perusteella vaan pikemminkin laaja-alaisen henkilön toimintakykyä koskevan arvioinnin perusteella. Palauteissa muistutettiin myös, ettei diagnoosi useinkaan määrittele ihmisen mahdollisuuksia työmarkkinoilla ja joissain tapauksissa ei edes työkykyä. Osatyökykyisyyden syyt ovat monitahoisia. Ryhmää ei saisi rajata liian kapeaksi. Erilaisia osatyökykyisyyteen liittyvinä ominaisuuksina mainittiin muun muassa pitkäaikainen työttömyys tai vammaisuus. Myös sosiaaliset olosuhteet, erityinen tuen tarve ja pitkäaikaissairaudet ovat työkykyä alentavia. Mallin piiriin tulisi päästä vasta viimesijaisena toimenpiteenä, kun muilla keinoilla työllistyminen ei ole onnistunut. Valtion voimakkaasti subventoiman välityömarkkinatoimijan avulla voisi olla perusteltua keskittyä valikoidusti vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten työllistämiseen samaan tapaan kuin Ruotsin Samhall-yhtiössä on tehty.

Joissain lausunnoissa esitettiin lisäksi osatyökykyisyyden määrittelyn laajentamista sairauden ja vamman ohella myös sosiaalisen osatyökykyisyyden huomioiviin tekijöihin. Jotkut yksittäiset palautteen antajat toivat esille, että usein tällaiset muut tekijät, jotka aiheuttavat työnhakijalle haasteita työmarkkinoilla, ovat terveydentilaan liittyviin tekijöihin nähden helpommin palveluiden avulla korjattavissa.

Edellä olevalle vastakkaisena näkemyksenä useat välityömarkkinatoimijat toivat esille kantansa, jonka mukaan olisi tarpeen tiukentaa kohderyhmän määrittelyä rajaamalla se esimerkiksi työkyvyttömyysetuutta saaviin henkilöihin, jotta vältettäisiin päällekkäisyys nykyisten välityömarkkinatoimijoiden palvelutoiminnan kanssa.

Lisäksi joissain lausunnoissa nostettiin esiin työkyvyttömyyseläkkeen rajapinnassa olevat henkilöt, joiden eläkehakemus on hylätty tai joilla olisi eläkkeelläkin valmiuksia tehdä osa-aikatyötä. Kriteeriksi ehdotettiin myös kuntoutustuen tai kuntoutuspalveluiden saamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti kuitenkin lausunnossaan perusteltuna kohderyhmäärittelyyn sisältyvää osatyökykyisten positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään poistamaan rakenteita, joiden vuoksi vammaisten henkilöiden pääsyä yhdenvertaisiin työelämäoikeuksiin ei nykyisellään voi toteutua. Lausunnon mukaan positiivisen erityiskohtelun hyödyntämisen voidaan tämänkaltaisessa tilanteessa katsoa olevan myös valtiovallan velvollisuus perustuslain 6, 18 ja 22 §:ien nojalla. Tilastojen valossa näyttäisi siltä, ettei mahdollinen työkyvyttömyysetuus ole ainakaan yksinomaan määrittelemässä heikompaa asemaa työmarkkinoilla.

## 1.2 Kilpailuvääristymiin tulee kiinnittää huomiota Työkanava Oy:tä perustettaessa

Lausunnoissa pyydettiin esittämään näkemyksiä ehdotuksesta, jonka mukaan yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Laissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista.

Useimmissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota yhtiön toiminnan kannattavuustavoitteeseen ja sen mahdollisiin seurauksiin kilpailuneutraliteetin kannalta. Vaikka yhtiö ei tavoittele varsinaista liikevoittoa, tulisi sen olla pidemmällä aikavälillä elinkelpoinen eikä yhtiö saisi toiminnallaan häiritä markkinoita. Muutaman lausujan mukaan tuloksellisuustavoitteesta voitaisiin toiminnan sosiaalisen luonteen vuoksi kokonaan luopua.

Useat lausijat arvioivat, että mallin nettohyödyt ovat selkeitä ja tukevat osatyökykyisten tukemisen hyväksyttävyyttä, vaikka hyväksyttävyyttä voisivat vähentää mallin korkeat kustannukset. Kustannusten ja hyötyjen eriytymisen eri tahoille ja ajallisesti eri vaiheisiin saattaisi johtaa myös osaoptimointiin (esimerkiksi kustannussäästöjen painottamiseen). Mallin tavoitteena tulisi myös olla kokonaistuotannon lisääntyminen samalla kun se ei kuitenkaan saisi syrjäyttää olemassa olevaa työtä.

Kilpailuhaittojen välttämiseksi tuki saisi kompensoida vain työkyvyn alenemisesta aiheutuvia taloudellisia ratkaisuja, koska eräiden lausujien mukaan julkisessa tuessa tulee olla lähtökohtaisesti kyse osatyökykyisten tuottavuuden alentuman kompensoimisesta. Toisaalta työmarkkinoiden monimuotoisuuden ja positiivisen erityiskohtelun vuoksi tuen tulisi ehkä kohottaa osatyökykyinen hieman parempaan asemaan kuin missä täysin työkykyinen henkilö on. Keskeisenä ehdotuksena lausunnon antajilla oli, että kohderyhmän tunnistaminen ja tarjolle asettaminen Työkanava Oy:n palvelukseen tulee tapahtua selkeiden ja läpinäkyvien kriteerien varassa.

Suurimmassa osassa lausuntoja kiinnitettiin huomiota yhtiön liiketoimintaan mahdollisesti sisältyviin kilpailuvaikutuksiin. Palautteissa tuotiin esille, että Työkanava Oy:n kilpailijoita olisivat yritykset, välityömarkkinatoimijat sekä henkilöstövuokrausta harjoittavat toimijat. Markkinoilla toimii siten lukuisia järjestöjä ja yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja mitä Työkanava Oy:n on tarkoitus tarjota. Etenkin välityömarkkinatoimijat toivat esille tästä huolensa ja esittivät vaihtoehtoiseksi toimintamuodoksi nykyisiä välityömarkkinatoimijoita verkostomaisesti hyödyntävää toimintamallia. Lisäksi välityömarkkinatoimijat toivat esille, että heidän tuottamat palvelut voitaisiin tuoda esille palveluina, joita Työkanava Oy voi hankkia työntekijöilleen.

Lausunnoissa toimialoista nostettiin esille erityisesti siivouspalvelut, joista on jo runsaasti olemassa markkinaehtoista tarjontaa. Henkilöstövuokrauksessa ei eräiden lausujien mukaan ole nähtävissä markkinapuutetta. Yrityksiä ja vastaavaa toimintaa harjoittavia järjestöjä edustavien tahojen mukaan yhtiön tulisi pidättäytyä kokonaan toimimasta aloilla, joilla on jo riittävästi yksityisten yritysten tai järjestöjen tarjontaa. Yhtiö voisi kuitenkin toimia esimerkiksi työvoimapulasta kärsivillä toimialoilla tarjoamalla muille toimijoille vuokratyövoimaa tai alihankintapalveluja. Ennen toiminnan aloittamista jollakin uudella toimialalla tai alueella yrityksen tulisi laatia markkinakartoitus.

Kilpailutilanne ja markkinoiden tarjonta vaihtelevat lausujien mukaan suuresti alueittain ja toimialoittain. Isommissa kaupungeissa on enemmän tilaa kilpailulle, pienemmillä alueilla Työkanava Oy:n kaltainen toimija voisi helposti syrjäyttää alueen omaa tarjontaa, joten toimintaa ei saisi kohdistaa liian pieniin kuntiin ja kaupunkeihin. Esitysluonnoksessa esitetty 10 prosentin yläraja voi palautteiden perusteella olla sekin liikaa, jos toimitaan alalla, jossa on suuret volyymit. Liikevaihtoa ei tulisi arvioida valtakunnallisesti vaan alueellisesti.

Yksittäisessä lausunnossa tuotiin esille, ettei yhtiön edes tulisi pyrkiä yhtä laajaan toimintaan mitä Ruotsin Samhall harjoittaa ja tuotannollisesta toiminnasta olisi syytä pidättäytyä.

Lausujat kannattavat laajasti hinnoittelua ja markkinaosuutta seuraavan ja arvioivan neuvottelukunnan perustamista, joskin sen työ nähdään haasteellisena. Neuvottelukunnassa tulee olla riittävästi eri toimialoja ja liiketoimintaa tuntevia henkilöitä.

### 1.3 Kohderyhmän tunnistaminen TE-toimistossa vaatii tarkentamista

Esitysluonnoksen mukaan osatyökykyisyyden arvioisi työ- ja elinkeinotoimisto sen perusteella, vähentääkö asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma henkilön mahdollisuuksia saada työtä. Edelleen edellytettiin sekä halua tehdä työtä sekä työllistymismahdollisuuden viimesijaisuutta. Pääosin lausunnoissa oltiin tyytyväisiä kohderyhmämäärittelyyn, mutta lähes kaikissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen määritellä ja kuvata työ- ja elinkeinotoimiston arviointiprosessi tarkemmin lain perusteluissa

Pääosa työ- ja elinkeinotoimistoista toi lausunnoissaan esille, että osatyökykyisyyden määrittely esityksen tarkoittamalla tavalla tulisi määritellä tarkemmin joko esityksen pykäläkohtaisessa perustelussa tai muulla soveltuvalla tavalla. Työ- ja elinkeinotoimistot toivat myös esille huolen asiantuntijoidensa osaamisen riittävyydessä. Myös muut tahot kiinnittivät huomiota etenkin työhön halukkuuden ja viimesijaisuuden määrittelyn haasteellisuuteen. Palautteen mukaisesti lisättiin täsmennyksiä sekä yleisperusteluihin että säädöskohtaisiin perusteluihin.

Useat vammais- ja potilasjärjestöt, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, oikeusministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä jotkin yksittäiset muut toimijatahot katsoivat, että esitysluonnoksessa ollut sanamuoto ”sairaus, vika tai vamma” kohderyhmän tunnistamisessa tulisi muuttaa muotoon ”sairaus tai vamma”. ”Vika”-käsite katsottiin palautteissa vanhentuneeksi ja vääristäväksi käsitteeksi. Lausunnoissa tuoteiin esille, että ”vika” –käsite on poistettu mm. kehitysvammalakeja uudistettaessa vaikka se käsitteenä on edelleen käytössä esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetussa laissa (566/2005):

#### 6 § Ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen

Kansaneläkelaitos järjestää vakuutetun työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi taikka työkyvyttömyyden estämiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma on aiheuttanut tai sen arvioidaan aiheuttavan lähivuosina vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen.

Toisena palautekokonaisuutena esiintyi toive täsmentää erityistehtäväyhtiöön työllistettävien tunnistamisprosessia TE-toimistossa etenkin työllistymisen viimesijaisuuden näkökulmasta. Lähinnä TE-toimistot esittivät toiveena pykäläkohtaisiin perusteluihin kuvauksen niistä palveluista, joihin osatyökykyisen oletettaisiin osallistuvan ennen hänen asettamistaan tarjolle Työkanava Oy:n palvelukseen. Etenkin kunnat toivat esille lausunnoissaan tarpeen täsmentää yhtiön työllistämistoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan välistä suhdetta viimesijaisuuden osalta.

Lähinnä vammais- ja potilasjärjestöt puolestaan toivat esille päinvastaisen näkemyksen, jossa katsottiin määrämuotoisten palvelulistojen johtavan epätarkoituksenmukaiseen palveluiden tarjontaan ja tätä kautta työllistymisen tarpeettomaan viivästymiseen. Edelleen monet sosiaali- ja terveysalan järjestöt toivat esille, että tunnistamisprosessissa tarvitaan moninäkökulmaista ja –amatillista työotetta.

Lähes kaikissa lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota tarpeeseen määritellä ja kuvata työ- ja elinkeinotoimiston arviointiprosessi tarkemmin lain perusteluissa. Tämä seikka huomioitiin siten, että lain perusteluihin kuvattiin aiempaa yksityiskohtaisemmin ja laajemmin osatyökykyisten määrittely ja mekanismi, jolla heidän valitaan ja ohjataan yhtiön palvelukseen

#### **1.4 Ehdolle asettaminen Työkanava Oy:n palvelukseen**

Esitysluonnoksen mukaan yksi TE-toimisto keskitetysti tarjoaisi työnantaja- ja yrityspalveluja Työkanava Oy:lle ja osana tätä tarjoaisi sille ehdolle työhalukkaita osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät viimesijaisuuden kriteerit. Useat vammais- ja potilasjärjestöt sekä osa työ- ja elinkeinotoimistoista näkivät ehdotetun mallin epätarkoituksenmukaiseksi, koska niiden näkemyksen mukaan työkyvyttömyysetuutta saavat ovat työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuden ulkopuolella. Monet lausunnonantajat katsoivat kuitenkin keskitetyn ehdolle asettelun olevan ainoa keino turvata yhdenmukaiset mahdollisuudet eri asiakkuuksista tuleville osatyökykyisille ja tukevan palvelujärjestelmän toimivuutta painottamalla yleisten julkisten palveluiden roolia, jossa erityispalveluilla tuettaisiin yleisten palveluiden käyttöä.

Työkanava Oy:n palvelukseen työllistyminen edellyttäisi ehdotuksen mukaan siis työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuutta. Tällöin niiden henkilöiden, jotka eivät jo ole työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaita, tulisi ilmoittautua työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijoiksi. Järjestely ei etenkin potilas- ja vammaisjärjestöjen lausuntojen mukaan saisi vaarantaa työkyvyttömyyseläke-etuutta saavien mahdollisuuksia työllistyä Työkanava Oy:n palvelukseen.

#### **1.5 Muita yksittäisiä huomioita lausunnoissa**

Erityisesti kuntien ja kaupunkien lausunnoissa muistutettiin vireillä olevasta hankkeesta siirtää TE-toimistojen työllisyyspalvelut kuntien hoidettavaksi ja pyydettiin sen huomioimista lakiesityksessä. Lausunnoissa muistutettiin myös kuntien nykyisestä roolista heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisessä.

Muutamissa lausunnoissa yhtiön ohjausta ja valvontaa koskevaa sääntelyä pidettiin osakeyhtiölain jo antamiin valvontakeinoin nähden päällekkäisenä ja hallinnollisesti raskaana. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on jo muutoinkin osana talousarviomenettelyä ja valtionyhtiöiden valvontaa mahdollisuus ohjata ja valvoa yhtiön toimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on lisäksi omistajaohjauksen puitteissa lukuisia mahdollisuuksia ohjata yhtiötä. Erityisesti oikeusministeriö arvioi, ettei ole esitetty syitä poiketa osakeyhtiölain mukaisista menettelyistä.