

Asia: VN/15285/2021

HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi ehdotuksessa harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Momentissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Organisaatiomallina osakeyhtiössä on hyvää se, että siihen on sisäänrakennettu myös taloudelliseen tulokseen tähtääviä elementtejä. Vaikka positiiviseen liiketulokseen ilman tukea ei päästäisikään, tietyn tulostason tavoittelu on tärkeä toimintaa ohjaava taustatekijä (mindset) myös silloin, kun tavoitellaan henkilöiden työllistymistä vapaille markkinoille.

Valtion tullessa toimijaksi markkinoille, tulee toiminta vääjäämättä vääristämään kilpailutilannetta ja syrjäyttämään yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaa. Osakeyhtiömuotoisen yhtiön toiminnan periaatteiden yhteensovittaminen suunniteltuun toimintaan on haasteellista, koska yhtiön perusliike-toimintaan kuuluu työpanoksen julkinen hintasubventio. Ovatko yhtiössä tehtävät ratkaisut tulkittavissa julkisen vallan käytöksi?

Luonnosesityksessä on tunnistettu keskeisimmät vaikuttimet, joilla perustettavan yhtiön kilpailua vääristävää funktiota pystytään parhaiten välttämään, kuten kohderyhmän rajaaminen vain vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin, ehdolle asettelun yhdenmukaisuus eri alueilla sekä hinnoittelu. Perustettavan yhtiön toimintaa tulee kuitenkin perustamisen jälkeen tarkastella kriittisesti näiden vaikuttimien perusteella.

Kilpailun vääristämisenäkökohtia mietittäessä tulee huomata, että tilanne ja olosuhteet vaihtelevat alueellisesti hyvin paljon. Varminta lienee toimia ainakin aluksi suurimmilla paikkakunnilla, jossa X Oy:n myynti ei todennäköisesti juurikaan vaikuta paikallisiin kilpailuasetelmiin (olettaen että yhtiön palvelu-myynti jakautuu eri toimialoille).

Samankaltaiset toimet voivat aiheuttaa erilaisia seurauksia eri puolilla Suomea. On hyvä ehdotus, että toiminta käynnistettäisiin asteittain myöhemmin valittavalla kahdella tai kolmella alueella. Tällöin alueelliset erityispiirteet pystytään ottamaan huomioon yhtiön perustamisen jälkeen sekä arvioimaan niiden vaikutuksia yhtiön toiminnan laajentuessa muualle Suomeen. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten alueet rajataan. Ovatko alueet yksittäisiä kuntia?

Yhtiön operatiivisen johdon sekä yhtiön omistajaohjauksen tukena on käytettävä parasta saatavilla olevaa alueellista tietoa. On tärkeää, että yhtiö tekee tiivistä sidosryhmäyhteistyötä keskeisten alueellisten toimijoiden kanssa. Näitä tulevat olemaan ainakin paikalliset ELY-keskukset ja TE-toimistot, kunnat (erityisenä huomiona työllisyyden kuntakokeilut sekä myöhemmin palvelurakenneuudistuksen myötä myös muut kunnat) sekä SOTE-uudistuksen myötä perustettavat hyvinvointialueet.

Hallituksen esityksessä todetaan useasti, että yhtiö tarjoaisi palveluita markkinaehtoisesti. Lakiluonnoksen mukaan yhtiö voi harjoittaa myös vähäriskistä tuotannollista toimintaa, mikä tulee selkeästi huomioida myös lain perusteluissa.

Entä onko X Oy:n rooli ainoastaan työllistää vai tuleeko sen hakea myös harjoittelupaikkoja, oppisopimuspaikkoja, työkoikeilupaatkoja tms. kuten HE:ssä on kirjattu?

Yhtiö ”voisi toimia yhtiön tavoitteisiin ja toiminnan luonteeseen nähden parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Toimialat voisivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan.” Määrittelyllä on ilmeisesti haluttu jättää riittävää joustoa toimintaan. Tarkoitetaanko ulkoisilla olosuhteilla esimerkiksi sitä, että toimialat mahdollisesti eroavat aluekohtaisesti? Määräytyvätkö ne palvelukäynnän mukaan?

Uudessa palvelurakenteessa tulee huolehtia siitä, että osatyökykyisiä palkkaavien muiden yritysten tulee olla tukipolitiikassa samalla viivalla X Oy:n kanssa (mm. palkkatuen määrä ja kesto vrt. X Oy:n budjettirahoitus). Tällöin voidaan päästä tilanteeseen, jossa X Oy:n kilpailuedun on muodostuttava erikoistumisesta, (yrityksen) erityisosaamisesta ja työntekijöiden onnistuneesta motivoinnista ja mahdollistavista työjärjestelyistä, eikä julkisesta tuesta.

Pykälän 5 momentissa säädetään, että yhtiö tuottaa EU:n valtiontukisääntelyssä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI) ja että siihen sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Onko teillä tähän lausuttavaa?

Ellei X Oy:n toiminnan katsota voivan kuulua yleishyödyllisiin palveluihin (SGEI), rajaisi se mitä todennäköisimmin valtion rahoitusmahdollisuuksia, mikä varmasti ainakin vaikeuttaisi X Oy:n toimintaedellytyksiä.

Esityksen mukaan kilpailuhaittojen rajoittamiseksi yhtiö ei voisi saada osatyökykyisten tukemiseen enää muita päällekkäisiä tukia, kuten palkkatukea. Koskisiko rajoitus koko henkilöstöä, vai ainoastaan osatyökykyisiä?

X Oy tulee toimimaan suurelta osin valtion budjettirahoituksella. Koska yrityksen on tarkoitus, tai ainakin sillä olisi mahdollisuus muun muassa järjestää henkilöstölleen koulutusta ja hankkia sitä ostopalveluna, on hyvä määritellä se valtion hankintayksiköksi, jonka tulee toiminnassaan noudattaa hankintalakia.

Esityksen 2 §:n mukaan X Oy olisi julkisoikeudellinen laitos ja hankintayksikkö, mutta X Oy:llä ei olisi julkisia hallintotehtäviä. X Oy voi ostaa palveluja ja myydä palveluja. Missä hankintaan liittyvä työ tehtäisiin ja miten se resursoitaisiin X Oy:ssä?

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhtiöön työllistettävien kohderyhmästä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Pykälässä todetaan kohderyhmä, jota on tarkoitus työllistää. Lain perustelutekstien mukaan X Oy:n palveluksessa olisi myös hallinnollisia ja muita vastaavia tehtäviä hoitavaa henkilöstöä, jolla ei välttämättä olisi heikko työmarkkina-asema/osatyökykyisyys. Onko tarkoitus jotenkin säädellä kyseisen henkilöstön määrää tai suhteellista osuutta koko henkilöstöstä?

Esityksessä viitataan osatyökykyisyyden tai vajaakuntoisuuden selkeään määrittelyyn (3 §). Kuitenkin esityksessä kirjoitetaan, että ”osapuolten tulisi yleisellä tasolla arvioida yhteistyössä tekijöitä, joiden perusteella osatyökykyisiä arvioidaan ja joiden perusteella osatyökykyisten valinnassa voidaan parhaiten huomioida tämän lain tavoitteiden toteutuminen”. Jääkö osatyökykyisyyden määrittely sittenkin osaksi lain toimeenpanoa? Arvioidaanko osatyökykyisyyttä ammattialoittain? Laaditaanko toimeenpano-vaiheessa osatyökykyisyydelle ja sen arvioinnille tarkemmat valtakunnalliset (ammattialakohtaiset) kriteerit? Ja mitkä osapuolet näitä keskusteluja käyvät? Mm. sote-palvelujen ja Kelan mukaan ottaminen keskusteluun voisi tuoda mukaan määrittelyssä tarvittavaa asiantuntemusta.

Koska osatyökykyisyys riippuu työtehtävästä, tulee henkilöitä ohjattaessa melko tarkkaan tietää tarjolla olevat työt. Tämä saattaa aiheuttaa viivettä mahdollisuudessa aloittaa työ ainakin uusissa käyttäjäyrityksissä. Ja haastaa myös vastuussa olevaa TE-toimistoa.

Perusteluissa todetaan, että X Oy:n työntekijöistä vähintään osan kohdalla tavoitellaan sitä, että työkyky, osaaminen ja tuottavuus kehittyvät niin, että heillä on tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille. Miten tämä tulee/voidaan huomioida asiakasohjauksessa? Esityksessä tulisi ottaa kantaa myös siihen, mitä osaamista ja palveluja vaaditaan onnistuneen työ- ja toimintakyvyn ja muiden valmiuksien arviointiprosessin toteutumiseksi. Tämä on avainkysymys asiakasohjauksen onnistumiselle X Oy:n, mikä taas luo pohjan X Oy:n toiminnan tehokkaalle ja tulokselliselle toiminnalle.

Esityksen 2 §:ssä on, että ”Yhtiöllä ei olisi erityistä osatyökykyisten kehittämistoimintoa, mutta sillä voisi olla yritystoimintaan normaalisti liittyviä henki-löston kehittämispalveluja, kuten henkilöstön koulutusta”. Onko mahdollista, että yhtiöön ohjatut asiakkaat (jotka esim. odottavat työllistämistä) ovat sa-malla myös TE-toimiston asiakkaana ja TE-palvelujen piirissä. Voiko tällöin tulla tilanne, jossa TE-toimiston tulee järjestää näillä asiakkaille tarvittavia tukipalveluja? Entä onko mahdollista, että X Oy hankkii esimerkiksi Täsmä-Koulutusta asiakkailleen?

Esityksen mukaan kohderyhmään kuuluvan henkilön perusedellytys on asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma. Onko tarkoitus siis rajata palvelusta kokonaan pois esimerkiksi maahanmuuttajat, joilla työllistymistä vaikeuttaa erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomuus? Ryhmän koko ei ole suuri, mutta periaatteellisesti sen huomioiminen on yhdenvertaisten mahdollisuuksien näkökulmasta merkittävä.

Esitysluonnoksessa ei ole muutoinkaan riittävästi käsitelty maahanmuuttajien erityistilannetta. Taustan ja nykytilan kuvauksessa ei esimerkiksi käsitellä kotoutumissuunnitelmien merkitystä työllistymissuunnitelmien rinnalla. Usein maahanmuuttajien palvelutarpeet toki määräytyvät samoilla perusteilla kuin muillakin asiakasryhmillä esimerkiksi vamman tai sairauden perusteella.

Palkitsemisjärjestelmiin tulisi kiinnittää huomiota niin, että onnistumisesta/hyvästä suoriutumisesta seuraa suoraa ja kouriintuntuva hyötyä työn tekijöille. Konkreettinen elämänlaadun paraneminen paremman taloudellisen aseman myötä kannustaa. Missään tapauksessa ei saisi syntyä kannustinloukkuja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi kohderyhmäkriteerit täyttävistä työnhakijoista ne, jotka asetettaisiin ehdolle yhtiön palvelukseen. Yhtiö voisi rekrytoida palvelukseensa ainoastaan tästä ehdolle asetettavista henkilöistä työllistäessään osatyökykyisiä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Valintamenettelyssä yksi TE-toimisto ottaisi kaikilta TE-toimistoilta vastaan ehdotuksia X Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä. Vastuutaho ohjaisi asiakkaita edelleen X Oy:n palkattaviksi. ”Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille annettaisiin työvoimahallinnon tarjoamia

palveluja.” Onko asiakkaan oma TE-toimisto vastuussa palveluiden järjestämisestä? Mikä rooli on X Oy:lle asiakkaita ehdottavalla TE-toimistolla?

Asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin ja asiakasohjaukseen sisältyy asiakkaan osatyökykyisyyden ja valmiuksien kartoittaminen. Kuten esityksen 3 §:ssä mainitaan, osatyökykyisyyden arviointia tehtäisiin osana työ- ja elinkeinotoimistojen normaalia asiakastyötä ja asiakkaiden työllistymisedellytysten arviointia. Tämä arviointi tarvitsee tuekseen ostopalveluita, esimerkiksi erilaisia asiantuntija-arviointipalveluja. Näin ollen palvelut ja palvelujen hankinta tulisi kytkeä osaksi X Oy:n toimeenpanoa ja vaikuttaa siltä, että tätä kytkentää ei ole tehty. Onnistunut palvelujen hankinta on merkittävä osa asiakasprosessin onnistumista. Tässä tapauksessa palvelujen hankinnan onnistuminen asettaa erityisen haasteen, koska kyse on asiakkaan työ- ja toimintakyvyn arviointiin liittyvistä palveluista.

Siirtyminen perustettavan yhtiön palveluiden käyttäjäksi edellyttäisi aina osatyökykyisen suostumusta ja riittävää motivaatiota työllistymiseen. Tämä varmistettaisiin työllistymissuunnitelman yhteydessä asiakkaan omassa TE-toimistossa? Esityksen mukaan suunnitelmaa laadittaessa myös pyydetäisiin henkilöasiakkaalta lupa tietojen luovuttamiseen erityistehtävayhtiöön. Entä jos työllistettäviä ehdottava vastuu-TE-toimisto on eri mieltä asiakkaan soveltuvuudesta?

Esityksen mukaan työllisyyden kuntakokeilujen viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaneläkelaitos voivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimistoihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi X Oy:lle työllistettäväksi. Miten tähän arviointitehtävään on tarkoitus resursoida TE-toimistot? Millaisilla taloudellisilla kannusteilla kuntia jatkossa tuetaan estämään pitkäaikaistyöttömyyttä ja hillitään ylioheutta tähän palveluun? Entä mikä on sosiaalipalvelujen tarjoajien konkreettinen rooli asiakkaan tarpeen ja palvelun näkökulmasta?

Alueelliset erot on tarkasti huomioitava keskitetyssä ohjauksessa. Alueilla on erilaisia ja erikoistuneita työvoimatarpeita sekä myös selkeitä eroja työvoiman tarjonnassa. Erojen huomioiminen on tärkeää, jotta ohjaukset onnistuvat ja osatyökykyisten työllistymistä voidaan tosiasiallisesti edistää.

On tärkeää, että perustettavaan yhtiöön tehtyjä ohjauksia arvioidaan aktiivisesti ja yhtiön toimintaa ja sen onnistumista arvioidaan myös alueittain. Vain näin voidaan varmistua, ettei yhtiön perustaminen muodosta kilpailun vääristymiä.

Suomessa työttömien palvelujärjestelmä on monimutkainen kokonaisuus. Toimintaa suunnattaessa ja kehitettäessä on huomioitava myös jo käynnistyneet ja valmisteilla olevat työllisyydenhoidon uudistukset. TE-toimistojen välillä on jo toimivia ja vakiintuneita yhteistyörakenteita. Työllisyyden kuntakokeiluiden osalta vastaavien rakenteiden ja vakiintuneiden käytäntöjen luominen on

alueellisestikin tarkasteltuna vasta muodostumassa. Systemaattisen ja vakiintuneen valtakunnallisen yhteistyön luominen on myös vasta alussa.

X Oy:n osalta on luotava selvät mekanismit asiakasohjauksen toteuttamiselle ja asiakasehdotusten tekemiselle. Alueellinen yhdenvertaisuus on pyrittävä varmistamaan. Ehdotusten tekeminen tulisi olla mahdollista työttömän vastuuviranomaisen statuksesta riippumatta.

On kiinnitettävä erityistä huomiota perustettavaan yhtiöön ehdotuksia tekevän TE-toimiston kykyyn ottaa vastaan ehdotuksia. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, Suomessa on useita kymmeniä tuhansia työttömiä, jotka voisivat olla kelpoisia yhtiön palvelukseen. On varmistuttava, että keskitetystä ohjauksesta vastaava TE-toimisto pysyy toimintakykyisenä eikä sen toimintaa tehdä mahdottomaksi liian suurella ehdotusten määrällä.

On myös huomioitava valmisteilla oleva palvelurakenne ja työllisyyspalveluiden siirto kuntien tehtäväksi. Miten keskitetty ohjaus tapahtuisi tilanteessa, jossa työllisyyspalvelut eivät olisi enää valtion vastuulla? Tähän varsin mahdolliseen tulevaisuuden skenaarioon ei ole esitysluonnoksessa valmistauduttu riittävästi. Nyt valittu asiakasohjausmenetelmä voi osoittautua vain hyvin lyhyen ajan mahdollisuudeksi, joten vaihtoehtoisia keinoja ohjauksen toteuttamiseksi olisi suunniteltava jo nyt.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtävayhtiölle sopiva nimi?

.

Välittäjä Oy

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

X Oy:lle ja koko toiminnalle tulee saada luotua myönteinen ”brändi”. Se ei saa muodostua palveluksi, joka leimaa mukaan ohjautuvat asiakkaat.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi työttömyysturvalain 2 a lukuun uutta 15 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan työnhakijalle ei asetettaisi korvauksetonta määräaika- tai työssäolovelvoitetta, jos hän eroaa tai hänet omasta syystä erotetaan X Oy:n palveluksesta. Seuraamuksia ei asetettaisi myöskään silloin, jos työnhakija kieltäytyy työstä X Oy:n palveluksessa tai jättää hakeutumatta X Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa, monialaisessa työllistymissuunnitelmassa, aktivointisuunnitelmassa tai ko-toutumissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Viimeksi mainitusta säädettäisiin 2 momentissa. Pykälän 1 ja 2 momenttia sovellettaisiin vain työhön X Oy:n palveluksessa.

Esitysluonnoksen muissa toteuttamisvaihtoehdoissa (kohta 6.1.4.1) perustellaan ratkaisua työttömyysturvan osalta siten, että X Oy:n palveluksessa olisi myös muuta sosiaalietuutta kuin työttömyysetuutta saavia sekä muita työntekijöitä. Esityksen mukaan X Oy:n palvelukseen otettavan henkilön omalla motivaatiolla arvioidaan olevan suuri merkitys siihen, kuinka hyvin X Oy onnistuu täyttämään sille asetetut tehtävät kyseessä olevan työntekijän osalta.

Kaavailtu malli on tavoitteiden osalta perusteltu. Työttömyysturvajärjestelmässä työhön liittyvät kieltäytymiset, eroamiset ja erottamiset ovat olleet seuraamusjärjestelmäharkinnan piirissä. Uudenmaan ELY-keskuksen valtakunnallisesti toimivan Oikeudelliset palvelut -yksikön näkemyksen mukaan kaavailtua säännöstä voisi olla tarpeen perustella yksityiskohtaisemmin myös sen kannalta, miksi muutoin normaaliin työsuhteeseen liittyvät seikat eivät olisikaan seuraamusjärjestelmäharkinnan piirissä juuri X Oy:n osalta.

Koivula Henna
Uudenmaan ELY - Työllisyys ja kotoutuminen -yksikkö