

Asia: VN/15285/2021

HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön 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?

Oleellista lienee, että mille toimialoille yritys suuntaa toimintaansa ja mistä ko. yritys työkohteita saa. Uudenmaan TE-toimisto pitää toivottavana, että aloja olisi muitakin kuin ne perinteisemmät siivous- ja palvelu. Nimittävä neuvottelukunta seuraa, ettei yritys vääristä kilpailua. Kuitenkin mitä enemmän toimialalla on kilpailua (esim. siivous, erilaiset avustavat työt) sen merkittävämpi on hinnan merkitys. On tärkeää huolehtia seurannasta ja toiminnan läpinäkyvyydestä esim. nimettävän neuvottelukunnan kautta, jolloin on mahdollista välttää Ruotsin malliin liittynyttä keskustelua ja epäilyjä kilpailun vääristymisestä.

Toiminnan pitäisi olla markkinaehtoista. Kun toiminta on julkisestikin markkinaehtoista ja ammattimaista, se lisää X Oy:n palvelujen käyttöä. Perusteluna erityisesti palvelua käyttävän yrityksen sosiaalisen vastuun ajatus ja sitä kautta omaan julkisuuskuvaansa vaikuttaminen.

Kohderyhmää katsoen esitys vaikuttaa osin sisäisesti ristiriitaiselta. Yritykseen tulevalle pitäisi olla riittävät valmiudet työllistyä. Toisaalta kohderyhmä on määritelty siten, että edellytyksenä on, että on ilmeistä, että työllistyminen muulle työnantajalle ei ole mahdollista. Kun samaan aikaan yrityksen toiminnan pitäisi olla markkinaehtoista, jää epäselväksi, miten tämä käytännössä toteutuisi ja toimisi esim. siivousalalla?

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?

Asiakasryhmää katsoen on hyvä, että X Oy:llä voi olla sekä toimijan että hankintayksikön rooleja. Yritys voi täydentää palveluitaan esim. välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankittavilla palveluilla. Esityksen mukaan yritykseen tulevilla pitäisi olla jo riittävät valmiudet työhön, mutta kohderyhmä huomioiden lienee epärealistista, että kaikki siirtyvät olisivat täysin valmiina työhön. Käytännön arki on osoittanut, että osan kohdalla tarvitaan siirtymävaiheen tukimahdollisuuksia. On hyvä, että yrityksellä voi olla vaikeimmille asiakasryhmille työkaluja tähän välivaiheen siirtymään.

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

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

Esityksessä ei ole esitetty muutoksia tai muutoinkaan otettu kantaa esityksen suhteeseen lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta tai lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Tätä tulisi vielä täsmentää. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityslakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä. Vastaavasti työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukaan monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja (1 §) ja työttömällä on monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edellyttää em. palvelujen yhteensovittamista (2 §).

Mikäli kuntouttavasta työtoiminnasta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa säädetyt toimet ovat ensisijaisia suhteessa X Oy:hyn siirtymiseen, tämän tulisi käydä selvästi ilmi hallituksen esityksestä. Yksi vaihtoehto voisi esimerkiksi olla, että X Oy:hyn siirtymisen edellytyksenä olisi se, että henkilö on osatyökykyinen ja hänen työllistymistään ei ole kyetty edistämään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tai työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa annetussa laissa tarkoitetulla tavalla ja palveluilla. Joka tapauksessa mainittujen lakien mukaiset asiakkuuskriteerit täyttävien työnhakijoiden osalta asiaan tulisi esityksessä ottaa kantaa.

Osatyökykyisen määritelmä ei käytännössä ole tarkkarajainen. Sitä ei ole lainsäädännössä varsinaisesti ja selkeästi määritelty. Käytännössä se jättää varsin paljon tilaa kunkin toimijan tekemälle tulkinnalle osatyökykyisyydestä. Eri toimijoilla voi olla myös omia määritelmiään. Jos puhutaan todella vaikeasti työllistyvistä osatyökykyisistä, jonka kohdalla monet työvoimapolitiittiset keinot on käytetty ja ollaan nyt viimesijaisessa toimenpiteessä, minkä tunnusmerkkien pitää silloin täyttyä? Henkilö voi olla jossain tehtävissä täysin työkyvytön, mutta toisissa tehtävissä työkykyinen. Kysymys on määrittelyistä.

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?

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia X Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti ja yksinoikeudella osatyökykyisiä X Oy:n palkattavaksi. Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille annettaisiin työvoimahallinnon tarjoamia palveluja. X Oy vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä. Työ- ja elinkeinotoimistolle annettaisiin yksinoikeus tehdä itsenäisesti X Oy:n palveluihin osoitettavien osatyökykyisten valinnat. Työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi X Oy:lle työllistettäväksi.

Esityksen mukaan työllistymissuunnitelmaan kirjattaisiin henkilön halukkuus työllistyä X Oy:n palvelukseen. Suunnitelmassa todettaisiin työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaan täyttävän X Oy:n palvelukseen ehdolle asettamisen kriteerit ja mahdolliset työtehtävät, joita asiakas työkykynsä ja osaamisensa puitteissa olisi ensisijaisesti valmis tekemään. Mikäli työ- ja elinkeinotoimisto ei pystyisi käytettävissä olevilla tiedoilla arvioimaan, olisiko työnhakija-asiakas myös muilla tavoin työllistettävissä tai hänen työllistymismahdollisuuksiaan voitaisiin muilla keinoin edistää, voisi se selvittää asiaa esimerkiksi työkokeilulla tai asiantuntija-arvioilla. Työllisyysuunnitelmassa olisi ensisijaisesti pyrittävä löytämään keinoja, joilla henkilöasiakas voi työllistyä avoimille työmarkkinoille, koulutukseen tai palkkatuettuun työhön. Mikäli X Oy:lle tulee tarve rekrytoida uusia työntekijöitä, se ilmoittaisi tarpeestaan työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinotoimisto etsisi erityistehtäväyhtiössä avoinna olevaan työpaikkaan asiakasrekisteristä työnhakijaehdokkaita, joilla on työllistymissuunnitelmaan merkittynä ”työ erityistehtäväyhtiössä” ja joilla on avoinna olevaan tehtävään riittävä työkyky ja osaaminen. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi X Oy:lle tiedot ehdokkaista ja yhtiö tekisi lopullisen valinnan sille osoitetuista ehdokkaista tarjolla oleviin tehtäviin. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi rajoittaa X Oy:lle osoitettavien ehdokkaiden määrä vain valinnan kannalta välttämättömään. Yhtiö tekisi valinnan hakijaehdokkaista ja ilmoittaisi valinnasta työ- ja elinkeinotoimistolle.

Uudenmaan TE-toimisto toteaa, että esityksen perusteella valintamenettely jättää runsaasti avoimia kysymyksiä. Esitys ei ole johdonmukainen suhteessa hallituksen linjauksiin kuntakokeiluista ja TE-palveluiden siirroista kunnille. Hallitus on linjannut TE-palvelujen siirtämisestä kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2024 aikana. Vaikka TE-palvelujen siirron valmistelu on kesken, esityksessä olisi hyvä ottaa jo alustavasti kantaa siihen, miten asiakasohjaus X Oy:hyn suunnitellaan toteutettavaksi pysyvässä palvelurakenteessa.

Esityksestä saa käsityksen, että työllisyyden kuntakokeilut, joiden asiakaskohderyhmään todennäköisesti kuuluu suuri osa potentiaalisista X Oy:n työntekijöistä, ohjaisivat asiakkaat hakeutumaan alueensa TE-toimistoon sen selvittämiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi X Oy:lle työllistettäväksi. Tämän jälkeen ko. TE-toimisto vastaisi asian arvioinnista ja työllistymissuunnitelman laatimisesta asiakkaalle. Asiakasohjauksesta X Oy:hyn vastaava TE-toimisto hyödyntäisi suunnitelmaan merkittyä tietoa tehdessään ehdolle asetteluja X Oy:n pyynnöstä.

Mikäli edellä kuvattu vastaa suunniteltua prosessia, Uudenmaan TE-toimisto pitää sitä epätarkoituksenmukaisena työllisyyden kuntakokeilujen asiakaskohderyhmään kuuluvien asiakkaiden osalta. Ko. asiakkaat ja samalla heidän yksilöllisen palvelutarpeensa arvioinnin, palveluohjauksen ja myös palvelujen henkilö- ja muut resurssit on kokeilulailla siirretty kokeilukunnille. TE-toimistolla ei siten ole henkilöresursseja arvioida kokeiluista ohjattavien asiakkaiden tilannetta ja työllistymisedellytyksiä tai laatia työllistymissuunnitelmia X Oy:n asiakasvalintaa varten. Tämä loisi myös kunnille ei-toivottavan kannusteen ohjata ns. vaikeasti työllistettäviä asiakkaita TE-toimistoon.

Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää huomioita myös siihen, että asiakasohjausta koordinoivan TE-toimiston on käytännössä voitava luottaa työllistymissuunnitelmaan merkittyyn tietoon ja siihen, että asiakkaan palvelusta vastaava toimija (muu TE-toimisto tai mahdollisesti työllisyyden kuntakokeilu) on arvioinut kriteerit oikein. Koordinoivalla TE-toimistolla ei ole mahdollisuutta ilman merkittävää henkilöresurssilisäystä erikseen selvittää kriteerien oikeellisuutta. Tähän liittyen olisi mahdollisesti tarpeen ottaa kantaa siihen, kuinka ajantasaisen X Oy:hyn ohjaamista koskevan kriteerin tulee olla. Toki pohjoismaisen mallin myötä suunnitelmien tulisi olla varsin ajantasaiset.

Kysymyksiä herättää myös yhden nimettävän TE-toimiston ohjaus. Esityksen mukaan toiminta voisi käynnistyä 2-3 väkirikkaalla alueella. Toimintaa voisi olla muuallakin kuin etelässä, esim. keskisen tai pohjoisen Suomen alueilla. Kunkin alueen työllisyystilanteen ja -kysynnän tuntee parhaiten ko. alueen TE-toimisto, jolloin olisi luontevaa, että kukin toimisto ohjaisi asiakkaitaan X Oy:hyn. Tarvittaessa usean TE-toimiston edustajista olisi mahdollista muodostaa verkosto, jotka vastaavat kriteerit täyttävien asiakkaiden ohjaamisesta yritykseen.

Esityksen mukaan sosiaalitoimi, kuntakokeilut ja Kela ohjaisivat asiakkaitaan hakeutumaan TE-toimistoon sen arvioimiseksi, onko asiakkaalla mahdollisuuksia tulla osoitetuksi X Oy:lle. Esityksen perusteella jää avoimeksi se, mitä työkaluja TE-toimistolla olisi arvioida asiaa ko. tahojen tekemien toimenpiteiden, lausuntojen ja arviointien lisäksi. TE-palvelujen lisäarvo esimerkiksi Kelan kuntoutuksen ammattilaisten tekemiin lausuntoihin, arviointeihin sekä kannanottoihin henkilön työkyvystä jää epäselväksi.

Esityksen mukaan TE-toimisto lähtisi vielä erikseen kokeiluun ja asiantuntija-arvioin selvittämään henkilön soveltuvuutta X Oy:lle. Uudenmaan TE-toimisto pitää tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona sitä, että X Oy:hyn työllistyvät henkilöt etsitään pääosin TYP/kuntouttavan työtoiminnan suunnista hyödyntäen niitä monialaisia palveluja, joilla asiakkaan työ- ja toimintakykyä on selvitetty, ja jotka ovat niitä viimesijaisia muotoja verrattuna ns. perustyövoimapalveluihin.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

Esityksen vaikutusarvioinnit ovat vielä keskeneräiset. Vaikutusarviointeja tulisi täydentää.

Esityksessä ei ole lainkaan otettu kantaa hyvinvointialueiden perustamiseen ja toiminnan käynnistymiseen 1.1.2023 alusta lukien. Sotepalvelujen siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle olisi tarkoituksenmukaista ottaa kantaa hyvinvointialueiden rooliin suhteessa X Oy:hyn. Hyvinvointialueiden vastuulle on siirtymässä tehtäviä mm. edellä mainittuun kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin liittyen.

Lisäksi olisi tärkeää ottaa kantaa myös siihen, miten varmistetaan laadukkaat kannanotot työnhakijan työkykyyn liittyen. Esimerkiksi selvityshenkilöiden Oivo ja Kerätär raportissa, johon esitysluonnoksessakin viitataan, on tuotu esiin, että lääkäreiden osaamista liittyen monialaiseen työ- ja toimintakyvyn arviointiin tulisi kehittää. Selvityksessä, jonka toteutti Kela ja Suomen Lääkäriliitto v. 2014 todettiin, että yli 58 prosenttia yleislääketieteeseen erikoistuneista pitää työttömien työkyvyn arviota ongelmallisena ja että erikoisaloista yleislääketieteeseen erikoistuneet kokevat eniten ongelmia työkyvyn ja kuntoutustarpeen arvioinnissa (Hinkka ym. 2016).

Selvityshenkilöt Oivo ja Kerätär ovat tunnistaneeet suurimmiksi puutteiksi pitkäaikaistyöttömien työkykypalveluketjussa ja palvelujärjestelmässä mm. sen, että pitkäaikaistyöttömän asiakkaan palvelutarvetta, työkykyä ja kuntoutustarvetta ei selvitetä riittävän yksilöllisesti ja monialaisesti ja se johtaa useiden työttömien jäämisen palveluiden ulkopuolelle joko kokonaan tai osittain. Selvityksen mukaan riittämätön yksilöllisten tarpeiden selvittäminen johtaa tehottomien tukipalveluiden käynnistämiseen, resurssien hukkaamiseen ja toistuviin suunnitelmien epäonnistumisiin. Työttömien sairauksien toteamisessa, hoidossa ja kuntoutuksessa sekä sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen prosesseissa on huomattavia puutteita, jotka johtavat siihen, ettei yhdenvertaisuus toteudu työttömien ja työssä olevien kesken eivätkä kaikki työttömät aina saa heille kuuluvia sosiaalivakuutuksen etuuksia. Mikäli näitä puutteita ei kyetä korjaamaan hyvinvointialueiden toimesta, on mahdollista, että X Oy:hyn ohjautuu henkilöitä, joiden työllistymistä olisi voitu muilla toimin edistää. Edellä mainittuja puutteita ei myöskään voida korvata TE-toimiston järjestämällä työkokeiluilla ja työkyvyn arvioinneilla.

Esityksessä tulisi ottaa tarkemmin kantaa esityksen vaikutuksiin TE-toimistojen asiakasmääriin ja henkilöresursseihin. Ehdotuksella on vaikutuksia TE-toimiston resursseihin ja niiden kohdentamiseen erityisesti ehdolle asetteluista vastaavassa TE-toimistossa, mutta myös muissa TE-toimistoissa, mikäli

prosessi toteutetaan siten, että asiakkaat ohjautuvat työllisyyden kuntakokeiluista TE-toimistoihin X Oy:n kriteerien täyttymisen arvioimiseksi.

Esityksessä ei oteta kantaa sen vaikutuksiin työpajoihin ja välityömarkkinatoimijoihin sekä niiden rahoitukseen. Esimerkiksi Ruotsissa Samhall korvasi tai otti haltuunsa perustamisensa jälkeen 375 työpajaa ympäri Ruotsin. Onko tarkoitus, että Suomessa X Oy tulee täydentämään palveluverkostoa, mutta ei korvaa olemassa olevia toimijoita, tai vaikuta niiden rahoitukseen?

Taloudelliset vaikutukset: X Oy:n kustannuksia on arvioitu suhteessa Ruotsin vastaaviin. Työllistämisen kokonaiskustannuksia arvioitaessa olisi hyvä huomioida vaikutukset sosiaalimenoihin laajemmin ja täsmällisemmin: työttömyysturva, toimeentulotuki, asumistuki, eläkemenot.

Suunniteltu voimaantuloajankohta 1.1.2022 on kunnianhimoinen. Tietyt perusrakenteet saadaan varmasti rakennettua, mutta käytännön asiakasohjausta tuskin saadaan silloin vielä toimimaan. Esityksessä olisi hyvä arvioida sitä, milloin asiakasohjaus X Oy:hyn alkaisi.

Kallio Tuomas
Uudenmaan TE-toimisto