

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?

Taloudelliseen tulokseen tähtääviä elementtejä ja yhtiön kilpailua vääristäviä tekijöitä ja riskejä on tunnistettu esityksessä. Yhtiö voi vääristää kilpailua suhteessa muihin toimijoihin (julkisella tai puolijulkisella rahoituksella toimi-vat järjestöt, säätiöt tai on muut voittoa tavoittelemattomat yritykset) vaikka vaikutuksia niihin on pyritty huomioimaan. Esityksessä kilpailun vääristämistä ehkäistäisiin mm. rajaamalla kohderyhmää vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleville, työllistettävien ehdolle asettelu ja sen prosessi sekä hin-noittelu. Toimintaa ohjaa kannattavuuden, mutta ei voiton, tavoittelu, joka on osakeyhtiölle tärkeä toimintaa ohjaava tekijä. Yhtiön toimintaa tulee perus-tamisen jälkeen arvioida huolella ja kriittisesti näiden elementtien vaikutus-ten ja riskien perusteella. Esityksessä tulee huolehtia siitä, että osatyökykyisiä palkkaavat muut yritykset ovat tasavertaisia X Oy:n kanssa palkkauk-essa ja muissa työsuhteen ehdoissa eikä subventoitu työllistäminen tuota merkittävää kilpailuetua. X Oy:n kilpailuedun on muodostuttava erikoistumisesta, (yrityksen) erityisosaamisesta ja työntekijöiden onnistuneesta moti-voinnista ja mahdollistavista työjärjestelyistä, ei julkisesta tuesta.

Yrityksen omistajaohjauksessa ja kilpailun vääristämisenäkökohtia mietittäessä tulee myös huomata, että tilanne ja olosuhteet vaihtelevat alueellisesti ja toimialoittain. Alueet, joilla on vahvaa välityömarkkina- ja kolmannen sekto-rin osatyökykyisten työllistämistoimintaa, voivat kokea valtion tukeman osatyö-kykyisiä subventoidusti työllistävän yrityksen kilpailijana. Yhtiön tulisikin toi-mia hyvässä yhteistyössä näiden toimijoiden sekä TE-toimistojen, ELY-keskusten, kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa ja tukea niiden välistä yh-teistystä ja toimintaa kaikkialla Suomessa, jotta varmistetaan yhdenvertai-suus alueiden, elinkeinoelämän ja kansalaisten kesken perustuslain mukai-sesti.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen arvion mukaan on hyvä, että toiminta käynnistettäisiin asteittain myöhemmin valittavalla kahdella tai kolmella alu-eella. Käynnistämisvaiheessa mukana olevien alueiden valintakriteerit tulisi määritellä mm alueen väestömäärän, ikääntyneisyyden, sairastavuuden ja osaamistason mukaisilla kriteereillä. Lisäksi olisi tärkeää huomioida kokeilu-alueina ne kunnat ja alueet, joilla ei ole tällä hetkellä käynnissä olevia työlli-syyden kuntakokeilupilotteja (Kaakkois-Suomi). Yhtiön toiminta esimerkiksi esityksessä esiin tuodulla tavalla vähäriskisellä tuotantotoiminnalla joillakin valikoiduilla toimialoilla antaa joustavuutta yhtiön strategian rakentamiselle. Toiminta tulee arviomme mukaan vaihtelevaan palvelukysynnän, suhdan-teiden ja mm. väestökehityksen mukaan. Yhtiön tulee huomioida toimintansa suunnittelussa myös vieraskielisen väestön merkittävä kasvu Suomessa ja heidän taustansa esimerkiksi kiintiöpakolaisina.

Esityksen 2 § mukaan X Oy olisi julkisoikeudellinen laitos ja hankintayksik-kö, mutta X Oy:llä ei olisi julkisia hallintotehtäviä. X Oy voi ostaa palveluja ja myydä palveluja. Missä hankintaan liittyvä työ tehtäisiin ja miten se resursoi-taisiin X Oy:ssä?

Esityksen 2 §. ”Yhtiöllä ei olisi erityistä osatyökykyisten kehittämistoimintoa, mutta sillä voisi olla yritystoimintaan normaalisti liittyviä henkilöstön kehittä-mispalveluja, kuten henkilöstön koulutusta”. Onko mahdollista, että yhtiöön ohjatut asiakkaat (jotka esim. odottavat työllistämistä) ovat samalla myös TE-toimiston asiakkaana ja TE-palvelujen piirissä. Voiko tällöin tulla tilanne, jossa TE-toimiston tulee järjestää näillä asiakkaille tarvittavia tukipalveluja? Onko mahdollista, että X Oy hankkii esimerkiksi Täsmäkoulutusta asiakkail-leen? Näihin skenaarioihin ei ole esityksessä otettu kantaa.

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 osa-työkykyisten tukemiseen enää muita päällekkäisiä tukia, kuten palkkatukea.

X Oy tulee toimimaan suurelta osin valtion budjettirahoituksella. Koska yri-tyksen on tarkoitus, tai ainakin sillä olisi mahdollisuus muun muassa järjes-tää henkilöstölleen koulutusta ja hankkia sitä ostopalveluna, on hyvä määri-tellä se valtion hankintayksiköksi, jonka tulee toiminnassaan noudattaa han-kintalakia.

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

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

Pykälässä todetaan kohderyhmä, jota on tarkoitus työllistää. Lain perustelu-tekstien mukaan X Oy:n palveluksessa olisi myös hallinnollisia ja muita vas-taavia tehtäviä hoitavaa henkilöstöä, jolla ei välttämättä olisi heikko työ-markkina-asema/osatyökykyisyys. Valtion subventoiman yhtiön johdolla ja hallinnollisella henkilöstöllä voisi kuitenkin olla esimerkinomaisesti myös sel-laisia henkilöitä, jotka työllistyvät osatyökykyisyydestään huolimatta vaati-viinkin johtotehtäviin. Tämä voisi mahdollistaa uudenlaisten työsuhdetyypp-pien ja työaikamallien pilotointia sekä asenneilmapiirin uudistamista moni-muotoistuvassa työelämässä.

X Oy tulee arviomme mukaan tarvitsemaan johdon ja henkilöstön, jolla on erittäin vahvaa HR-osaamista, jonka rinnalla tarvitaan kohtaavan asiakasoh-jauksen, asiakastarpeen tunnistamisen, osatyökykyisyyden arvioinnin, työn-ohjauksen ja elinikäisen oppimisen asiantuntijatasen osaamista sekä työ-markkinoiden tuntemusta merkittävässä määrin.

Osatyökykyisyys on pitkälti määrittelykysymys, eikä esitykses-sä oteta sinällään kantaa sen määrittelyyn. Esityksessä on kuitenkin pyritty vähentämään tulkinnanvaraisuutta asettamalla perustettavaan yhtiöön oh-jaaminen 1) viimesijaiseksi keinoksi ja 2) antamalla yhdelle työ- ja elin-keino toimistolle yksinoikeus ohjata osatyökykyisiä perustettavan yhtiön pal-velukseen.

Perusteluissa todetaan, että X Oy:n työntekijöistä vähintään osan kohdalla tavoitellaan sitä, että työkyky, osaaminen ja tuottavuus kehittyessä heillä on tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille. Tavoite on arvokas ja tulisi huomioida asiakasohjauksessa, asiakasvalinnoissa ja lähet-tävän tahon ja X Oy:n asiantuntijaosaamisessa. Tuottaako se tilanteita, jois-sa kohderyhmästä valikoituu tietyillä tulostavoitteeseen sidotuilla kriteereillä ne, joilla saattaisi tukitoimien avulla kuitenkin olla mahdollisuus työllistyä il-man X Oy:n interventiota?

Kohderyhmän kriteereissä tulisi huomioida maahanmuuttajien ja vieraskielis-ten ryhmän kasvu Suomen työmarkkinoilla 2020-2040-luvuilla.

Esityksen mukaan kohderyhmään kuuluvan henkilön perusedellytys on asi-anmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma. Onko tarkoitus rajata palve-lusta kokonaan pois esimerkiksi vieraskieliset, joilla työllistymistä vaikeuttaa mahdollisten vammojen ja sairauksien lisäksi luku- ja kirjoitustaidottomuus. Vieraskielisten ryhmän koko kasvaa väestöennusteiden mukaan merkittä-västi (esimerkiksi MDI 14.8.2021) ja ryhmän huomioiminen yhdenvertaisten mahdollisuuksien näkökulmasta merkittävä.

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.

Esityksen 3 §. ”X Oy voisi työllistää työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia työhön halukkaita työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Tämän lisäksi edellytettäisiin viimesijaisuutta..” Esityksen perustelutekstissä todetaan, että työ- ja elinkeinotoimistoilla on pitkäaikainen kokemus ja osaaminen työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän terveystietoja koskevan säännöksen tulkinnasta. Käytännössä työ- ja toimintakyvyn arviointiin liittyvä osatyökykyisyyden määrittely on yksi haastavimmista tehtävistä TE-toimistossa ja työllistymistä edistävissä monialaisissa yhteispalveluissa (TYP). Tähän problematiikkaan viittaa myös esityksessä mainittu Raija Kerätär selvityksissään. TE-toimistojen kokemus ei tässä tapauksessa tarkoita varmuutta tai takuuta osatyökykyisyyteen liittyvän arvioinnin ja palvelutarpeen arvioinnin onnistumisesta. Tämä on mm. TYPpien ja Kelan välisissä yhteistyöneuvotteluissa todettu ongelma ja kehittämiskohteeksi. Onnistuneella työ- ja toimintakyvyn arvioinnilla ja tällä perusteella tehtävällä johtopäätöksellä asiakkaan työkyvyn vaikutuksesta työllistymiseen, on merkitystä esimerkiksi Kelan kuntoutuspalveluihin ohjauksella, joka on ollut ja on edelleen riittämätöntä tai tapahtuu liian myöhäisessä vaiheessa, jotta kuntoutuksesta saataisiin sillä tavoiteltua hyötyä asiakkaalle. Näin ollen esityksessä tulisi ottaa kantaa, mitä osaamista ja palveluja vaaditaan onnistuneen työ- ja toimintakyvyn ja muiden valmiuksien arviointiprosessin toteutumiselle. Tämä on avainkysymys asiakasohjauksen onnistumiselle X Oy:n, joka taas luo pohjan X Oy:n toiminnan tehokkaalle ja tulokselliselle toiminnalle.

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?

Pykälän 2 momentin mukaan keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi

X Oy:lle sen palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisistä henkilöistä. Osatyökykyisyyden arviointia tehtäisiin osana työ- ja elinkeinotoimistojen normaalia asiakastyötä ja asiakkaiden työllistymisedellytysten arviointia. Kannatettavaa on, että toistaiseksi myönnettyllä

työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen täysipäiväisesti tai osapäiväisesti voitaisiin ottaa soveltuvalla tavalla huomioon X Oy:n asiakkaaksi pääsyyn oikeuttavana tekijänä. Tutkimuksen mukaan monet työkyvyttömyyseläkkeellä olevista ovat tosiasiaa työ-kykyisiä joissakin tehtävissä, joten he voisivat työskennellä ansiotyössä esimerkiksi osa-aikaisesti.

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 osa-työkykyisyyttä ammattialoittain? Laaditaanko toimeenpanovaiheessa osa-työkykyisyydelle ja sen arvioinnin tarkemmat valtakunnalliset (ammattiala-kohtaiset) kriteerit? Lopulta: mitkä osapuolet näitä keskusteluja käyvät, mm. sote-palvelujen ja kelan mukaan ottaminen keskusteluun voisi tuoda mukaan määrittelyssä tarvittavaa asiantuntemusta. Mikäli taas arvioidaan tekijöitä, joiden perusteella osatyökykyisiä arvioidaan, heijastuu tämä suoraan tarvittavien ostopalvelujen suunnitteluun ja hankintaan, jolloin on perusteltua jo lain valmisteluvaiheessa huomioida palvelujen hankintatoimen merkitys X Oy:n toiminnalle asetettavien tavoitteiden saavuttamiselle.

Valintamenettelyssä yksi TE-toimisto ottaisi kaikilta TE-toimistoilta ja muilta esityksessä kuvatuilta tahoilta vastaan ehdotuksia X Oy:n työllistettäviksi ha-lukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä. Vastuutaho ohjaisi asiakkaita edelleen X Oy:n palkattaviksi. Lopullisen päätöksen palkkaamisesta tekisi X Oy. Mitä tapahtuu niille osatyökykyisille, joita edes X Oy ei pysty työllistämään kotipaikkakunnalle ja joiden työkyvyn %-alenema ei ole riittävän suuri työkyvyttömyyseläkkeelle? Miten joustavat ovat X Oy:n työehdot ja miten ne huomioivat osatyökykyisen työterveyspalvelujen määrän ja laadun, työolo-suhteiden järjestelyn tuen sekä riskit siitä, että henkilö on toistuvasti sairaus-lomilla?

On myös syytä huomioida loppukäyttäjän, tässä tapauksessa työnantajan, kriteerit ja odotukset osatyökykyisen palkkaamisessa. Työnantaja odottaa työntekijän tuottavan lisäarvoa yritykselle, jolloin hänen matalan tuottavuutensa subventio suhteessa muihin yrityksen työntekijöihin tulee olla merkittävä. Tällä saattaa olla vaikutuksia yrityksen muun henkilöstön asemaan, työsuhteen ja erityisesti palkkauksen ehtoihin. Lainsäätäjien tulee pitää huoli siitä, ettei jo työssä olevien henkilöiden työsuhteen ehdot eivätkä heikkene X Oy:n toiminnan vuoksi, vaan heillä tulee olla saman tasoiset ehdot ja palvelut (mm. työterveyspalvelut) kuin X Oy:n kautta palkatuilla tai vuokratyösuhteessa olevilla.

Toiminnassa on huomioitava myös jo käynnistyneet ja valmisteilla olevat työllisyydenhoidon uudistukset. TE-toimistoilla on runsaasti alueella vakiintuneita yhteistyörakenteita. Työllisyyden kuntakokeiluiden osalta vastaavien rakenteiden ja vakiintuneiden käytäntöjen luominen on alkutekijöissä alueilla ja valtakunnallisesti.

Kiinnitämme huomiota myös asiakasohjauksen ja asiakasvalinnan haasteisiin, kun toimintaa ei voida ainakaan alkuvaiheessa tarjota kuin valikoiduille alueille ja toimialoille. Muut käynnissä olevat työllisyyden hoidon palvelujen uudistukset, erityisesti te-palvelujen siirto kunnille 2024, talouden äkilliset suhdannemuutokset globaalisti ja lokaalisesti sekä väestön ikääntyminen vaikuttavat myös X Oy:n toimintaan. Asiakasohjaus tulee kuvata eri toimijoiden välisessä ekosysteemissä siten, että jokainen prosessissa mukana oleva ymmärtää oman vastuunsa ja roolinsa.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen mielestä on kiinnitettävä erityistä huomiota perustettavaan yhtiöön ehdotuksia tekevä TE-toimiston kykyyn ottaa vastaan ehdotuksia toimia hyvässä yhteistyössä X Oy:n kanssa. 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. Tämän vuoksi keskitettyä palvelua tuottavan TE-toimiston ei tulisi sijaita maan suurimmilla työmarkkina-alueilla, joissa toiminta on jo osin ruuhkautunut mm. runsaiden kokeilu- ja pilottihankkeiden myötä.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa TE-palvelujen siirtoon kunnille 2024 merkittävänä muutosprosessina, jota pidämme puutteena.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

.

Välittäjä Oy -nimi on jo vakiintunut puhekieleen, joten ehdotamme että erityistehtäväyhtiön nimi olisi Välittäjä Oy.

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

-

Munne Tea
Kaakkois-Suomen ELY