

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?

-

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

-

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

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

Aiemmin 2 §:ssä todetaan X Oy:n tehtäväksi edistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Tämän tai muunkaan pykälän yhteydessä osatyökykyisyyttä ei määritellä. Ottaen huomioon, että osatyökykyisyys on asetettu yhdeksi X Oy:hyn työllistämisen kriteeriksi, olisi välttämätöntä määritellä pykälätasolla osatyökykyisyys tarkemmin. Erityisesti määrittelyn välttämättömyys korostuu, kun otetaan huomioon, että palkattaville henkilöille syntyy merkittävä hyöty työsuhteen mukana tuomien ansiotulojen, eläkekertymän, mahdollisten ansiosidonnaisten tukien ja työterveyshuollon muodossa.

Edellytyksenä X Oy:n työllistymiselle on, että henkilöllä on sairaus, vika tai vamma. Toisin kuin 2 §:ssä, termiä osatyökykyinen ei kuitenkaan 3 §:ssä käytetä. Sen sijaan säännöskohtaisissa

perusteluissa kohderyhmänä mainitaan pysyvästi tai pitkäaikaisesti rajoitetusti työkykyiset henkilöt. Lisäksi pykälässä on tuotu esiin muita edellytyksiä, joiden tulee täyttyä.

Pykälästä tai pykälän säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten asiakkaan osatyökykyisyys osoitetaan ja todennetaan. Kelan näkemyksen mukaan TE-toimiston tulisi hyödyntää osatyökykyisestä jo olemassa olevia lausuntoja, joista saa tietoa asiakkaan työ- ja toimintakyvystä. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä esimerkiksi Kelan ja kunnan kanssa. Muiden tahojen laatimien lausuntojen hyödyntäminen mahdollistaisi asiakkaiden joustavamman siirtymisen X Oy:hyn, kun asiakkaiden osatyökykyisyyttä ei tarvitsisi enää TE-toimistoissa erikseen selvittää.

Pykälän mukaan edellytyksenä X Oy:n työllistymiselle on, ettei henkilö ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta työllistynyt ja että on ilmeistä, ettei näillä toimilla voida lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia (asiakkaan X Oy:hyn sijoittumisella olisi ns. viimesijaisuusvaatimus). Pykälän sanamuodon mukaan edellytyksenä on muun muassa, että henkilön työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 79) tällä viitataan viimesijaisuuteen ja sitä käsitellään suhteessa työllistymiseen. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 80) todetaan, että TE-toimiston tulisi arvioinnissa ottaa huomioon terveydenhuollon, sosiaalihuollon, kuntoutuksen, koulutuksen ja välityömarkkinoiden mahdollisuudet edistää työnhakijan työhön sijoittumista. Aiemmin sivulla 40 on todettu, että kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen tarkoituksena on ollut, että kuntouttava työtoiminta on toissijainen palvelu työ- ja elinkeinopalveluihin nähden. Asiakkaiden ohjauksen onnistumiseksi säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkentaa esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan, työkokeilun, harjoittelupaikan ja oppisopimuskoulutuksen suhdetta viimesijaisuusvaatimukseen. Esityksessä olisi todettava selkeästi sosiaalihuollon palvelujen kuten kuntouttavan työtoiminnan, työllistymistä edistävien palvelujen ja X Oy:n tarjoaman työsuhteen välinen etusijajärjestys. Tämä on tärkeää, sillä kuntouttavaan työtoimintaan voidaan sisällyttää merkittävästi samansisältöistä toimintaa kuin X Oy:n työsuhteessa tarjoamaan palkkatyöhön ilman sanktiointimahdollisuutta. Etusijajärjestyksestä ja viimesijaisuuden sisällöstä riippuen esitetty sääntely voi sisältää kannustinloukun ja motivoida asiakasta mahdollisesti toimimaan siten, että muista tarjotuista työllistämistä edistävästä tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista huolimatta hän toimii siten, että täyttää edelleen X Oy:hyn osoittamisen kriteerit vakituisen työsuhteen työpaikan saadakseen.

Esityksen perusteella myös esimerkiksi Kelan ammatillisen kuntoutuksen rooli ja ajankohtaisuus asiakkaan palvelupolulla jää epäselväksi. Onko niin, että ammatillisen kuntoutuksen palvelut tulisi aina järjestää ennen osatyökykyisen siirtymistä X Oy:hyn?

Pykälän mukaan asiakkaan X Oy:hyn työllistyminen edellyttää asiakkaalla olevaa sairautta, vikaa tai vammaa. Kelan näkemyksen mukaan X Oy:n työllistymisestä hyötyisivät myös asiakkaat, joiden työttömyys tai toimeentulotukijakso on pitkittynyt ja joilla on toimintakyvyn vajeita ja riskejä aiheuttavia tekijöitä mutta ei välttämättä diagnosoitua sairautta, vikaa tai vammaa. Nuori, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja jolla on kuntoutuksen tarve, on voinut vuoden 2019 alusta saada ammatillista kuntoutusta ilman sairaus- tai vammadiagnoosia. Tämän kohderyhmän nuorilla toimeentulotuen käyttö on yleistä.

Nuorten osatyökykyisten henkilöiden asema olisi syytä huomioida esityksessä erityisesti. Nuorten tulee olla erityisenä kohderyhmänä varsinkin, jos heillä ei ole vielä kokemusta työelämästä. Nuoret ovat inhimillisesti ja yhteiskunnallisesti aivan keskeinen ryhmä, kun tavoitellaan korkeampaa työllisyyttä ja osallisuutta. Esimerkiksi nuoren kuntoutusrahaa saaneilla asiakkailla työkyky on lähtökohtaisesti jo etuuden myöntämisedellytysten perusteella heikentynyt todetun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Etuus myönnetään nuoren ammatillista kuntoutumista varmistavan ja työllistymistä edistävän opiskelun tai muun toiminnan ajalle, kunhan nuorella on mahdollisuus saada sen myötä edes joitain merkityksellisiä lisäansioita, vaikka hänen toimeentulonsa myöhemmin turvattaisiin työkyvyttömyyseläkkeellä. Nuoren kuntoutusrahaa saaneiden joukossa on siten henkilöitä, joilla on jo lähtökohtaisesti sairauden, vian tai vamman vuoksi vain hyvin rajattu mahdollisuus työllistyä. Näille nuorille tulisi olla selvää, millaista palvelupolkua pitkin he voivat ohjautua X Oy:n kautta työhön.

Kelan näkemys on, että yhtiön toiminnan kohdistumisessa voisi viimesijaisuuden lisäksi ottaa huomioon toiminnan vaikuttavuuden. Tällöin TE-toimisto voisi ohjata X Oy:n töihin myös sellaisia henkilöitä, jotka eniten hyötyisivät työllistymisestä pitkän aikavälin tarkastelulla ottaen huomioon muut käytettävissä olevat tukitoimet.

Pitkittyvissä työkyvyttömyystilanteissa tulisi nykyistä varhaisemmin päästä selvittämään kuntoutuksen tarpeita. Ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet tulisi aloittaa jo varhaisessa vaiheessa ja viimeistään työkyvyttömyyseläkettä haettaessa.

Ammatillisen kuntouksen ja koulutuksen jälkeistä työelämään siirtymistä tulisi tukea. Nuoren pyrkimyksistä huolimatta opiskelujen päättymisen jälkeen työelämään pääsy ei välttämättä onnistu.

Pykälän säännöskohtaisten perusteluiden mukaan osatyökykyisyyden arviointia tehtäisiin osana TE-toimistojen normaalia asiakastyötä ja asiakkaiden työllistymisedellytysten arviointia. Osatyökykyiset ohjattaisiin X Oy:lle keskitetysti yhdestä TE-toimistosta. Säännöskohtaisten perusteluiden osalta epäselväksi jää, tehdäänkö asiakkaiden osatyökykyisyyden arviointia kaikissa TE-toimistoissa vai ainoastaan tässä keskitetyssä TE-toimistossa. Jos osatyökykyisyyden arviointia tehdään kaikissa TE-toimistoissa, tulee varmistaa, että arvioijilla on riittävä osaaminen. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on hyvä, että X Oy:lle ohjaus on keskitetty yhteen TE-toimistoon.

Osa-aikatyön mahdollisuus X Oy:ssä on tuotu esiin selvitysmiehen raportin kuulemisvaiheen lausunnoissa. Varsinaisessa pykälässä (3§) tai pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esiin sitä, että X Oy:ssä työllistettävän henkilön tavoitteena voisi olla vain osa-aikatyö. Kaikkien henkilöiden jaksaminen ei riitä kokoaikaiseen työhön, mutta motivaatiota työntekoon kuitenkin on. Epäselvyyksien välttämiseksi säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda esiin, että myös osa-aikatyöllistymistavoite olisi riittävä X Oy:n työllistymiseen.

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?

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muut viranomaiset eivät voisi osoittaa tai esittää henkilöitä suoraan X Oy:n palvelukseen. Kela ja kunnat voisivat kuitenkin ohjata henkilöitä hakeutumaan työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin sen arvioimiseksi, onko heillä edellytyksiä tulla osoitetuksi X Oy:n työllistettäväksi. Kela katsoo, että muiden viranomaisten ohjaustehtävästä tulee säätää pykälätasolla. Olisi myös tärkeää, että tälle TE-toimistoihin tapahtuvalle ohjaukselle olisi olemassa yhdenmukaiset kriteerit. Lisäksi olisi hyödyllistä, jos esityksen perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin viranomaisten välisen yhteistyön prosessia. Ohjaaminen TE-toimistoon edellyttää Kelassa prosessimuutoksia, kouluttamista ja lisäresursointia.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

.

-

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

2 §:n toisessa momentissa säädettäisiin, että tehtävänsä toteuttamiseksi X Oy harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 78) ei kuitenkaan avata, mitä tällä palvelutoiminnalla tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä on kohdassa 1.2.2.2 tuotu esiin niitä ongelmia, joita on nähty suhteessa palvelutoimintoon. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä sen tulkitsemisessa, mitä palvelutoiminnalla 2 §:ssä tarkoitetaan.

Jotta kaikille tahoille olisi selvää, mitä X Oy tekee, tulisi pykälätasolla säätää selkeämmin X Oy:n eri tehtäväalueet. Hallituksen esityksen perusteella syntyy käsitys, että X Oy voi tarjota työntekijöitä suoraan jollekin toimialalle tai yksityiselle taholle, käyttää vuokravälitysfirmaa työntekijöiden välittämiseen sekä harjoittaa vähäriskistä omaa tuotannollista toimintaa. Tämä olisi hyvä avata selkeämmin varsinaiseen 2 §:ään.

Hallituksen esityksen sivulla 40 todetaan seuraavaa: ”Siirtyminen X Oy:n palvelujen käyttäjäksi edellyttäisi aina osatyökykyisten suostumusta”. Esityksestä ei käy ilmi, mihin tarkoitukseen osatyökykyiseltä suostumusta pyydetään.

Hallituksen esityksen sivulla 44 todetaan, että jos osatyökykyinen työllistyisi ulkopuolisen työnantajan palvelukseen, osatyökykyiselle voitaisiin tarvittaessa edelleen antaa ohjausta tai valmennusta ulkopuolelle työllistymisen alkaessa jonkin määräjän. Tässä kohdassa ei kuitenkaan määritellä, kuka kyseisen tuen osatyökykyiselle antaisi. Onko tarkoituksena, että tuki tulisi X Oy:ltä vai jonkin muun tahon kautta, esim. TE-palveluiden kautta tai Kelan ammatillisesta kuntoutuksesta?

Hallituksen esityksen sivulla 80 todetaan seuraavaa: ”Vaikka TE-toimisto päättäisi itse X Oy:n palvelukseen osoitettavat osatyökykyiset henkilöt, niin X Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita näistä sille osoitetuista henkilöistä osa itse. TE-toimiston tulisi osoittaa henkilöitä hieman tarvetta enemmän siten, että yhtiöllä on mahdollisuus valita itse noin 10 % sille osoitetuista henkilöistä”. Itse pykälätasolla (3 §) todetaan aiheeseen liittyen kuitenkin vain seuraavasti: ” TE-toimisto päättää X Oy:n palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisistä henkilöistä”. Tämä jättää epäselväksi sen, miten valinta X Oy:n palvelukseen siirtyvistä osatyökykyisistä todellisuudessa tehdään. Esityksestä saa sen kuvan, että asiakas käy läpi kaksi erillistä seulaa: TE-toimiston arvion ja X Oy:n arvion.

Hallituksen esityksessä kerrotaan Suomessa asuvien työkyvyttömyyseläkettä saavien määriä. Esityksessä olisi hyvä tuoda esille se, että Suomessa asuu myös henkilöitä, jotka saavat työkyvyttömyyseläkkeitä ja mahdollisesti muitakin etuuksia myös ulkomailta, jos he ovat asuneet tai työskennelleet muualla kuin Suomessa.

Esityksen sivuilla 57 ja 58 puhutaan vaikutuksista julkiseen talouteen ja sivutaan vaikutuksia henkilön omaan tilanteeseen. Lisäksi käsitellään työllistymisen vaikutuksia henkilön saamiin etuuksiin. Tässä kohdassa olisi hyvä tuoda esille, että Suomen ja lähinnä EU- ja Eta-maiden välillä liikkuneilla henkilöillä voi olla ulkomaisia etuuksia kuten työkyvyttömyyseläkkeitä, joihin työllistyminen ja työstä saatavat ansiot voivat vaikuttaa.

Nyt lausuttavan olevan hallituksen esityksen vaikutuksiin liittyen voidaan todeta, että pitkäaikaisesti työttömänä olleilla perustoimeentulotukea saaneilla henkilöillä on usein terveydentilaan tai toimintakykyyn liittyviä ongelmia, jotka tulevat ilmi hakemuksen ratkaisun yhteydessä. Usein näitä seikkoja ei ole kuitenkaan riittävästi tutkittu tai niiden vaikutusta työkykyyn selvitetty, vaikka asiakasta ohjataan Kelasta asiaan liittyen. Siten tämä asiakasryhmä jäisi mahdollisesti jatkossakin esitettävän työllistymismallin ulkopuolelle, jos riittävää selvitystä osatyökykyisyydestä ei ole käytettävissä tai saatavilla. Usein kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat osatyökykyiset eivät välttämättä ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi esimerkiksi korvauksettoman määrärajan vuoksi.

Tulevaisuudessa olisi hyvä luoda yksi selkeä ja asiakaslähtöinen monialainen palvelukokonaisuus. Asiakkaan palvelutarve tulisi tunnistaa heti työttömyyden alussa, eikä vasta pitkittyneen työttömyyden jälkeen. Saumaton palvelukokonaisuus edellyttää eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä sekä ajantasaisten ja yhdenmukaisten asiakastietojen olemassaoloa. Tulevaisuudessa keskeisten toimijoiden tietojen vaihto tulisi perustaa valtakunnalliseen tietovarantoon. Osatyökykyisen työ- ja toimintakyky on tärkeä tietoa työllisyyspalvelujen lisäksi myös Kelalle.

