

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi X -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki X –nimisestä osakeyhtiöstä. Lisäksi muutettaisiin lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä työttömyysturvalakia.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa osatyökykyisille suunnatun työkykyohjelman, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Työkykyohjelma sisältää useita hallitusohjelmassa määriteltyjä toimenpiteitä, joista yksi on välityömarkkinoiden kehittäminen. Lakiehdotus pohjautuu selvitykseen Ruotsin osatyökykyisiä työllistävästä Samhall-mallista.

Laissa ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka toimialana on työllistää haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on työllistää ja tukea työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille. Yhtiöllä ei olisi julkisia hallintotehtäviä.

Toiminta perustuisi olemassa olevien palveluiden ja rakenteiden hyödyntämiseen. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä X Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

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 ja joiden osalta on ilmeistä, ettei työllistyminen muulle työnantajalle ole mahdollista. Edellytyksenä olisi tämän ohella, että henkilö on halukas työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä toimilla voi merkittävästi arviointihetkellä lisätä henkilön mahdollisuuksia tehdä työtä.

X Oy:n asiakkaita voisivat olla yritykset, kunnat, valtion virastot ja liikelaitokset. Yhtiö keskittyisi alkuvaiheessa valikoiduille alueille ja toimialoille.

X Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Eduskunta voi talousarviossa määrärahasta päättäessään asettaa yhtiöön työllistettävälle osatyökykyisille määrä- ja kohdenustavoitteita. Kilpailullisuuden ja markkinaehtoisin hinnoittelun varmistamiseksi yhtiöllä olisi erillinen neuvottelukunta.

X Oy:n toiminta rahoitettaisiin osoittamalla sille valtion talousarviossa 20 miljoonan euron peruspääoma Euroopan elpymisrahastosta haettavista varoista. Lisäksi yhtiölle annettaisiin 10 miljoonan euron vuotuinen määräraha, jolla tavoitellaan 1000 henkilön työllistymistä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
1.2.1 Selvityshenkilön ehdotukset Suomen toimintamalliksi	7
1.2.1.1 Erityistehtäväyhtiön toiminnan kohdistuminen	8
1.2.1.2 Osatyökykyisyydelle asetettavat ehdot ja niiden todentaminen.....	9
1.2.1.3 Työehdot	10
1.2.1.4 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat	10
1.2.1.5 Organisaation rakenne.....	10
1.2.1.6 Palvelujen hinnoittelu ja kilpailunäkökohdat	11
1.2.1.7 Tulostavoitteiden saavuttaminen.....	12
1.2.1.8 Toiminnan rahoitus ja tuki	12
1.2.2 Selvityshenkilön ehdotusten arviointia	13
1.2.2.1 Kohderyhmän määrittely.....	13
1.2.2.2 Esitetyn mallin suhde nykyisiin toimintamalleihin	14
1.2.2.3 Suhde muihin kehittämishankkeisiin	14
1.2.2.4 Suhde nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin	15
1.2.2.5 Toiminnan organisointitapa ja omistajaohjaus.....	15
1.2.2.6 Liikelaitosmallin ja osakeyhtiömallin arviointia.....	16
1.2.2.7 Sidosryhmien kuuleminen.....	17
2 Nykytila	17
2.1 Osatyökykyisten henkilöiden tilanne työmarkkinoilla.....	17
2.2 Tarjottavat palvelut	19
2.2.1 Terveystuon palvelut osatyökykyisille	19
2.2.2 Sosiaalihuollon työllistymisedellytyksiä edistävät palvelut.....	19
2.2.3 Kuntoutus	21
2.2.3.1 Kansaneläkelaitoksen työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus	21
2.2.3.2 Työeläkekuntoutus	21
2.2.3.3 Liikenne- ja tapaturmavakuutuslakien mukainen kuntoutus.....	21
2.2.3.4 Sotilastapaturma- ja sotilasvammalakiin mukainen kuntoutus.....	22
2.2.4 Opetustoimen palvelut osatyökykyisille	22
2.3 Työvoimahallinnon palvelut	23
2.3.1 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.....	25
2.3.1.1 Työllistymissuunnitelma ja asiakasrekisterit	27
2.3.2 Työkyvyn arviointi työ- ja elinkeinotoimistossa.....	28
2.3.3 Työttömyysturvalaki	29
2.3.4 Muussa lainsäädännössä asetettuja ehtoja.....	29
2.3.5 Työpankkikokeilu vuosina 2009 – 2016	30
2.4 Työvoiman kysynnän kohdistuminen osatyökykyisiin	32
3 Nykytilan arviointi.....	33
3.1 Työpankkikokeilun arviointia	34
3.2 X Oy:n toiminta suhteessa muihin välityömarkkinatoimijoihin	35

3.3 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus.....	35
3.4 Kohderyhmän laajuus	36
3.5 Selvityshenkilön ehdotusten toteuttaminen.....	37
4 Tavoitteet	37
4.1 Osatyökykyisten työllistämisen tarkoitus ja tavoitteet.....	37
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	38
5.1 Keskeiset ehdotukset.....	38
5.1.1 Erytistehtäväyhtiön perustaminen ja toiminnan tavoitteet	38
5.1.2 Toiminnan kohdistuminen	39
5.1.3 Osatyökykyisten valintamenettely	39
5.1.4 X Oy:n tarjoamat palvelut.....	42
5.1.5 Työsopimus X Oy:n kanssa	42
5.1.6 X Oy:n henkilöstö	44
5.1.7 X Oy:n rahoitus ja tulostavoitteet	44
5.1.8 X Oy:n omistajaohjaus ja tulostavoitteet	47
5.1.9 Tuloksellisuuden mittarit ja kannustimet	48
5.1.10 Raportointi omistajalle	49
5.1.11 X Oy:n toimintaan liittyvät kilpailunäkökohdat ja hinnoittelu	50
5.1.12 X Oy:n palvelujen myynti	51
5.1.13 Muutokset muuhun lainsäädäntöön.....	51
5.1.13.1 Työttömyysturva	51
5.1.13.2 Muutokset lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.....	52
5.2 Pääasialliset vaikutukset.....	52
5.2.1 Taloudellisten vaikutusten arviointi.....	52
5.2.2 Valtiontuen vaikutus yritysten väliseen kilpailuun	52
5.2.2.1 EU-valtiontukisääntely.....	52
5.2.2.2 Komission SGEI-päätös.....	53
5.2.2.3 Ruotsin mallin valtiontukiarviointia	54
5.2.2.4 Komission SGEI-päätöksen soveltuminen X Oy:n toimintaan ja rahoitukseen...55	
5.2.2.5 Yritystukineuvottelukunnan arvio ja keskustelu komission kanssa	55
5.2.2.6 Kilpailuhaittojen rajoittaminen	56
5.2.3 Vaikutukset yhteiskuntavastuun toteutumiseen	56
5.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen	57
5.2.5 Taloudellisten vaikutusten arviointia	58
5.2.6 Yhtiön liiketoimintaan liittyvät riskit.....	59
5.3 Työpoliittiset vaikutukset.....	59
5.3.1 Työllistämisen sosiaalipoliittiset vaikutukset.....	59
5.3.2 Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi.....	61
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot	61
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	61
6.1.1 Yhtiön tehtävät.....	61
6.1.2 Eri organisaatiovaihtoehtoja.....	63
6.1.2.1 Toimintamuodon valintaan vaikuttavat tekijät.....	63
6.1.2.2 Osakeyhtiö	64
6.1.2.3 Muita usean osallisen yhteisöjä.....	64

6.1.2.4 Valtion omistusosuus	65
6.1.2.5 Valtion liikelaitos ja erillinen tytäryhtiö	65
6.1.3 Työllistämisen ja työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja	66
6.1.3.1 Eri yhteisöjen yleinen tukeminen	67
6.1.3.2 Yksilöiden tukeminen	67
6.1.3.3 Verotuki suoran tuen vaihtoehtona	67
6.1.3.4 Velvoitetyöllistäminen	68
6.1.3.5 Työllistämistä koskevia ehtoja hankinnoissa ja valtiontuissa	68
6.1.4 Muita vaihtoehtoja	69
6.1.4.1 Työttömyysturva	69
6.2 Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	69
6.2.1 Ruotsi	69
6.2.1.1 Samhall-yhtiömalli ja sen tavoitteet	69
6.2.1.2 Samhallin rahoitus ja ohjaus	70
6.2.1.3 Työllistyminen ja työ Samhallissa	71
6.2.1.4 Samhall ja markkinat	72
7 Lausuntopalaute	73
7.1 Selvitysvaiheen kuulemisen huomioiminen	73
7.1.1 Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet	73
7.1.2 Suhtautuminen Samhall-malliin	74
7.1.3 Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen	74
7.1.4 Muiden etuus- ja palvelujärjestelmien huomioiminen palkkauksessa	75
7.1.5 Tuen hyväksyttävyyden, suuruuden ja kilpailuvaikutukset, taloudelliset vaikutukset	75
7.1.6 Suomen mallissa vältettävät asiat, valmistus työhön	76
7.1.7 Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia	76
7.2 Yritystukineuvottelukunnan EU-valtiontukijaoston lausunto	77
7.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	77
7.4 Lausuntopalaute hallituksen esityksestä	77
8 Säännöskohtaiset perustelut	77
8.1 Laki X Oy –nimisestä osakeyhtiöstä	77
8.2 Laki työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta	84
8.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta	85
9 Lakia alemman asteinen sääntely	85
10 Voimaantulo	85
11 Toimeenpano ja seuranta	85
12 Suhde muihin esityksiin	85
12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	85
12.2 Suhde talousarvioesitykseen	86
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	86
13.1 Työllisyyden edistäminen osana oikeutta työhön ja elinkeinovapautteen sekä vammaisyleissopimuksen mukainen velvoite edistää vammaisten henkilöiden työntekooikeuden toteutumista	86
13.2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	87
13.3 Yhdenvertaisuus	88
13.4 Oikeusturva ja yksityiselämän suoja	88
LAKIEHDOTUKSET	90

1 Laki X Oy –nimisestä osakeyhtiöstä.....	90
2. Laki työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta	92
3. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta.....	93
LIITE	95
RINNAKKAISTEKSTIT	95

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa osatyökykyisille suunnatun työkykyohjelman, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Työkykyohjelma sisältää useita hallitusohjelmassa määriteltyjä toimenpiteitä, joista yksi on välityömarkkinoiden kehittäminen.

Työkykyohjelman toimenpiteitä on valmisteltu Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän yhteydessä toimivassa alatyöryhmässä 3 (Työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen). Vuoden 2020 elokuussa tehdyn eräiden alatyöryhmien yhdistämisen jälkeen työkykyohjelman toimenpiteitä on käsitelty alatyöryhmässä Palvelut, etuudet ja osallisuus. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä on käsitellyt esityksiä osatyökykyisten työpaikkojen lisäämiseksi välityömarkkinoilla. Ministerityöryhmä tuki uuden toimintamallin kehittämistä.

Hallitus kirjasi 16.9.2020 pidetyissä talousarvioneuvotteluissa tavoitteeksi osatyökykyisten työllisyyden lisäämisen. Kirjauksen mukaan Suomeen luodaan systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyttäen esimerkkeinä Ruotsin Samhall -yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. Tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki. Tavoitteena on myös edistää vammaisten oikeutta palkkatyöhön ja tarjota riittävän pitkäkestoinen työpaikka niille, joille työskentely avoimilla työmarkkinoilla ei toteudu.

Hallitus päätti käynnistää selvitystyön, jossa määritellään Suomen mallin sisältö, toiminnan organisoiminen, rahoitusmuodot ja muut toimeenpanojärjestelyt. Toiminnan käynnistäminen ja vakiinnuttaminen sisällytetään osaksi Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Tavoitteena on lisätä myös työpaikkojen monimuotoisuutta, erilaisuuden hyväksymistä sekä lisätä yhteyksiä työllisyys ja sosiaalipalvelujen välille. Käynnistettävän selvitystyön tarkoituksena oli lisätä sellaisia työmahdollisuuksia, joissa henkilö on työsuhteessa välityömarkkinatoimijaan ja että tietty osuus työntekijöistä siirtyy työllistymisedellytysten parantuessa muiden työnantajien palvelukseen. Selvityshenkilön tehtävänä oli tehdä esitys osatyökykyisten työllistämisen Suomen mallin toteuttamiseksi sekä määritellä osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden joukosta toimintaan osallistuvien asiakkaiden määrä ja muut tavoitteet. Selvityksessä tuli lisäksi kartoittaa yhteydet yksityisiin palvelutuottajiin. Uudistuksella tavoitellaan yhtymäkohtaa myös työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin toteutukseen. Tavoitteena on, että toiminta käynnistyy viimeistään vuonna 2022. Selvityshenkilöksi kutsuttiin pääjohtaja Hannu Mäkinen, joka jätti raporttinsa 9.2.2021 (Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:8)

Selvityshenkilön raporttiin sisältyi niin ikään katsaus viimeaikaisiin osatyökykyisten työllistämistä sivuaviin muihin selvityksiin ja niissä ehdotettuihin toimenpiteisiin. Selvityshenkilö otti huomioon omassa ehdotuksessaan mm. Markku Lehdon selvityksen (Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5), Tarja Filatovin selvityksen (Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä, Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti, TEM raportteja 7/2013), Jaana Paanetojan selvityksen (Osan työkyvyttään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Sosiaali- ja terveysministeriö: raportteja ja muistioita 2017:14), Tuija Oivon ja Raija Kerättären selvityksen (Osatyökykyisten reitit

työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018), Jaana Paanetojan selvityksen vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2019:20) sekä Anni Kyröläisen selvityksen (Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36).

1.2 Valmistelu

1.2.1 Selvityshenkilön ehdotukset Suomen toimintamalliksi

Selvityshenkilö Hannu Mäkinen ehdottaa, että Suomeen perustettaisiin uusi konsernirakenteinen välityömarkkinatoimija, jonka yksi osa varmistaa henkilön palvelut, toinen osa työllistää osatyökyisiä ja kolmas osa työllistää muuten haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia. Henkilöt ohjattaisiin työhön tulon sisääntuloväylänä toimivaan konsernin palvelutoimintoon työ- ja elinkeinopalveluista ja myös muut toimijat voisivat ehdottaa henkilöitä työ- ja elinkeinopalveluille. Varsinainen liiketoimintaosa saisi esityksen mukaan rekrytoida osatyökyisiä vain konsernin palvelutoiminnasta. Kohderyhmän osatyökyiset henkilöt olisivat esityksen mukaan kaikkein haastavimmassa tilanteessa olevia, joille työllistyminen välityömarkkinatoimijaan olisi viimesijainen vaihtoehto.

Selvityshenkilön ehdottamassa mallissa osatyökyiset ottaisi vastaan palvelutoiminto, joka varmistaisi julkisten palveluiden saamisen ja täydentävien tarpeiden täyttämisen. Liiketoiminta palkkaisi osatyökyisen palvelutoiminnosta. Palvelutoiminnossa oltaisiin ilman työsuhdetta tai enintään vuoden määräaikaisessa työsuhteessa. Liiketoimintaan siirryttäessä osatyökyinen tekisi pysyvän työsuhteen koeajalla tai jälkimmäisessä tapauksessa sen jälkeen, kun määräaikainen sopimus on päättynyt. Liiketoiminta voisi pidättäytyä pysyvästä työsuhteesta. Eduskunta asettaisi palvelutoimintoon tulevien enimmäismäärän ja liiketoiminnan henkilötyövuosivaihtoehtojen valita kulloisenkin tilanteen mukaan soveliaimpia henkilöitä.

Selvityshenkilön mukaan tavoitteena olisi osatyökyisten työllistyminen ensisijaisesti muualle. Toinen tavoite olisi mahdollisimman suuri liikevaihto eli myynnin määrä. Liiketoiminnan tulospalkkiot porrastuisivat priorisoitujen tavoitteiden mukaisesti. Liiketoiminnan palveluiden hinnoittelun asianmukaisuuden varmistaisi neuvoo-antava lautakunta ja markkinaosuuksille asetettavat ylärajat. Valtion talousarviossa vahvistettaisiin vuosittain rahoituksesta, jolla kompensoitaisiin liiketoiminnalle henkilöstön osatyökyisyyden aiheuttama tuottavuuden alenemasta.

Erillisessä tytäryhtiössä voitaisiin selvityshenkilön mukaan työllistää myös muita, joilla on korkea työllistämiskynnys. Työsuhteessa olevien palkkaus ja työehdot määräytyisivät työehtosopimuksen mukaisesti. Osatyökyisten työllistämiseksi valtio maksaisi korvauksen Ruotsin Samhall-mallin mukaisesti SGEI-tukena. Muille henkilöille, joilla on korkea työllistämiskynnys, ei maksettaisi erityistä tukea.

Liiketoimintayksikön asiakkaina olisivat selvityshenkilön mukaan yritykset, kunnat, valtion virastot ja liikelaitokset. Liiketoiminnan hyväksyttävyyttä kilpailun näkökulmasta varmistettaisiin erillisellä riippumattomalla neuvoo-antavalla lautakunnalla ja rajaamalla liiketoiminnan markkinaosuus alle kymmeneen prosenttiin kaikilla toimialoilla.

Selvityshenkilö esittää, että raportointi konsernin omistajalle toteutettaisiin osana hallituksen vuosikertomusta, jolloin valtioneuvoston olisi myös mahdollista käsitellä yrityskonsernin tilan-

netta. Yrityskonsernin seuranta edellyttäisi myös käsittelyä sosiaali- tai työllisyyspolitiikkaa käsittelevässä ministeriryhmässä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta voisi ottaa konsernia koskevia asioita oma-aloitteisesti käsittelyyn.

1.2.1.1 Erityistehtäväyhtiön toiminnan kohdistuminen

Selvityshenkilön mukaan perustettava uusi toimija keskittyisi ensi vaiheessa edistämään vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä. Ilman erityistoimia tämän ryhmän työllistyminen jäisi vähäiseksi. Ehdotetun etenemistavan etuna olisi selvityshenkilön mukaan se, että malli turvaa nykyisten hyvin toimivien rakenteiden säilymisen ja hyödyntämisen, samalla kuitenkin puututaan tehokkaasti nykytilanteessa tunnistettuihin puutteisiin. Yhtiön toiminnan vakiinnuttua voitaisiin arvioida uudelleen tehtävien laajentamista tai kohdentamista.

Osatyökykyisyyden määrä, mitattavuus ja riippuvuus tehtävistä vaihtelevat. Suomessa ei ole järjestelmää, joka mittaisi kaikkien osatyökykyisten osatyökyvyn määrää ja laatua eli luokittelee yhdenvertaisin mittarein kunkin osatyökyvyn. Osatyökyvyn arviointi jää viime kädessä viranomaisen harkinnasta riippuvaksi, vaikka sen tueksi olisikin annettavissa esim. lääkärinlausuntoja arvioitavan henkilön tilanteesta. Henkilö voi olla osatyökykyinen joissakin tehtävissä ja täysin työkykyinen toisissa tehtävissä. Osatyökykyisyyttä tulisi selvityshenkilön mukaan arvioida suhteessa niihin tehtäviin, joita arvioitavan henkilö kykenee tekemään.

Selvityshenkilö arvioi, että jos henkilön koulutus tai työkokemus antaa tarvittavat valmiudet tietynlaisiin tehtäviin, osatyökykyisyyttä voi kohdistua näihin tehtäviin. Osatyökykyisyys ei tarkoita, että henkilö on osatyökykyinen sellaisiin tehtäviin, joita hän ei muutenkaan voisi osata. Vaikka henkilö ei olisi täysin työkykyinen ammatiaan vastaavissa tehtävissä, hän voi silti olla työkykyinen lukuisissa muissa hänelle ammatillisesti mahdollisissa tehtävissä. Osatyökykyisyys olisi pitkälti määrittelykysymys.

Osatyökykyisyys voi kuitenkin olla laadultaan sellaista, että se haittaa henkilön työnteon edellytyksiä laajasti useissa eri tehtävissä. Tällainen osatyökykyisyys ilmenee monissa tavanomaisissakin tehtävissä, eikä se liity pelkästään henkilön kykyyn suoriutua ammattitaidon mukaisista tehtävistä vaan henkilön yleisistä toimintarajoitteista. Osatyökykyisyys vaikuttaa tyypillisesti sellaisten perustehtävienkin suorittamiseen, joihin ei tarvita merkittävää koulutusta tai työkokemusta.

Selvityshenkilö totesi, että osatyökykyisyydelle olisi sinänsä mahdollista luoda kokonaan uudet kriteerit. Selvityshenkilö ehdotti kuitenkin, että uuden työllistämismallin ehtoja asetettaessa huomioidaan olemassa oleva lainsäädäntö. Ehdot voisivat pohjautua kansaneläkelain työkyvyttömyyden arviointia koskevaan säätelyyn ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvään palkkatukeen (Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 3 kohta). Voimassa olevan säätelyn hyödyntäminen mahdollistaa sen, että tulkinnassa voidaan soveltuvin osin huomioida olemassa olevan lain tulkinta.

Selvityshenkilö ehdottaa, että toiminnan piiriin tulisivat vaikeimmassa asemassa olevat työttömät. Selvityshenkilö ei siten rajaa kohderyhmää vain osatyökykyisiin vaan Ruotsin mallista poiketen kohdentaisi palvelut myös muihin henkilöihin, jotka ovat halukkaita työskentelemään, mutta joiden kohdalla on ilmeistä, ettei se korkean työllistymiskynnyksen vuoksi muutoin onnistu. Työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät henkilövalinnat ja myös muut toimijat, kuten kuntakokeiluun osallistuvat kunnat, voisivat ehdottaa henkilöitä, joilla valintaperusteena olisi sairaus, vika tai vamma.

1.2.1.2 Osatyökykyisyydelle asetettavat ehdot ja niiden todentaminen

Osatyökykyinen voisi selvityshenkilön mukaan kuulua uuden toimijan työllistämistoiminnon piiriin, jos hän on ilmeisen pitkäaikaisesti ja vain varsin rajoitetusti kykenevä tekemään tavalista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. Lisäksi selvityshenkilö ehdottaa, että osatyökykyisyyden tulee johtua sairaudesta, viasta tai vammasta tai että henkilö on ollut työtön vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana tai hän on toistaiseksi myönnetyllä osatyökyvyttömyyseläkkeellä taikka työkyvyttömyyseläkkeellä ja hänellä on käytettävissä olevaa työkykyä. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on halukas työskentelemään mutta työllistyminen ei ole onnistunut taikka on ilmeistä, että se ei onnistu muilla keinoilla (viimesijaisuusvaatimus).

Selvityshenkilön ehdotus poikkeaa kansaneläkelaista siten, että henkilöltä ei edellytettäisi kykenemättömyyttä työntekoon vaan pitkäaikaiseksi arvioitavaa työkyvyn selkeää rajoittuneisuutta. Tämä voisi johtua sairaudesta, viasta tai vammasta mutta myös muista syistä. Tällöin lisäedellytyksenä olisi, että henkilö on ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Pitkäaikaistyöttömyyden määrittely olisi vastaava mitä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 3-kohdassa palkkatukisääntelystä. Osatyökykyisyyden ei tarvitsisi johtua todettavasta sairaudesta, viasta tai vammasta, myös vuosia kestänyt työttömyys olisi vastaava kriteeri. Sairaus, vika tai vamma ei siten lisäehtona vaatisi pitkäaikaistyöttömyyttä, koska pitkäaikaissairauksilla voi olla merkittävä pysyvästi työmarkkinoilta syrjäyttävä vaikutus.

Selvityshenkilö toteaa myös, että jos henkilö on jo pysyvästi osatyökyvyttömyyseläkkeellä, hänen osaltaan osatyökyvyttömyyden olemassaoloa ei tarvitsisi erikseen selvittää. Vastaava koskee pysyvällä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia, joiden osalta on kuitenkin varmistettava, että henkilöllä on riittävästi työkykyä.

Ruotsin mallin mukaisesti vaadittaisiin myös, että osatyökykyisyys on viimesijaista eli henkilön työllistyminen ei ole onnistunut muilla tavoilla. Selvityshenkilön mukaan viimesijaisuusvaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa pyrkimystä keskittyä heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen. Kun viranomaisena tekee arvion oman kokemuksensa pohjalta, on tarpeetonta vaatia, että henkilölle laadittaisiin ilmeisen tulokseton arvio muista toimenpidevaihtoehdoista, ennen kuin hän voisi päästä viimesijaiseksi tarkoitettun mallin piiriin.

Työllistyminen ei olisi mahdollista, ellei osatyökykyinen ole halukas työskentelyyn. Jos henkilöllä ei ole lainkaan halua työntekoon, ei työntöön edellytyksiä parantavien palveluiden antaminen ja työpaikan järjestäminen ole selvityshenkilön mukaan parhaiten soveltuva toimenpide tällaiselle henkilölle. Valinnassa ei kuitenkaan olisi tarpeen edellyttää mitään tiettyjä selvityksiä, esimerkiksi lääkärintodistusta. Selvityshenkilön mukaan ratkaisu voisi perustua tapauskohtaiseen harkintaan sekä kohtuullisesti saatavilla olevaan ja riittävänä pidettävään aineistoon.

Ehdot voisivat selvityshenkilön mukaan johtaa siihen, että jotkut henkilöt rajautuvat kokonaan tuen piiristä, vaikka heidän tilanteensa olisi osatyökykyisten työllistymiselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti haasteellinen. Mikäli vaihtoehtona kuitenkin olisi myös muu yksilöllinen tapausharkinta ilman erityisiä rajaavia kriteereitä, voisi se asettaa henkilöt eriarvoiseen asemaan ja vaihteleviin tulkintoihin. Valinta jäisi tässä tapauksessa riippumaan kulloisenkin arvioivan viranomaisen harkinnasta. Oikeusturvan kannalta on perustellumpaa, että tuen kohteen rajaamisessa käytettävää viranomaisharkintaa ohjataan läpinäkyvästi laissa määritellyin ehdoin eikä viranomaisen vapaaseen harkintaan perustuen. Tarvittaessa ehtoja voidaan arvioida uudelleen.

1.2.1.3 Työehdot

Selvityshenkilö ehdottaa, että osatyökykyisten palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työehtosopimuksen mukaisesti. Vuokratyössä sovellettaisiin ensi sijassa omaa työnantajaa sitovaa työehtosopimusta tai sellaisen puuttuessa käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta. Mikäli käyttäjäyritystä ei sido työehtosopimus, ehdot määräytyisivät alan työehtosopimuksen perusteella.

Palvelutoiminnassa osatyökykyisen kanssa tehtävässä määräaikaisessa työsopimuksessa olisi selvityshenkilön mukaan perusteltua sopia, että työntekijä sitoutuu siirtymään liiketoiminnan palvelukseen, kun se on mahdollista, tai työsopimus voidaan irtisanoa. Ehtona voisi olla, että työssäoloehdon täyttymisen alkaminen osatyökykyisten työllistämistä edistävän toimijan palveluksessa edellyttäisi yli vuoden työskentelyä, jonka toteuduttua työssäolon kertyminen kuitenkin laskettaisiin normaalisti alusta alkaen. Tällöin esim. palvelutoiminnassa aloitettu enintään vuoden määräaikainen työsuhde ei vielä kerryttäisi työssäoloa. Liiketoiminnassa tavoitteena olisi osatyökykyisen toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Työsuhde voisi tarvittaessa olla osa-aikainen.

1.2.1.4 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat

Selvityshenkilö ehdotti myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien huomioimista. Tutkimusten mukaan monet työkyvyttömyyseläkkeellä olevista ovat tosiasiaa työkykyisiä joissakin tehtävissä, joten he voisivat työskennellä ansiotyössä esimerkiksi osa-aikaisesti. Työkykyisyys on vaihtelevaa ja riippuu kulloisestakin tehtävästä, järjestelmien tulisi mukautua erilaisiin olosuhteisiin ja tukea aina työn tekemistä.

Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien työntöön kannusteiden parantamiseksi selvityshenkilö viittasi ns. lineaariseen malliin, jossa suojaosuuden ylittävät ansiot pienentäisivät maksussa olevaa eläkettä. Mahdollisuudet edetä työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansiotyön palkan yhteensovituksessa selvitetään erikseen. Jos toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevat voivat työskennellä ja heidän on myös taloudellisesti kannattaa työskennellä ansiotyössä, he voisivat olla selvityshenkilön mukaan myös X Oy:n asiakkaita. Heidän osaltaan tulisi kuitenkin noudattaa samojen ehtojen täyttymistä kuin muiltakin osatyökykyisiltä. Selvityshenkilö ehdotti, että toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen täysipäiväisesti tai osapäiväisesti voitaisiin ottaa soveltuvalla tavalla huomioon X Oy:n asiakkaaksi pääsyyn oikeuttavana tekijänä.

1.2.1.5 Organisaation rakenne

Suomen malli olisi selvityshenkilön mukaan perusteltua muodostaa nykyisten rakenteiden ja julkisten palvelujen varaan ja niitä täydentämään. Työ- ja elinkeinotoimistot voisivat saada yksinoikeuden tehdä muista riippumattomasti malliin osoitettavien osatyökykyisten valinnat. Kunnalliset sosiaaliviranomaiset ja Kela voisivat tehdä työ- ja elinkeinotoimistoille ehdotuksia henkilöistä, joiden valintaperusteena olisi sairaus, vika tai vamma. Samoin työllisyyden kokeilukunnat voisivat tehdä ehdotuksia työ- ja elinkeinotoimistoille malliin osoitettavista osatyökykyisistä. Työ- ja elinkeinotoimistojen riippumatonta päätöksentekoa ehdotetaan vahvistettavaksi niin, että osatyökykyisten osoituksia voisivat valmistella ja päättää vain sellaiset työ- ja elinkeinotoimistojen virkamiehet, jotka eivät itse eivätkä heidän välittömät esimiehensä pidä suoraa yhteyttä työllistämisestä vastaavaan toimijaan. Verrattaessa valintatilanteessa eri henkilöitä keskenään voitaisiin osatyökykyisen aseman vaikeusasteen ohella ottaa huomioon työvoiman tarpeesta saatava informaatio.

Selvityshenkilön mukaan toimijana olisi valtion liikelaitos tai valtionyhtiö mahdollisine tytäryhtiöineen. Selvityksen keskeisin toiminnallinen ehdotus on, että toiminta jakautuisi palvelu- ja liiketoimintaan. Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona selvityshenkilö esittää valtion yksin omistamaa osakeyhtiömuotoista toimijaa ja osatyökykyisten työllistämisen edellytyksiä vahvistavaa liikelaitosta, joka yhdessä muodostavat yrityskonsernin.

Selvityshenkilön esityksen mukaan konsernilla olisi kolme tehtävää: 1. varmistaa osatyökykyisten palvelut ja tarvittaessa täydentää niitä 2. työllistää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä valtion korvatessa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan; ja 3. työllistää erillisessä tytäryhtiössä muita korkean työllistämiskynnyksen omaavia ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea. Eduskunta asettaisi palvelutoimintoon tulevien enimmäismäärän ja liiketoiminnan henkilötöyvuositavoitteen. Toiminta käynnistettäisiin vähitellen alkaen 2-3 suurimmasta alueesta.

Yrityskonsernin liiketoiminta ei voisi rekrytoida henkilöitä muualta kuin konsernin palvelutoiminnoista, joka toimisi ainoa sisääntuloväylänä palveluihin. Mikäli osatyökykyinen onnistuu työllistymään ulkopuoliseen työnantajaan, hän saisi edelleen palveluja yrityskonsernilta määräajan (esim. kuusi kuukautta), hänelle turvattaisiin myös oikeus palata yrityskonsernin palvelukseen.

Selvityshenkilö ehdottaa, että yrityskonsernin asiakkaita olisivat Ruotsin Samhallin tapaan pääosin yritykset, kunnat, valtion virastot ja liikelaitokset. Työllistyvällä osatyökykyisellä olisi kaksi työllistymisreittiä: Palvelutoimintovaiheessa ei olisi työsuhdetta ja sen jälkeen liiketoimintavaiheessa työsuhde olisi kuuden kuukauden koeajalla tai palvelutoimintovaiheessa henkilöllä olisi enintään vuoden määräaikainen työsuhde, jota jatketaan tai joka uusitaan jäljellä olevaksi ajaksi liiketoiminnassa. Molemmissa vaihtoehtoissa osapuolilla olisi mahdollisuus tutustua toisiinsa ja arvioida tilannetta ennen toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen solmimista. Palvelutoimintoon tulevien määräksi selvityshenkilö ehdottaa noin 5 – 10 %, enemmän henkilöitä kuin mikä olisi liiketoiminnan rekrytointitarve sille asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Liiketoiminnan tehtävänä olisi selvityshenkilön mukaan annetuilla työntekijöillä ja toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita koskevilla ehdoilla maksimoida myyntiä. Liiketoiminta voisi toimia kulloinkin parhaiksi katsomillaan elinkeinoelämän toimialoilla. Toimialat voivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Yhtiö ottaisi yhteyttä potentiaalsiin ostajiin, markkinoisi eri väyliä käyttäen palveluja ja tuotteita, neuvottelisi tuotteiden myynnistä mahdollisten ostajien kanssa, sovittaisi ja muotoilisi tuotekonsepteja kysynnän ja työvoiman mukaan, osallistuisi kilpailutuksiin jne. Selvityshenkilön mukaan voisi olla tarkoituksenmukaista ostaa esimerkiksi työnvälitystä hoitavien ja työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista. Suomen mallissa olisi tavoiteltava samanlaista mahdollisuutta lähettää työkohteeseen osatyökykyisten alentunutta työkykyä vastaavasti enemmän työntekijöitä kuin markkinoilla on tavanomaista.

1.2.1.6 Palvelujen hinnoittelu ja kilpailunäkökohdat

Liiketoiminnan hyväksyttävyyden kannalta olisi keskeistä huolehtia hinnoittelun asianmukaisuudesta. Valtion rahoituksella ei saa selvityshenkilön mukaan luoda yhtiölle sellaista kilpailuasemaa, että se voisi esim. subventoidulla alihinnoittelulla tai voittaa kilpailijansa ja saada liian vahvan aseman markkinoilla. Hinnoittelun arviointia varten voisi olla erityinen riippumaton neuvoa-antava lautakunta. Lisäksi selvityshenkilö ehdottaa, että yrityskonsernin omistajaohjaukselta voitaisiin edellyttää, että se pitää huolen liiketoiminnan markkinaosuuden pysymisestä alle 10 prosentissa kaikilla toimialoilla, joilla yritys toimii. Tällä vähennettäisiin kilpailuoikeu-

dellisiä ongelmia. Eduskunta voisi myös ottaa kantaa toimintaan yhtiölle myönnettävän valtionavustuksen perusteluissa tai palvelutavoitteissa ja muissa toimintatavoitteissa. Eduskunnan kanta voisi koskea palvelutoiminnan piiriin otettavien henkilöiden enimmäismäärää ja liiketoiminnan tavoitteellista henkilötövuosi- tai tuntimäärää, johon nähden valtion korvausmääräraha on mitoitettu. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Selvityshenkilö tuo esille myös muita seikkoja. Ehdotetut poikkeamat komission hyväksymästä Ruotsin Samhall-mallista eivät selvityshenkilön mukaan ole sellaisia, että ne vaarantaisivat järjestelmäkokonaisuuden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tai sisältävän kielletyn valtion tuen elementtejä. Jos osatyökykyisten työllistymistä edistävän yrityskonsernin ohjaus järjestetään ehdotetulla tavalla siten, että osatyökykyisiä työllistävän liiketoiminnan markkinaosuus ei ylitä millään toimialalla 10 prosentin tasoa, vähenevät kilpailuoikeudelliset riskit ja mahdolliset kilpailuhaitat lievenevät.

1.2.1.7 Tulostavoitteiden saavuttaminen

Konsernin tuloksellisuuden mittareina toimisivat selvityshenkilön mukaan ulkopuolisen työnantajan palvelukseen siirtyvät henkilöt (ensisijaisesti yksityinen sektori, toissijaisesti julkinen sektori), myynnin määrä joko sellaisenaan tai suhteutettuna henkilötövuosiin (liikevaihto/htv, joista liikevaihto kannustaa lisäämään henkilöstöä, henkilötövuodet puolestaan kannustaa pidättäytymään). Mittareina toimisivat myös palvelutoimintojen suoritustaso eli henkilömäärä/palvelu, palveluiden yhteiskesto, palveluiden määrä ja tyytyväisyys palveluihin. Selvityshenkilö esittää, että näiden tulosten perusteella yhtiölle maksettaisiin tulospalkkio, joka ei kohdistuisi yrityskonsernille vaan pääasiassa henkilöstöön, ottaen huomioon eri organisaatiotasot ja edellä mainitut mittarit.

Selvityshenkilö ehdottaa, että konsernin omistajalle raportoitaisiin perustuslain 46 §:ssä säädettyllä tavalla osana hallituksen vuosikertomusta. Tässä yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä myös osatyökykyisten työllisyyttä edistävän valtion omistaman yrityskonsernin tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta voisi ottaa kantaa yrityskonsernin asioihin ja osatyökykyisten asemaan. Yrityskonsernin seuranta edellyttäisi myös erityisiä raportointeja ja käsittelyjä, esim. käsittely sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikkaa käsittelevässä ministeriryhmässä. Eduskunnassa tarkastusvaliokunta voisi myös ottaa VTV:n tuella oma-aloitteisesti käsittelyyn yrityskonsernin asioita. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli olisi toimia omistajaohjaajana. Sen tehtävänä olisi varmistaa vuosittain valtion yrityskonsernille myönnettävän korvauksen enimmäismäärän taso ja sen jääminen sen tason alle.

1.2.1.8 Toiminnan rahoitus ja tuki

Selvityshenkilö ehdottaa, että valtion maksama korvaustaso olisi samankaltainen Ruotsin Samhall-mallin kanssa. Valtion tuki yhtiölle perustuisi osatyökykyisyydestä aiheutuvaan tuottavuuden vajeeseen. Sen vuotuisen enimmäismäärän laskentaperusteista tulisi säätää lailla eli valtion talousarviossa vuosittain päätetty määrä. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai tuntimäärä alitettaisiin selvästi, edellytettäisiin korvausten palauttamista valtiolle. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai tuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohteisesti nousisi.

Ruotsissa määräraha on noin 25 miljoonaa euroa tuhatta henkilöä kohden. EU:n komissio on arvioinut korvaustason EU-oikeuden kannalta hyväksyttäväksi. Selvityshenkilö arvioi, että Suomessa ainakin käynnistysvaiheen myynti olisi vaatimattomampaa, mikä ei Suomen matalamman kustannustason vuoksi välttämättä heijastu suoraan korvaustason määrään.

Selvityshenkilön mukaan uudistuksen työllisyysvaikutukset olisivat saman suuruisia kuin työllistettävien määrä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen voi lisätä kysyntää ja tukea talouden kasvua, mutta se voi myös vähentää julkisen sektorin alijäämän lisääntymisen vuoksi kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Odotuksena on, että toteutus selvityksessä ehdotetulla tavalla olisi julkisen talouden kannalta kustannusneutraali.

1.2.2 Selvityshenkilön ehdotusten arviointia

1.2.2.1 Kohderyhmän määrittely

Selvityshenkilön ehdotuksia on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Ministeriö yhtyy näkemykseen, jonka mukaan erityistehtävayhtiön tavoitteeksi tulisi asettaa osatyökykyisten työllistäminen ja tavoite tukea työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille. Selvityshenkilö ehdotti, että toiminnan alkuvaiheessa kohderyhmäksi rajataan kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset. Suomessa on noin 50 000 – 60 000 vähintään osittaiseen työskentelyyn osatyökykyistä ja vammaista henkilöä, jotka haluaisivat tehdä työtä. Näistä noin puolella on työpaikka. Potentiaalinen kohdejoukko olisi siten noin 20 000 – 30 000 henkilöä.

Selvityshenkilö määrittelee yhtiön työllistettävien henkilöiden palvelujen kohderyhmän ja yhtiön toimintamallin yleisellä tasolla, mutta järjestelyjen käytännön toimeenpano jää kuvaamatta.

Selvityshenkilö ehdottaa, että laissa määriteltäisiin mallin keskeinen sisältö ja toiminnan ehdot pääosin kansaneläkelain määritelmien mukaisesti. Kohderyhmän kriteerinä huomioitaisiin pitkäaikaistyöttömyys. Selvityksen perusteella jää avoimeksi, miten osatyökykyisten osalta käytännössä arvioidaan ”vaihtoehdottomuus” tai ”viimesijaisuus”. Viimesijaisuuden arviointi tapahtuisi lähettävässä viranomaisessa (työ- ja elinkeinotoimisto). Epäselväksi jää, tulisiko viimesijaisuutta tarkastella myös suhteessa nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin. Lisäksi ohjausmekanismien toimeenpano edellyttäisi työ- ja elinkeinopalvelujen ulkopuolella palvelua saavien ohjaukseen liittyvää valmistelua.

Mikäli viimesijaisuuden määrittely ei osoittautuisi lain tavoitteiden mukaiseksi, vaarana olisi inkluusio- ja normalisaatio-periaatteiden hämärtyminen, jolloin yhtiöön ohjautuisi myös sellaisia vammaisia ja osatyökykyisiä henkilöitä, jotka voisivat työllistyä myös avoimille työmarkkinoille, tai muihin välityömarkkinatoimijoihin, jotka ovat lähempänä avoimia työmarkkinoita.

Jos kohderyhmä olisi selvityshenkilön ehdottamalla tavalla osatyökykyisiä laajempi, olisi arvioitava sitä, käynnistetäänkö tämän kohderyhmän työllistämistoimet samanaikaisesti osatyökykyisten kanssa vai laajennettaisiinko kohderyhmää vasta myöhemmin. Tällä olisi vaikutusta myös organisaatiomallin valintaan ja valtontukiin. Laajemman kohderyhmän muodostaisivat lähinnä maahanmuuttajat, ikääntyneet, vapautuneet vangit ja muut erityisryhmät, joilla on osatyökykyisiin verrattuna osin erilaiset ja osin samanlaiset palvelutarpeet ja työllistymismahdollisuudet.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä laajaa kohderyhmävalintaa tarkoituksenmukaisena. Laajemmalla kohderyhmävalinnalla voisi olla vaikutuksia myös viimesijaisuusvaatimuksen toteutumiseen ja kilpailunäkökohtiin eivätkä EU:n valtioneuvoston SGEI-ehdot todennäköisesti täytyisi.

1.2.2.2 Esitetyn mallin suhde nykyisiin toimintamalleihin

Työ- ja elinkeinotoimistot osoittaisivat yksinoikeudella yhtiölle työllistettävät osatyökykyiset. Nämä tulisivat ensin yhtiön osana olevan palvelutoiminnon piiriin. Tätä kaksivaiheista mallia voidaan kritisoida siksi, että se todennäköisesti lisäisi entisestään hajanaista ja vaikeaselkoista palvelujärjestelmää tuomalla kokonaisuuteen uuden toimijan, joka kuitenkin pääsääntöisesti käyttäisi nykyisten järjestelmien palveluja. Nykyisen järjestelmän puutteet eivät korjautu uuden toimijan perustamisella vaan kehittämällä nykyistä palvelujärjestelmää toimivammaksi.

Malliin sisältyy muitakin ongelmia ja kysymyksiä: Palvelutoimintoon osallistuvan velvollisuudet ja etuudet kohderyhmän sisällä voivat olla erilaisia riippuen palvelusta ja palveluiden saajan toimeentulon turvaavasta etuudesta. Epäselvää on, miten uusi palvelutoiminto integroituu kokonaisuudessaan palvelujärjestelmään. Epäselvää on myös se, tulisiko palveluihin osallistuvien velvollisuudet ja etuudet määräytyä samalla tavalla niiden kanssa, jotka osallistuvat samaan palveluun välityömarkkinatoimijan ulkopuolella. Myös palvelutoimijan ja työllistymistä edistävä monialaisen yhteispalvelun välinen suhde jää täsmentymättä. Lisäksi olisi ratkaistava, miten siirtyminen uuden välityömarkkinatoimijan piiriin käytännössä tapahtuisi, jos henkilö kuuluisi kohderyhmään, mutta ei ole työ- ja elinkeinotoimiston asiakas (esim. kunnan työllisyyspalvelut, vammaisten työ- ja päivätoiminta).

Palvelutoiminta olisi myös osittain ristiriitainen viimesijaisuusvaatimuksen kanssa. Toimintona se olisi päällekkäinen toiminto esim. kuntouttavan työtoiminnan kanssa. Mikäli palvelutoimintoon osallistuvan aiemmin saamat palvelut on järjestetty puutteellisesti, ei varsinaisesti viimesijaisuusmäärittelyä ole voitu tehdä tai se on tehty puutteellisen tiedon varassa. Näissä tapauksissa palvelutoiminnosta liiketoimintoon voi siirtyä henkilöitä, joilla olisi muitakin vaihtoehtoja työllistyä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on arvioitu, että erityistehtäväyhtiön olisi mahdollista toimia ja nykyisessä palvelujärjestelmässä. Päällekkäisyyden välttämiseksi yhtiön tehtävät olisi syytä rajata erityistehtäväyhtiössä työskentelyn tukeen. Ehdotettu uusi palvelutoiminto ennen liiketoiminnan palvelukseen siirtymistä ei olisi toimiva eikä tarkoituksenmukainen järjestely.

1.2.2.3 Suhde muihin kehittämishankkeisiin

Parhaillaan on käynnissä useita hallitusohjelman mukaisia työllisyyttä parantavia hankkeita, kuten työkykyohjelma, työllisyyden kuntakokeilu ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelu sekä työ- ja elinkeinopalvelujen kunnallisen järjestämisvastuun valmistelu. Käynnissä olevat hallitusohjelmahankkeet muuttavat merkittäväällä tavalla kokonaisuutta, johon uutta välityömarkkinatoimijaa rakennetaan. Hankkeiden odotetaan vaikuttavan mm. osatyökykyisten työttömien työllistymisen edellytyksiin, kun näiden työ- ja toimintakyky ja yhteiskunnallinen osallisuus lisääntyvät. Hankkeilla luodaan monialaisia palvelukokonaisuuksia, joissa työkyvyn tuen tarve tunnustetaan osana palvelupolkua ja jotka toimivat asiakaslähtöisesti. Jatkossa palvelut vastaavat nykyistä paremmin palvelutarpeeseen ja työllistymisen tuen palvelut toimivat yhteen työkyvyn tuen palveluiden kanssa. Eri toimijoiden yhteistyökyky paranee ja ammattilaisten osaaminen on kehittynyt eri organisaatioissa tunnustamaan palvelutarpeita. Myös työvoiman kysyntä kohdistuu enenevässä määrin osatyökykyisiin. Selvityshenkilön raportissa ei oteta tarkemmin kantaa muihin hankkeisiin, vaikka niillä on vaikutusta esimerkiksi viimesijaisuuden käsitteeseen ja sen arviointiin.

1.2.2.4 Suhde nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin

Olemassa olevat muut välityömarkkinatoimijat pyrkivät jo nyt edistämään kohderyhmään kuuluvien työllisyyttä. Selvityshenkilö esittää, että perustettava uusi toimija vastaisi nykyistä toimijoita vaikeammassa asemassa olevien työllistymisestä. Usealla toimijalla on kuitenkin suunnitelmissa tai käynnissä olevia hankkeita, joilla pyritään tehostamaan kohderyhmän työllisyyttä tarjoamalla työtä. Myös Työpankki-malli sisältää elementtejä, jotka mahdollistavat usean välityömarkkinatoimijan liittymisen malliin. Uuden toimijan mallissa tulisi siten huomioida kilpailuneutraliteetti myös nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin.

1.2.2.5 Toiminnan organisointitapa ja omistajaohjaus

Selvityshenkilö ehdottaa, uuden toimijan organisointimalliksi ensisijaisesti liikelaitosta, jonka yhteydessä toimisi osakeyhtiömuotoinen tytäryhtiö sekä osakeyhtiömuodossa toimiva konserni, joka koostuisi emoyhtiöstä ja tämän alaisesta tytäryhtiöstä. Uusi toimija olisi valtion kokonaan omistama ja sen tehtävistä säädettäisiin lailla. Hallituksen esitys uudeksi erityistehtävayhtiöksi annettaisiin vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä (talousarviolaki).

Selvityshenkilön ehdottamia organisaatiomalleja on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä on noudatettava valtiovarainministeriön antamaa ohjeistusta (VM/1064/00.00.01/2018, 15.10.2018). Valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisia organisaatioita, jotka toimivat markkinaohjatusti. Ne eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Liikelaitosmuoto perustuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Liikelaitosmuotoa on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitoslakia (1062/2010) uudistettiin vuonna 2010 ja sen soveltuvuutta tulee arvioida yhdessä erityissääntelytarpeiden kanssa. Lain tarkoittamat valtion liikelaitokset voivat tuottaa valtion virastojen ja laitosten tarvitsemia palveluja, mutta niiden tehtävänä ei ole hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Niiden tehtävät voivat olla varsinaista toimintaa tukevia tehtäviä kuten tietotekniikkapalvelut, toimitilapalvelut, laboratoriopalvelut tai muut vastaavat tuki- ja asiantuntijapalvelut. Valtion liikelaitokset myyvät palvelujaan yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa, jossa noudatetaan sopimusoikeudellisia periaatteita.

EU-lainsäädännöstä ja tuomioistuinkäytännöstä johtuen valtion liikelaitokset eivät kuitenkaan voi tarjota palveluja kilpailuilla markkinoilla. Jos toiminnan tarkoituksena on nimenomaan valtion sisäisten konsernipalvelujen tuottaminen, liikelaitosmuoto voi olla osakeyhtiötä perustelumpi vaihtoehto.

Yhtiömallissa toimintaa ohjaisi osakeyhtiölaki. Yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta vastaa yhtiökokouksen valitsema hallitus ja operatiivista toimintaa johtaa toimitusjohtaja. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemistään oikeustoimista. Valtio vaikuttaa omistamiensa yhtiöiden toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä yhtiökokouksessa. Omistajana valtion tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja yhtiön johtamisen kannalta on osallistuminen yhtiön hallituksen jäsenten valintaan.

Omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet riippuvat valtion omistusosuudesta sekä linjatuista toimintamalleista. Silloin kun valtio on yhtiön ainut osakkeenomistaja (erityistehtävayhtiöt), vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin laajat. Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin (1368/2007), jota sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen. Lisäksi hallitus on antanut valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen, joka luo perustan valtion toiminnalle yhtiöomistustensa

puitteissa. Ylintä omistajapoliittista päätösvaltaa käyttää eduskunta, jonka tehtävänä on erityisesti päättää valtio-omisteisen yhtiön omistusrajoja koskevista mahdollisista muutosvaltuuksista. Lisäksi eduskunta hyväksyy tehtävää koskevan lainsäädännön, mikäli sellainen säädetään koskien erityistehtävayhtiön toimintakenttää. Muuten omistajaohjausta toteuttavat pääasiassa ministeriöt.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei sen yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Erityistehtävää toteuttavissa yrityksissä valtiolla on yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka liittyvät johonkin yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiseen tehtävään, joka on kuitenkin tehokkainta organisoida yhtiömuodossa. Tämä erityistehtävä on kirjattava yhtiöjärjestykseen. Lisäksi erityistehtävayhtiön toiminnasta voidaan säätää erikseen lailla. Yhtiön toiminnassa korostuvat omistajan tavoitteet, taloudellinen raportointi ja toiminnan kannustimet, joilla tuetaan kannattavuuden ja taloudellisen tuloksellisuuden jatkuvaa parantamista. Vaikka yhtiö ei ole samalla tavalla suoraan ministeriön ohjattavissa kuin virasto, antaa sataprozenttinen omistus hyvin laajat ohjausmahdollisuudet toimintaan.

1.2.2.6 Liikelaitosmallin ja osakeyhtiömallin arviointia

Selvityshenkilö Mäkinen on esittänyt uuden toimijan organisointimalliksi liikelaitosta, jonka yhteydessä toimisi tytäryhtiönä osakeyhtiö. Hän katsoo, että liikelaitos sopii puhdasta osakeyhtiötä paremmin tilanteeseen, jossa yhteiskunta ”sekaantuu vahvasti” toiminnan ohjaukseen tai rahoittamiseen. Valtion liikelaitoksille voidaan lailla säädetyllä tavalla myöntää määrärahoja yhteiskunnallisten tehtävien hoitoon. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Tämä ratkaisumalli edellyttäisi joka tapauksessa erillisen, kilpailulla markkinoilla toimivan, tytäryhtiön perustamista liikelaitoksen yhteyteen.

VM:n suosituksen mukaan liikelaitosmalli voi olla vaihtoehto silloin kun suunniteltuna tarkoituksena on nimenomaan valtion sisäisten konsernipalveluiden tuottaminen. Uudessa osatyökykyisten työllisyyttä parantavassa toiminnassa ei kuitenkaan ole kyse konsernipalveluista. Liikelaitosmuoto antaa myös markkinoilla toimivalle julkiselle toimijalle etuja, joita yksityisillä yrityksillä ei ole. Liikelaitos ei voi mennä konkurssiin (rajoittamaton valtioneuvoston tuki) ja liikelaitoksella on myös veroetuja. Uusi toimija tarjoaisi palveluita markkinoilla. EU:n valtioneuvoston näkökulmasta peruslähtökohta on, että taloudellista toimintaa ei saa harjoittaa liikelaitosmuodossa.

Uuden organisaation rahoituksesta merkittävä osa tulisi valtion talousarvion kautta. Tämä takaa sen, että uuden toimijan parlamentaarinen valvonta tulee katetuksi riittävästi, oli organisointimuoto liikelaitos tai yhtiö. X Oy olisi erityistehtävayhtiö, jonka tehtävistä säädetään laissa ja jolle valtion talousarvion kautta myönnettävä valtionavustus kattaisi muun kuin liiketaloudellisella perusteella tapahtuvan toiminnan. Valtion talousarviossa voidaan asettaa yhteiskunnallisia tavoitteita myös osakeyhtiömuotoiselle toimijalle.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, riippumattomuutta ja muita hallinnon vaatimuksia. Yhtiölle ei osoiteta julkisia hallintotehtäviä. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle sen palkattavaksi tulevat osatyökykyiset henkilöt ja osatyökykyisten työelämävalmennus tapahtuu olemassa olevien rakenteiden ja tukijärjestelmien puitteissa. Edellä mainittujen näkökohtien vuoksi markkinoilla toimiva osakeyhtiö soveltuu parhaiten toimintojen organisointitavaksi eikä erillistä liikelaitosta tarvita.

1.2.2.7 Sidosryhmien kuuleminen

Selvitystyön aikana pyydettiin lausuntoja osatyökykyisten olosuhteita ja työllistymiseen liittyviä seikkoja tunteilta tahoilta. Lausuntoja saatiin vajaat 40. Lausunnonantajat edustivat mm. työmarkkinajärjestöjä, vammaisten ja sairaiden järjestöjä, välityömarkkinatoimijoita ja niitä edustavia järjestöjä, työttömiä ja muita heikossa asemassa olevia ihmisiä edustavia järjestöjä, yrityksiä, kuntia edustavia toimijoita, yksittäisiä asiantuntijoita, taloudellisia tutkimuslaitoksia ja asiantuntijavirastoja. Kuulemisessa esille tuotuja näkökohtia käsitellään tarkemmin lausuntopalautteen yhteydessä.

Selvityshenkilön tuli esitystä tehdessään arvioida myös vaihtoehtoisia toteutustapoja. Tämän johdosta selvityksessä on käsitelty tiiviisti joitakin vaihtoehtoisia osatyökykyisten työllistämistä edistäviä toimenpiteitä. Periaatteellisen tarkastelun kohteena ovat yhteisöjen yleinen tukeminen, yksilöiden tukeminen, verotuki suora tuen sijasta, velvoitetyöllistäminen ja julkisiin tulonsiirtoihin ja ostoihin liittyvät työllistämisehdot.

Selvityshenkilö arvioi myös työllistämisen tuen antaminen kaikille yhteisöille, jotka työllistävät osatyökykyisiä. Tämä voisi selvityshenkilön mukaan olla täydennysratkaisu tilanteessa, jossa päävastuun kantaisi yhtiö. Myös osatyökykyiselle annettavaan seteliin perustuva malli voisi olla täydentävä ratkaisu. Setelimalli voisi sopia esim. muille kuin vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille vaihtoehtoisena keinona. Velvoitetyöllistäminen on malli, joka voi olla useissa tilanteissa toimiva. Sopivin joustoin ja kannustein velvoitetyöllistämisen hyväksyttävyyttä voitaisiin lisätä. Osatyökykyisiä koskevien työllistämisehtojen käyttö julkisen sektorin ostojen ja myöntämien tukien yhteydessä on selvityshenkilön mukaan kannatettavaa toimintaa, ja sitä tulisi systemaattisemmin toteuttaa.

Kuulemisessa esitetyistä vaihtoehtoista selvityshenkilö päätyy ehdottamaan yhden toimijan mallia. Vaihtoehtoisia malleja arvioidaan tarkemmin kohdassa 6.

2 Nykytila

2.1 Osatyökykyisten henkilöiden tilanne työmarkkinoilla

Osatyökykyisyyden käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä eikä siitä ole yleistä tai yhteistä määritelmää. Käsitteenä se on otettu käyttöön lähinnä keskusteluissa käytettävänä yleis-terminä, jolla kuvataan henkilöitä, joilla on vamma tai pitkäaikaissairaus aiheuttaa jonkinlaista haittaa työelämässä. Joissakin tapauksissa tämä haitta on kiinnitetty kykyyn tehdä työtä, mutta näin ei välttämättä ole kaikkien kohdalla. Henkilö voi olla työtehtäviin nähden täysin työkykyinen, mutta sairaus tai vamma voi silti haitata työelämässä (esim. kuulovamma).

Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden tai vammaisten henkilöiden työllisyysasteesta ei ole ajantasaista tietoa systemaattisen tai eri lähteistä saadun tietojen keruun puuttuessa. EU:n työvoimatutkimuksessa vuonna 2011 selvitettiin osatyökykyisten työllisyyttä. Kun tulokset laajennetaan koskemaan koko perusjoukkoa, voidaan 1,9 miljoonalla suomalaisella työikäisellä arvioida olevan jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Heistä 600 000 arvioi olevansa osatyökykyinen, jonka vammasta on haittaa työelämässä. Vuonna 2011 työikäisiä oli 3,3 miljoonaa, joten osatyökykyisyyden esiintyvyys oli 18 %. Osatyökykyisten työllisyysaste oli tuolloin 50,6 %, kun vastaavasti ei-osatyökykyisten työllisyysaste oli 74,8 %. EU-vertailussa Suomi sijoittuu osatyökykyisten työllisyysasteella mitattuna viidenneksi. Tämän jälkeisestä kehityksestä ei ole tietoa.

Kehitystä vuodesta 2011 eteenpäin on kuitenkin mahdollista arvioida välillisesti, jos oletetaan osatyökykyisyyden yleisyyden työikäisessä väestössä pysyneen samalla tasolla. Osatyökykyisiä

oli työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmässä työttöminä vuonna 2020 kuukauden viimeisenä päivänä keskimäärin 31 147 henkilöä, kun vastaava luku vuonna 2011 oli 38 656. Keskimäärin kuukaudessa oli siis noin 7 500 (19 %) työtöntä vähemmän kuin vuonna 2011. Osatyökykyisten työttömien määrä on lisääntynyt keskimäärin kuukaudessa 2 000 henkilöllä verrattuna koronakriisiä edeltävään aikaan. Pandemia lisäsi osatyökykyisten työttömyyttä vähemmän kuin ei-osatyökykyisten työttömyyttä.

Osatyökykyisten työttömien tilanne on varsin heterogeeninen ja mahdollisuudet vaikuttaa tilanteeseen riippuu pitkäaikaissairaudesta tai vamman laadun lisäksi myös muista tekijöistä. Vuonna 2020 alkoi 46 800 osatyökykyisen henkilön työttömyysjaksoa. Tähän työttömyyden tulovirtaan suhteutettuna lähes puolet (48,3 %) työttömyysjaksoista päättyi alle kolmessa kuukaudessa. Ei-osatyökykyisten vastaava luku on 58,6 %.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijatilastojen perusteella osatyökykyisten koulutustaso on muita työttömiä keskimääräistä heikompaa. Osatyökykyisistä kolmanneksella on pelkkä perustason koulutus ja korkeakoulututkinnon suorittaneita on vain joka kymmenes. Osatyökykyiset työttömät painottuvat ei-osatyökykyisiä enemmän vanhempiin ikäryhmiin. Viimeisen viiden vuoden aikana työttömien määrän vähentyessä yli 55-vuotiaiden osuus on ollut kasvussa ja vastaavasti alle 30-vuotiaiden osuus on laskenut. Osatyökykyisillä on ei-osatyökykyisiin verrattuna suurempi todennäköisyys työttömyyden pitkittymiseen, mikäli työttömyys ei ole päättynyt ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Osatyökykyisten matalampi koulutustaso sekä korkeampi ikä lisäävät työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyttä. Osatyökykyisten työttömien koulutustaso on myös muita työttömiä matalampi.

Työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijoiksi ilmoittautuneiden työttömien joukossa on suurella todennäköisyydellä merkittävä joukko henkilöitä, joilla työllistymisen mahdollisuuksia heikentää tunnistamaton terveydellinen tekijä. Esimerkiksi Tuija Oivo ja Raija Kerätär toteavat selvitystyössään, että ”työttömien joukossa on runsaasti sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole avoimille työmarkkinoille työkykyisiä ja sellaisia, joiden työkykyä voitaisiin kohentaa sairauksien hoidolla sekä yksilöllisestä tarveselvityksestä lähtevällä kuntoutuksella. Heistä osa on tunnistamattomia ja palveluiden ulkopuolella. Sitä, kuinka paljon heitä on, ei tiedetä”. He päätyvät arvioimaan, että 16 000 työtöntä olisi tehostettujen työkyvyn tuen arviointi- ja kehittämispalvelujen tarpeessa. Hallituksen työkykyohjelmassa kehitetään työ- ja elinkeinotoimistojen kykyä tunnistaa nämä piilevät terveysongelmat sekä kehitetään sosiaali- ja terveyspalvelujen valmiuksia vastata työttömien työkykyongelmista johtuviin palvelutarpeisiin.

Työtön väestönosa on sairaampaa ja kuin saman ikäinen työssä oleva väestö (TEM katsaus 14/2008). Taustalla on valikoituminen ja työttömyydestä johtuvat muutokset terveydentilassa. Sairaammat ohjautuvat työmarkkinoiden ulkopuolelle ja terveimmät pääsevät työhön. Työttömyys myös heikentää terveyttä ja lisää sairastavuutta. Työn puutteen vuoksi matala koulutustaso, pienet tulot ja epäterveelliset elintavat voivat kasautua samoille henkilöille.

Kansaneläkelaitoksen maksamaa sairauspäivärahaa sai vuonna 2020 noin 294 500 henkilöä. Saajien määrä kääntyi muutaman vuoden kestäneen kasvun jälkeen laskuun. Kansaneläkelaitos arvioi sen johtuvan koronavirusepidemian erilaisista vaikutuksista. Mielenterveyden häiriöt ovat suurin yksittäinen diagnoosiryhmä myönnetyissä sairauspäivärahakausissa. Suomessa asuvia työkyvyttömyyseläkettä saavia henkilöitä oli vuonna 2011 kaikkiaan 253 500 henkilöä ja vastaavasti vuonna 2020 yhteensä 191 600 henkilöä. Alkaneiden työkyvyttömyyseläkejaksoiden kohdalla mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ovat niin ikään merkittävin diagnoosiryhmä.

Työllisyyden näkökulmasta tilannetta tasapainottaa se, että työkyvyttömyyseläkettä työeläkejärjestelmästä saavien keskuudessa työn tekeminen on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana (ETL tilasto 14/2020). Osaltaan tämä selittyy sillä, että yhä useammin eläke myönnetään osaetuutena. Osaetuutena eläkettä saavien ja täyttä eläkettä saavien samanlainen ansiotyö on kuitenkin yleistynyt. Osaetuutta saavista oli työssä vuoden 2019 lopussa 80 %, ja osaetuutta maksettiin yhteensä 23 000:lle henkilölle. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavista työssä oli 14 000 henkilöä eli 12 prosenttia. Työssäkäyntitietoa ei ole saatavilla pelkästään Kelan eläkettä saavien osalta.

Hylätty työkyvyttömyyseläkehakemus johtaa vain harvoin pysyvästi takaisin työelämään. Usein polku johtaa työttömyyteen, myöhemmin myönnettävään työkyvyttömyyseläkkeeseen tai hyvin pirstaleiseen työuraan. Työkyvyttömyyseläkkeen hylkäyksen saaneista 60 prosenttia ei ole lainkaan työelämässä seuraavan neljän vuoden aikana. Yhtäaikaisesti työsuhteessa olevien osuus on alle 20 prosenttia. Selvästi yleisin toimeentulon lähde on näillä henkilöillä työttömyys-turva. Neljännes hylkäyksen saaneista siirtyy työkyvyttömyyseläkkeelle 4 vuoden sisällä hylkäyksen saamisesta. Puolet työkyvyttömyyseläkehylkäyksen saaneista on ollut työttömänä hakemusta edeltävän 12 kuukauden aikana, neljännes on ollut työttömänä koko vuoden.

2.2 Tarjottavat palvelut

2.2.1 Terveystuon palvelut osatyökykyisille

Päävastuu sairaanhoitoon ja siihen liittyvän lääkinällisen kuntoutuksen järjestämisestä on terveydenhuoltolain perusteella kunnalla. Lääkinällisen kuntoutuksen tarkoituksena on parantaa ja ylläpitää potilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä sekä edistää hänen elämänhallintaansa ja päivittäistä itsenäistä suoriutumistaan. Lääkinällisen kuntoutuksen kuuluu kuntoutusneuvonta ja kuntoutusohjaus, potilaan toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi, kuntoutustutkimus, jonka avulla selvitetään potilaan kuntoutusmahdollisuuksia, toimintakyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävät terapiat, muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet sekä apuvälinepalvelut ja sopeutumisvalmennus.

Työttömien mahdollisuudet saada terveydenhuollon palveluja ovat usein huonommat kuin työssä käyvien. Julkisen perusterveydenhuollon palvelujen saatavuus ei nykyisellään ole tyydyttävää, esimerkiksi Oivon ja Kerättären selvitystyön perusteella moni jää tarvitsemiensa työkyvyn tuen palveluiden ulkopuolelle. Tämän taustalla on todennäköisesti ongelmia sekä työ- ja elinkeinotoimiston että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän taholta tunnistaa työkyvyn tuen palvelutarpeessa olevat. Kuitenkin työttömille on työssä käyvää väestöä vähemmän tarjolla myös ennaltaehkäisevää terveydenhoitoa. Pitkään työttömänä olleen kynns hakeutua hoitoon voi myös olla korkea. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintaa kuvaava mm. työttömien terveystarkastukset. Enemmistö kunnista tarjoaa työttömille yleisiä määräaikaista terveystarkastuksia (TEAvisari 2018). Kuitenkin työttömien terveystarkastuksia tehdään hoitoilmoitusten mukaan harvoin (Sotkanet). On kuitenkin ilmeistä, että kaikki terveystarkastukset eivät kirjaudu hoitoilmoituksina. Työttömien terveystarkastuksien haasteeksi on tunnistettu vähäisen määrän lisäksi se, että terveystarkastukset eivät sisällä työkyvyn tuen arviointia ja palveluihin ohjaamista.

2.2.2 Sosiaalihuollon työllistymisedellytyksiä edistävät palvelut

Kunnat vastaavat sosiaalisesta kuntoutuksesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Palveluita ovat mm. kuntouttavat sosiaalipalvelut, vammaispalvelut, työ- ja toimintakeskusten palvelut, päihdehuollon kuntouttava toiminta, elintapoihin ja elinoloihin vaikuttaminen ja vanhustenhuolto. Kuntien sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen avulla tuetaan henkilöitä, perheitä tai yhteisöjä,

joilla on turvattomuutta tai toimintakyvyn ongelmia. Kuntien palveluilla tuetaan vammaisia, kehitysvammaisia, vajaakuntoisia, päihdeongelmaisia ja vanhuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman selvityshenkilöryhmän mukaan sosiaalityöllä on avainrooli työkäisten ja työelämän ulkopuolella olevien ihmisten osallisuuden edistäjänä sekä arkipäivän sujuvuuden ja yhteiskunnan sosiaalisen eheyden turvaamisessa (STM raportti 2019:41). Selvityshenkilöt katsoivat, että mitä korkeampi työllisyystavoite yhteiskunnalla on, sitä merkittävämpi rooli on sosiaalityöllä ja toimintakyvyn tukemisella. Sosiaalityön toimivuudella osana palvelujärjestelmää on merkittävä vaikutus myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaaliturvan uudistusten tavoitteiden saavuttamisessa.

Selvityshenkilöt esittivät, että sosiaalityössä tulee kehittää edelleen systematisoituja ja vaikuttavia työmenetelmiä. Yhteistyössä työvoimapalvelujen kanssa sosiaalityöntekijän ja sosiaalihoitajan on käytettävä osallisuutta tukevia ja kannustavia menettelytapoja. Monialaisessa työssä tulee rakentaa asiakkaiden tavoitteista lähteviä tukemisen prosesseja, joissa tuen tarve kyetään tunnistamaan sekä tuottamaan akuutti apu tilanteissa, joissa asiakas kohdataan.

Vuonna 2019 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui 45 100 henkilöä. Tämä on 8 prosenttia enemmän kuin vuonna 2016, jolloin tiedonkeruu toteutettiin edellisen kerran. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen lisääntyi 25 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien osalta, sen sijaan nuorten osuus väheni. Naisten osuus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista oli noin 44 prosenttia.

Vammaisten henkilöiden työ- ja päivätoimintaan osallistui vuonna 2018 kaikkiaan 16 900 henkilöä. Mukaan on laskettu työ- ja toimintakeskusten järjestämän toimintakykyä ylläpitävän ja sitä edistävän toiminnan asiakkaat (SHL 27 e §:n mukaisen toiminnan asiakkaat ja KVL 2 §:n kohdan 4 mukaisen toiminnan asiakkaat). Samana vuonna vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuneiden määrä on merkittävästi pienempi, vain 1657 henkilöä. Mukaan lasketaan työ- ja toimintakeskusten järjestämää työtä tekevät vammaiset henkilöt ja henkilöt, joille työ- ja toimintakeskus on järjestänyt työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- tai muita tukitoimia heidän työllistymisekseen avoimille työmarkkinoille (SHL 27 d §:n mukaisen toiminnan asiakkaat).

Vuonna 2018 vammaisten työtoimintaan osallistui 8912 henkilöä. Mukaan lasketaan työ- ja toimintakeskusten järjestämän toimintakykyä ylläpitävän ja sitä edistävän toiminnan asiakkaat (SHL 27 e §:n mukaisen toiminnan asiakkaat ja KVL 2 §:n kohdan 4 mukaisen toiminnan asiakkaat). Mikäli asiakkaalle on tarjottu sekä työ- että päivätoimintaa, voidaan hänet kirjata asiakkaaksi molempiin.

Työllistymisedellytyksiä lisäävään toimintaan kuuluu tuettu työllistyminen, jolla tarkoitetaan työnhakijan työllistymistä normaaliin palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille henkilökohtaisen tuen (työhön valmentajan) avulla. Tuettua työllistymistä ei ole Suomessa johdonmukaisesti käytössä osana osatyökykyisten työttömien ja pitkäaikaistyöttömien henkilöiden työllistymistä tukevia palveluita. Työhönvalmennus on kuulunut Suomessa sekä ammatillisen kuntoutuksen että vaikeasti työllistyvien työllistämistoiminnan keinovalikoimaan, jolloin sitä on voitu tarkastella sekä ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteenä, että työvoimapolitiittisena aktivointitoimenpiteenä (Riihinen 2016; Härkäpää ym. 2013). Osittain tästä johtuen työhönvalmennuksen tavoitteet ja sisällöt ovat jääneet epäselviksi.

2.2.3 Kuntoutus

2.2.3.1 Kansaneläkelaitoksen työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus

Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on tukea yksilöllisesti kuntoutujan pääsyä koko- tai osa-aikaiseen palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille ulkopuoliseentyöpaikkaan. Kuntoutujaa tuetaan tämän tarpeen mukaan myös sijoittumaan koko- tai osa-aikaiseksi yrittäjäksi tai ammatinharjoittajaksi. Kuntoutuksen tavoitteena on tukea kuntoutujaa urasuunnitelman teossa ja alavaihtoehtojen valinnassa sekä ammattialan työn soveltuvuuden varmistamisessa. Työhön valmentajat tarjoavat kuntoutuksen aikana tukea myös työnantajalle ja työyhteisölle.

Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmään kuuluvat nuoret ja aikuiset työkäiset. Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen voidaan myöntää nuorille tai aikuisille, joiden sairaus tai vamma on aiheuttanut tai aiheuttaa lähivuosina työ- tai opiskelukyvyn ja ansiokyvyn olennaisen heikentymisen. Lisäksi työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus voidaan myöntää 16-29-vuotiaalle nuorelle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Tällöin nuorella ei ole tai hänen ei tarvitse hankkia lääketieteellisiä selvityksiä todentaakseen kuntoutuksen tarvetta.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutujien määrät ovat viime vuosina olleet kasvussa. Vuonna 2020 kuntoutusta sai kaikkiaan 141 100 henkilöä (Kela kuntoutustilasto 2020). Ammatillisen kuntoutuksen saajia oli 30 700. Työkäisiä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen saajia oli noin 37 800. Kuntoutuspsykoterapian saajia oli noin 56 700. Työkäisiä harkinnanvaraisen kuntoutuksen saajia oli noin 22 200. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalvelut ovat tämänhetkisen arvioinnin perusteella tuloksellisia.

2.2.3.2 Työeläkekuntoutus

Työeläkelaitos vastaa niiden asiakkaiden ammatillisesta kuntoutuksesta, jotka ovat työsuhteessa tai jotka ovat olleet työelämässä eikä heidän yhteytensä työelämään ole lopullisesti katkennut. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakkaalla on vakiintunut työhistoria ja ansioita kuntoutusta edeltävältä viideltä viimeiseltä kalenterivuodelta vähintään 36 820,43 euroa (vuoden 2021 taso). Kansaneläkelaitos voi kuitenkin järjestää työeläkelaitoksen asiakkaille ryhmämuotoista ammatillista kuntoutusta, kuten kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseja, opiskelun ja työn apuvälineitä sekä apuvälineiden tarpeen kartoittamiseksi tarvittavia tutkimuksia, näkövammaisten asiakkaiden ammatillisia kuntoutusselvityksiä, mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennusta ja työssäkäyvien työelämäkuntoutusta ja kuntoutuspsykoterapiaa.

Työeläkekuntoutujia oli vuonna 2019 lähes 18 400. Pitkään jatkunut työeläkekuntoutujien määrän kasvu taittui selvästi ja määrä pysyi ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (ETL tilasto 04/2020). Yleisin sairausperuste kuntoutukselle oli tuki- ja liikuntaelinsairaus. Päätyneistä kuntoutuksista yli 60 % palasi takaisin töihin. Tätä selittää pitkälti se, että suurimmalla osalla oli työpaikka mihin palata.

2.2.3.3 Liikenne- ja tapaturmavakuutuslakien mukainen kuntoutus

Kun asiakkaan kuntoutustarve johtuu ammattitaudista, työtapaturmasta tai liikennevahingosta, vakuutuslaitokset vastaavat ammatillisesta ja lääkinnällisestä kuntoutuksesta sekä sosiaalista toimintakykyä edistävästä kuntoutuksesta. Jos kuntoutusasian käsittely on kesken tai kuntou-

tusta ei ole vielä haettu vakuutusyhtiöstä, kansaeläkelaitos voi aloittaa kuntoutuksen järjestämisen viivästydistuksen perusteella. Viivästydistuksen saaminen edellyttää, että asiakas hakee kuntoutusta vakuutusyhtiöstä.

2.2.3.4 Sotilastapaturma- ja sotilasvammalakien mukainen kuntoutus

Kohderymänä ovat sota- tai asepalveluksessa tai niihin rinnastettavissa olosuhteissa tapaturmaisesti loukkaantuneet tai sairastuneet. Näissä tilanteissa Valtiokonttori vastaa ammatillisen kuntoutuksen ja lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä.

2.2.4 Opetustoimen palvelut osatyökykyisille

Opetustoimen vastuulla on kasvatuksellinen kuntoutus, oppilaanohjaus ja esimerkiksi peruskoulussa, ammatillisessa erityisoppilaitoksessa tai muussa ammatillisessa oppilaitoksessa annettava erityisopetus. Kohderymänä ovat peruskoulujen tai ammatillisen opetuksen oppilaat, jotka tarvitsevat erityisopetusta tai ohjauspalveluja vamman, kehityksen viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi. Toimenpiteinä ovat peruskoulun erityisopetus, ammatillinen lisäkoulutus, valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä opiskelijan kokonaiskuntoutus. Opetustoimi on velvollinen järjestämään myös vammaiselle tai muuta erityistukea tarvitsevalle oppilaalle maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät palvelut, kuten tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä erityiset koulussa käytettävät koulu- ja luokkakohtaiset apuvälineet. Tällaisia apuvälineitä ovat esimerkiksi erityisopettajat, hissit tai luiskat.

Ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Ammatillisessa perustutkinnossa osoitetaan laaja-alaiset ammatilliset perusvalmiudet alan eri tehtäviin sekä erikoistuneempi osaaminen ja työelämän edellyttämä ammattitaito vähintään yhdellä työelämän toimintakokonaisuuteen liittyvällä osa-alueella. Ammatitutkinnossa osoitetaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on perustutkintoa syvällisempää tai kohdistuu rajatumpiin työtehtäviin. Erikoisammattitutkinnossa osoitetaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on perustutkintoa syvällisempää tai kohdistuu rajatumpiin työtehtäviin. Ammatillisia tutkintoja on tällä hetkellä reilut 160.

Ammatillisten tutkintojen ja tutkinnon osien lisäksi ammatillisessa koulutuksessa voi suorittaa tutkintoon johtamattomia koulutuksia, joita ovat ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA), työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus (TELMA), ammatillista osaamista syventävä ja täydentävä työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin räätälöity koulutus, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen sekä ammatilliseen tehtävään valmistava koulutus, joka valmistaa ansio- ja liikennealentäjän, lennonjohtajan tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin.

Ammatilliseen koulutukseen haetaan pääasiassa jatkuvan haun kautta joustavasti ympäri vuoden. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijan opintopolku on yksilöllinen ja joustava. Jokaiselle koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), jossa tunnustetaan opiskelijan aiempi osaaminen ja suunnitellaan, millaista osaamista opiskelija tarvitsee sekä miten sitä hankitaan eri oppimisympäristöissä. Samalla suunnitellaan tarvittavat ohjaus- ja tukitoimet sekä tarvittaessa erityinen tuki. Koulutuksen tavoitteeksi voidaan sopia hakijan kanssa hänen tarpeisiinsa soveltuva tutkinto, tutkinnon osa tai muu ammatillinen koulutus.

Työpaikalla oppiminen on opiskelijan kannalta motivoiva tapa hankkia työelämässä tarvittavaa ammattiosaamista käytännönläheisesti aidossa työympäristössä ja -tilanteissa. Opiskelija voi

hankkia osaamista joko kokonaan oppisopimukseen tai koulutussopimukseen perustuen tai yhdistellä näitä joustavasti opintojensa aikana. Koulutuksen järjestäjä vastaa tavoitteellisesta ja ohjatusta koulutuksesta. Opiskelijalle nimetään aina työpaikalta vastuullinen työpaikkaohjaaja.

Opetushallinnon tilastopalvelun Vipusen mukaan ammatillisessa koulutuksessa, jonka tavoitteena on tutkinnon tai tutkinnon osien suorittaminen, opiskeli vuonna 2018 yhteensä 307 704 opiskelijaa. Ammatillinen perustutkinto tai sen osa oli tavoitteena 231 972 opiskelijalla, ammattitutkinto 50 532 opiskelijalla ja erikoisammattitutkinto 25 200 opiskelijalla. Lisäksi ammatillisen koulutuksen työvoimakoulutuksessa, jossa tavoitteena oli tutkinto tai tutkinnon osa, opiskeli vuonna 2018 13 305 opiskelijaa. Kaikista opiskelijoista yli 20-vuotiaita oli 62,2 prosenttia. Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden määrä on ollut vuosittain n. 25 000 opiskelijaa. Näistä ammatillisissa erityisoppilaitoksissa opiskelee n. 4500 ja muut integroidusti yhdessä muiden kanssa ammatillisissa oppilaitoksissa.

Ammatillisen koulutuksen tehtävä on mahdollistaa opiskelijoille sivistyksellisen ja ammatillisen osaamisen lisäksi valmiuksia jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Opiskeluvalmiudet ja perustaidot luovat pohjan elinikäiselle oppimiselle. Haasteita opiskeluun voivat tuoda erilaiset oppimisen vaikeudet tai vammasta tai sairaudesta johtuvat tuen tarpeet. Maahanmuuttajan tai aikuisen vaikeuksien perusta voi olla aiemman koulutuksen puute tai vähäisyys tai kielennoppimiseen liittyvät haasteet. Erityisesti mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä elämännhallintaan liittyvät ongelmat vaikeuttavat opiskelun etenemistä, osaamisen hankkimista ja tutkinnon suorittamista ja työllistymistä.

Tukitoimia ovat erilaiset erityisopetuksen lähestymistavat ja menetelmät ja erityisjärjestelyt, oppimisvalmiuksia tukevat opinnot, valmentavat koulutukset ja opiskelijahuollon tuki. Koulutuksia koskee YK:n vammaisten oikeuksien julistuksen ja yhdenvertaisuuslain mukaiset kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Koulutuksessa tulee vastata näihin erilaisiin tuen tarpeisiin ja vahvistaa yksilöiden oppimis-, toiminta- ja työkykyä kokonaisvaltaisesti.

Opiskelija voi halutessaan valita osaksi koulutusta Ammattiosaajan työkykypassin suorittamisen, jonka tavoitteena on varmistaa opiskelijan tiedot, taidot ja motivaatio huolehtia omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan opiskelun aikana ja sen jälkeen. Tavoite on ymmärtää, että työkyvystä huolehtiminen on osa ammattitaitoa. Työkykypassin sisällöt jakautuvat ammatin työkykyvalmiuksiin, työkykyä edistävään liikuntaan, terveysosaamiseen ja harrastuneisuuteen sekä yhteistyötaitoihin. Myös monissa tutkinnon perusteissa korostuu osaamisessa oman työn kehittäminen, omasta työ- ja toimintakyvystä huolehtinen ja osaamisen jatkuva kehittäminen.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen on osatyökykyisten työllistymiseksi keskeistä. Osaamisen täydentäminen, uudelleen koulutus tai osaamisen päivittäminen vastaamaan työelämän tarpeita vaihtelevat ovat erityisen tärkeitä osatyökykyisille, koska yksilön työ- ja toimintakyvyssä voi tapahtua paljonkin muutoksia suhteessa aiemmin hankittuun osaamiseen ja työtehtäviin. Myös työelämän jatkuva muutos edellyttää osaamisen päivittämistä vastaamaan työelämän osaamistarpeita

2.3 Työvoimahallinnon palvelut

Työllisyyden edistämiseen tähtävien julkisten palveluiden järjestäjiä ja tuottajia ovat valtion työ- ja elinkeinohallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, elinkeino-, liikenne -ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus) sekä kunnat (mm. kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), eri palveluntuottajat, kansaneläkelaitos sekä toimijoiden yhteiset palvelupisteet ja -verkostot, kuten työllistymistä

edistävät monialaiset yhteispalvelut (TYP) ja Ohjaamot. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusten ohjauksesta. Kehittämis- ja hallintokeskusten vastuulla on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja niiden alaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen palvelujen ja toiminnan valtakunnallinen kehittäminen. Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisesta ohjauksesta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Julkisista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä säädetään mm. laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Lain keskeinen periaate on, että viranomaiset ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen.

Työnhakijoille voidaan tarjota mm. työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, koulutus- ja osaamispalveluja, työnhaku-, uravalmennus- ja työhönvalmennuspalveluja, työ- ja koulutuskokeiluja, työllistämispalveluja sekä muiden toimijoiden vastuulla olevia palveluja (mm. kuntouttava työtoiminta ja sote-palvelut). Julkisten työnantajapalveluiden valikoima sisältää lisäksi mm. työpaikkojen ilmoittelupalvelun (työ- ja elinkeinopalvelut ja työmarkkinatori), erilaisia työnantajalähtöisiä rekrytointipalveluja, työlupapalvelun, yhteishankintakoulutuksia ja yritysten kehittämispalveluita.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia ostopalveluna työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esim. työlinikalta asiakkaalle, jolla on sellainen diagnosoitu vamma tai sairaus, jonka arvioidaan vaikuttavan mahdollisuuksiin saada työtä. Työkyvyn arviointi hankitaan tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa haun kohteena olevaan ammattiin tai suunniteltuun koulutukseen taikka uuteen ammattiin. Työkyvyn arvioinnista saatava tieto täydentää käytävissä olevaa tietoa ja auttaa palvelujen suunnittelussa. Palvelua voidaan käyttää esimerkiksi arvioitaessa työllistymistä edistävien palvelujen suunnittelua, mikäli työllistymisprosessin ja työllistymistä edistävien palvelujen aikana ilmenee tarve työkyvyn arviointiin yksittäisenä arviointina taikka arvioidaan työolosuhteiden järjestelytuen käyttöä ja mukautusten suunnittelua. Hankittavat palvelut voivat sisältää esim. lääketieteellisiä, psykologisia ja/tai sosiaalisia tutkimuksia ja arviointeja, työtehtävien kokeilemista ohjatusti, asiantuntijan konsultointeja (kuten työterveyslääkäri, oppilaanohjaaja, työnantaja). Työkyvyn arviointia ei voi käyttää sairauden diagnosoimiseksi tai hoidon taikka lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämiseksi eikä siihen sisällytetä em. tarkoituksessa tehtäviä laboratorio- tai röntgenologisia tutkimuksia. Tarvittaessa asiakas ohjataan julkiseen terveydenhuoltoon, kuten työttömien terveystarkastukseen.

Työvoimahallinnon viranomaisten on annettava asiakkaalle tietoa myös muista palvelumahdollisuuksista. Tarvittaessa asiakas on ohjattava muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palveluihin yhteistyössä näiden kanssa, jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tai jos palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla.

Työllisyysmäärärahat jaetaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille ja kehittämis- ja hallintokeskuksille. Määräahoja käytetään mm. työvoimakoulutuksen, kotoutumiskoulutuksen ja valmennusten hankintaan, palkkatukeen, starttirahaan sekä työllisyyspoliittisiin avustuksiin.

Kuntien lakisääteiset palvelut ja velvoitteet työllisyyden hoidossa liittyvät ikääntyvien työllistämismahdollisuuksiin, aluevelvoitteeseen, kuntouttavaan työtoimintaan, työmarkkinatuen rahoitukseen, työttömien terveyden edistämiseen, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja vammaisten henkilöiden työtoimintaan sekä yhteistoimintavelvoitteeseen ja TYP-

toimintaan. Kunnat vastaavat myös sote-palveluista, joilla tuetaan työttömien työ- ja toimintakyvyn vahvistumista.

Vuoden 2021 maaliskuun alusta käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapoluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapoluissa kokeilualueiden työ- ja elinkeinotoimistoissa. Kokeilukunta vastaa näiden asiakasryhmien julkisten työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta.

Työttömällä työnhakijalla on hänen tilanteestaan riippuen oikeus mm. työllistymissuunnitelmaan, aktiivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa sovitaan muista osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista.

Aktiivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapoluista. Suunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Työttömän oikeudesta aktiivointisuunnitelman mukaisiin palveluihin on säädetty erikseen. Monialaisen työllistymissuunnitelman laativat yhdessä työtön, Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja tarvittaessa Kela. Siinä sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Laissa on mm. säädetty työttömän velvollisuudesta osallistua palveluihin. Aktiivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma voivat sisältää myös kuntouttavaa työtoimintaa.

2.3.1 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Työttömille henkilöille tarjottavista työllisyyspalveluista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012). Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat työ- ja elinkeinotoimistot, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä (kuntakokeilulain mukaiset kunnan ja kuntaryhmät).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 1 §:n mukaan talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä kansalaisten kanssa. Työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan edistämiseksi valtion tulee huolehtia työ-, talous-, elinkeino-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamisesta ja tasoittaa toimillaan suhdannevaihteluita.

Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat työ- ja elinkeinotoimistot, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lain 1 luvun 2 §:n mukaan julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämisspalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämisspalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja

korvaukset. Työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamisesta työmarkkinatuella ja työttömyyspäivärahalta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).

Työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat työnhakijoille monipuolisesti erilaisia palveluita, jotka tukevat työllistymistä ja koulutusta ammattiin. Työllistymistä edistäviä palveluita ovat työnhakuvalmennus, uravalmennus, koulutuskokeilut, ammatillinen työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna, työkokeilut, maahanmuuttajien kotoutumispalvelut ja kuntouttava työtoiminta.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu lain 4 §:n mukaan elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakkointiin. Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä.

Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tai jos palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla, työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa. Palveluja tarjottaessa noudatetaan tasapuolisuutta ja puolueettomuutta. Viranomaisten on myös aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla.

Palvelujen tuottamisesta ja hankkimisesta sekä niihin liittyvistä valtiontukinäkökohdista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:ssä. Viranomaiset voivat tuottaa palvelut itse tai hankkia ne kokonaan tai osin kilpailuttamalla muilta palvelun tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Valtion talousarviossa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä.

Jos palvelun tuottaja saa valtionavustusta tai muuta valtion rahoitusta hankittavan palvelun tuottamiseen, valtionavustusta tai muuta valtion rahoitusta vastaava osuus vähennetään palvelun hankintahinnasta. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä palvelua hankittaessa, menettelystä hankinnasta päätettäessä ja hankintasopimusta tehtäessä, hankintasopimuksen sisällöstä sekä sopimuksen tekemistä edeltävästä hankinta- ja tarjousmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat työ- ja elinkeinotoimistoja niiden tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelujen kehittämisessä työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys-, yrittäjyys- ja työvoimapolitiikan sekä maahanmuuttopolitiikan mukaisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ostopalveluna tuotettavien työvoimapalvelujen suunnittelua, seuranta- ja kehittämistä sekä hankkivat palveluja yhteistyössä työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot suunnittelevat ja hankkivat ammatillista koulutusta yhteistyössä työnantajien kanssa.

2.3.1.1 Työllistymissuunnitelma ja asiakasrekisterit

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä säädetään työhausta. Henkilön työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti työhaun käynnistämiseen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Henkilö rekisteröidään työnhakijaksi aina hänen sitä pyytäessään. Työhaun voi käynnistää, vaikka henkilö ei olisikaan työtön. Asiakkuus muissa palvelujärjestelmissä, esim. ammatillisen kuntoutuksen tai sote-palvelujen asiakkuus, tai työkyvyttömyysetuuden saaminen eivät ole esteenä työnhakijaksi rekisteröitymiselle. Työ- ja elinkeinopalvelut ovat osa palvelujärjestelmää, joka tarjoaa osatyökykyisille työttömille tukea työelämään siirtymisessä muun muassa antamalla henkilökohtaista ohjausta ja taloudellista tukea. Palveluja on pyrittävä järjestämään niin, että vältetään niiden siiloutuminen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 ja 7 §:ssä säädetään työllistymissuunnitelmasta. Työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään lain 4 §:n 1 momentin mukaisessa työnhakijan haastattelussa. Työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä. Työllistymissuunnitelma ja sitä korvaava suunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa sovitaan muista osaimista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 ja 3 §:ssä säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ja sen sisällöstä. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämiseen annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorotteluvapaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Asiakastietojärjestelmä muodostuu henkilöasiakasrekisteristä, työnantajarekisteristä ja palveluntuottajarekisteristä sekä henkilöasiakasrekisterin osarekisterinä toimivasta monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteristä. Mitä tässä luvussa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä, sovelletaan monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteriin kuitenkin vain, jos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa ei toisin säädetä.

Asiakastietojärjestelmän henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallettaa henkilöasiakkaasta seuraavat tiedot: nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot; työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuteen ja työ- ja elinkeinotoimiston kanssa asiointiin sekä asioinnin mahdollisesti edellyttämiin erityisjärjestelyihin liittyvät tiedot; koulutusta, työhistoriaa ja ammatillista osaamista koskevat tiedot; palvelutarvetta ja suunnitelmia koskevat tiedot; tiedot työ- ja koulutustarjouksista ja esittelyistä työnantajalle; tiedot julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista; työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen liittyvät selvitykset ja työvoimapolitiittiset lausunnot ja tiedot julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvista etuuksista. Henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallettaa myös sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa (TEM

ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta TEM/2376/00.03.05.02/2017, annettu 19.12.2017). on täsmennetty, että tämä tarkoittaa tilannetta, jossa asiakkaan vamma tai pitkäaikaissairaus vähentää mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Tällöin terveydentilalla on vaikutusta nimenomaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväalueen palvelutarpeeseen, johon palveluilla tulee vastata.

2.3.2 Työkyvyn arviointi työ- ja elinkeinotoimistossa

Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia ostopalveluna työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esim. työlinikalta asiakkaalle, jolla on sellainen diagnosoitu vamma tai sairaus, jonka arvioidaan vaikuttavan mahdollisuuksiin saada työtä. Työkyvyn arviointi hankitaan tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa hakuammattiin; tai suunniteltuun koulutukseen tai uuteen ammattiin. Työkyvyn arvioinnista saatava tieto täydentää käytettävissä olevaa tietoa ja auttaa näin palvelujen suunnittelussa. Palvelua voidaan käyttää esim. seuraavissa tilanteissa: soveltuvuuden arviointi urasuunnittelun osana; työllistymistä edistävien palvelujen suunnittelu; työllistymisprosessin ja työllistymistä edistävien palvelujen aikana ilmenevä tarve työkyvyn arviointiin yksittäisenä arviointina tai työolosuhteiden järjestelytuen käyttö ja mukautusten suunnittelu. Työ- ja elinkeinotoimisto merkitsee tutkimuspyyntöön yksilöidyt kysymykset, joihin halutaan saada vastaus sekä minkä alan asiantuntijalta vastaus ensisijaisesti halutaan saada. Tarvittaessa voidaan vastausta pyytää useammalta asiantuntijalta. Hankittavat palvelut voivat sisältää esim. lääketieteellisiä, psykologisia tai sosiaalisia tutkimuksia ja arviointeja; työtehtävien kokeilemista ohjatusti tai asiantuntijan konsultointeja (esim. työterveyslääkäri, oppilaanohjaaja, työnantaja). Työkyvyn arviointia ei kuitenkaan saa käyttää sairauden diagnosoinniseksi tai hoidon taikka lääkinällisen kuntoutuksen järjestämiseksi eikä siihen sisällytetä esimerkiksi laboratorio- tai röntgentutkimuksia. Näissä tilanteissa asiakas ohjataan julkiseen terveydenhuoltoon, kuten työttömien terveystarkastukseen.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisen keskeisenä lähtökohtana on, että palveluiden käytön tulee perustua henkilön yksilölliseen palvelutarpeeseen, jonka työ- ja elinkeinotoimisto ja asiakas yhdessä arvioivat. Yhteisen arvioinnin perusteella asiakkaalle tarjotaan työ- ja elinkeinopalveluja, jotka parhaiten turvaavat sekä osaavan työvoiman saatavuutta, että edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä. Palvelutarpeen mukainen palvelu sisältää ajatuksen tietystä etenevästä. Jos asiakkaan osaaminen ja ammattitaito ovat ajan tasalla, työnvälitys on ensisijainen palvelu. Jos osaamisessa ja ammattitaidossa on puutteita, kyseeseen tulevat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna tai vaihtoehtoisesti palkkatuki esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen.

Työ- ja elinkeinotoimisto harkitsee aina, onko palkkatuettu työ tarkoituksenmukaisin keino edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työttömän työnhakijan ammatillisessa osaamisessa voi olla myös sellaisia puutteita, että tarkoituksenmukaisempi keino parantaa ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä on esimerkiksi työvoimakoulutus tai omaehtoinen opiskelu.

Palvelutarpeen perusteella ja työ- ja elinkeinotoimiston harkinnan mukaan henkilöasiakkaalle tarjotaan palvelutarpeeseen vastaavia palveluja, jolla pyritään edistämään hänen työllistymistään. Työnhakijoille voidaan tarjota mm. asiantuntija-arvioita, ammatinvalintaohjausta, työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työvoimakoulutus- ja osaamispalveluja, työnhaku-, uravalmennus- ja työhönvalmennuspalveluja, työ- ja koulutuskokeiluja, työllistämispalveluja sekä muiden toimijoiden vastuulla olevia palveluja (mm. kuntouttava työtoiminta ja sote-palvelut). Asiakkaan on myös mahdollista saada starttirahaa tai tukea omaehtoiseen opiskeluun taikka

palkkatukea. Myös matka- ja yöpymiskustannuksia korvataan. Julkisten työnantajapalveluiden valikoima sisältää lisäksi mm. työpaikkojen ilmoittelupalvelun, erilaisia työnantajalähtöisiä rekrytointipalveluja, työlupapalvelun, yhteishankintakoulutuksia ja yritysten kehittämispalveluita.

Asiakkailla ei ole subjektiivista oikeutta mihinkään palveluun lukuun ottamatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työllistämismääräysvalvonnan piiriin kuuluvia henkilöitä. Asiakkaan palvelutarpeen lisäksi julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tarjoamista rajaavat työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittinen harkinta sekä käytettävissä olevat määrärahat.

Palvelujen sisällössä voi eri järjestelmissä olla samankaltaisia elementtejä. Työ- ja elinkeinopalvelut ovat harkinnanvaraisia, joten asiakkaan on ensisijaisesti käytettävä samaan tavoitteeseen palvelua, johon hänellä on subjektiivinen oikeus. Muiden palvelujärjestelmien järjestämiä ja korvaamia palveluja voidaan myös järjestää samanaikaisesti työ- ja elinkeinopalvelujen kanssa. Muiden palvelujärjestelmien tarjoamat palvelut poikkeavat kuitenkin työ- ja elinkeinopalveluista siten, että niissä työllistymisen on toissijainen tavoite ja työllistymisedellytyksinä tukevien tekijöiden, kuten toimintakyky, terveys, osallisuus ovat ensisijaisena tavoitteena.

2.3.3 Työttömyysturvalaki

Oikeudesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Osa-aikaista työtä tekevällä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen.

Työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko toistaiseksi tai määräajaksi, jos hänet erotetaan työstä tai hän eroaa työstä ilman pätevää syytä. Korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi tai työssäolovelvoite asetetaan myös silloin, jos työnhakija ilman pätevää syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai laiminlyö toteuttaa hänen kanssaan laadittua työllistymissuunnitelmaa, monialaista työllistymissuunnitelmaa, aktiivintisuunnitelmaa tai kotoutumissuunnitelmaa.

2.3.4 Muussa lainsäädännössä asetettuja ehtoja

Osatyökykyisyyttä arvioitaessa voidaan soveltuvin osin huomioida myös muuta lainsäädäntöä. Työntekijän eläkelain 35 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan olevan heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työntekijän työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa työkyvyttömyyseläke myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä. Työntekijän eläkelain 35 §:n 2 momentissa säädetään, että työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.

Työeläkejärjestelmässä työkyvyn puuttumisen edellytyksinä voidaan näin ollen mainita työkyvyn heikentymisen tietty syy eli sairaus, vika tai vamma, riittävä ajallinen kesto, matemaattinen vähimmäismäärä suhteessa täyteen työkykyyn. Pykälän 2 momentissa määritellään tiettyjä henkilön ominaisuuksia, jotka vaikuttavat työkyvyn arviointiin. Näitä ovat koulutus, aiempi toiminta eli kokemus, ikä, asuinpaikka ja myös ansiotaso. Säännöksen mukaan työkykyä on arvioitava siltä kannalta, onko ansiotyötä ylipäänsä saatavilla ja pystyykö henkilö tekemään sellaista

ansiotyötä, jota hänen voidaan mainitut eri tekijät huomioon ottaen kohtuudella edellyttää tekevän. Keskeisestä on arvioida kohtuullisuutta kussakin tilanteessa. Sääntelyn tavoitteena on ilmaista, että työkyky tai sen puute ei ole sidottu vain määrättyyn ammattiin, johon henkilö on saanut koulutuksen tai johon hänellä on työkokemusta. Ansiotyön tekemistä voidaan edellyttää myös tätä laajemmissa työtehtävissä.

Kansaneläkelain 12 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. Pykälän 4 momentin mukaan työkyvyttömyyseläke myönnetään aina pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle, samoin kuin henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua.

Kansaneläkelain määrittelyn mukaan työkyvyn puuttumisen edellytyksenä on siten työkyvyn heikentymisen tietty syy eli sairaus, vika tai vamma. Sääntelyssä ei kuitenkaan ole nimenomaisia työkyvyn puutteen kestoja tai määrää koskevia vaatimuksia. Laissa todetaan kykenemättömyys, joka liittyy henkilön tavanomaiseen työhön tai muuhun siihen verrattavaan työhön. Keskeistä on se, mitä kaikkea voidaan pitää kulloinkin toiseen työhön verrattavana työnä. Tältä osin tulkinta voi perustua henkilön ikään ja ammattitaitoon, jonka perusteella arvioidaan työn sopivuutta ja saatavaa palkkaa. Työkyky tai sen puute ei siten ole sidottu vain määrättyyn ammattiin, johon henkilö on saanut koulutuksen tai johon hänellä on työkokemusta. Ansiotyön tekemistä voidaan edellyttää myös tätä muissa työtehtävissä. Lain 12 § 4 momentissa todetaan kuitenkin, että mikäli henkilön sairaus, vika tai vamma on vakava, voi henkilön työkyky puuttua kokonaan. Henkilön työkyvyn arvioinnissa perustuu lääkäriltä saatavaan lausuntoon ja arvioon kuntoutusmahdollisuuksista.

Sairausvakuutuslain 8 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Myös tässä säännöksessä on vastaavia tunnusmerkkejä kuin työkyvyttömyyseläkkeiden edellytysten määrittelyssä. Sairausvakuutuslaissa viitataan sairauden ajalliseen ulottuvuuteen ja vertailuperusteena on tavallinen työ ja siihen verrattava työ.

Vammaisten henkilöiden osalta on huomioitava myös sosiaalihuoltolain 27 d § ? jonka mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistykseen avoimille työmarkkinoille.

2.3.5 Työpankkikokeilu vuosina 2009 – 2016

Työpankkikokeilu käynnistyi vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriön hankkeena. Työpankkikokeilu laajennettiin valtakunnalliseksi, ja hanke kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan vuosiksi 2012–2015. Työpankkikokeilua jatkettiin vielä vuodella yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Se päättyi vuoden 2016 lopussa. Työpankkikokeilua hallinnoi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä Espoon seudun koulutus kuntayhtymä Omnian kanssa. Omnia (keskustyöpankki) vastasi työpankkikokeilun koordinoinnista ja johtamisesta.

Työpankkikokeilussa toimintaa toteuttivat osakeyhtiömuotoiset työpankkiyritykset. Työpankkiyritykset työllistivät työehtosopimusten mukaisella palkalla pääosin heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä joko omaan tuotantoonsa tai vuokrasivat ja välittivät heitä työmarkkinoille. Työpankit käyttivät myös palkkatukea sekä työkokeilua. Kohderyhmänä olivat aluksi osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät, toiminnan laajennuttua myös yli kuusi kuukautta työttömänä olleet sekä alle 25-vuotiaat ilman ammatillista koulutusta olevat nuoret. Työllistämisen bonus voitiin maksaa vähintään kolmen kuukauden pituisiin työllistymisiin. Bonus oli keskimäärin 2 000 euroa vaihteluvälin ollessa 1 200-6 000 euroa. Työpankki voi myös vuokrata henkilökuntaansa asiakasyrityksilleen. Tällöin henkilöt olivat työsuhteessa työpankkiin, mutta henkilöt työskentelivät toisessa yrityksessä sen työnjohdon alaisuudessa. Vuokrauksesta ei maksettu bonusta, mutta palkkatuen käyttö oli mahdollista. Työpankeilla oli myös omaa tuotantoa, alihankintaa tai palvelutarjontaa.

Työpankkitoimintaa harjoitti kokeilun päättyessä 13 yritystä eri puolilla Suomea. Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 100 miljoonaa euroa. Vanhoja työpankkeja toimii edelleen viidellä eri paikkakunnalla. Työpankit työllistivät vuosina 2012 – 2016 yhteensä 10 812 henkilöä, joista 4 452 henkilöä oli heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Tämä työttömien kohderyhmä koostui osatyökykyisistä (889 henkilöä), pitkäaikaistyöttömistä (1248 henkilöä), yli kuusi kuukautta työttömänä olleista (1398 henkilöä) ja nuorisotakuun piiriin kuuluvista alle 25-vuotiaista nuorista, joilla ei ollut ammatillista perustutkintoa (917 henkilöä). Työsuhteiden keskimääräinen kesto oli 7,7 kuukautta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos julkisti 2017 tutkimusraportin ”Työpankki työllistäjänä – työpankkien toiminnan tarkennettu arviointi” (ETLA Raportit No 75) työpankkikokeilun tuloksista. Tulokset osoittavat, että työpankkien harjoittamaan työllistämistoimintaan liittyy piirteitä, jotka auttavat monia eri syistä heikossa työmarkkina-asemassa olevia takaisin työelämään. Myös palkkatukea onnistuttiin myöntämään juuri niille, jotka sitä eniten tarvitsivat työllistyäkseen. Raportin mukaan monilla työpankin asiakkaaksi siirtyneillä työttömillä olisi ollut olennaisesti huonommat mahdollisuudet työllistyä ja samalla pysyä työllisinä, jos he eivät olisi turvautuneet työpankkiin. Tuloksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella, sillä havaintomäärät olivat pieniä.

Etlan mukaan keskeinen kehittämiskohde olisi työllistettyjen työssä pysymisen tukeminen ja varmistaminen seurantajärjestelmällä, jonka avulla havainnoidaan yksittäisten työpankkilaisten työmarkkinatilanteen kehittymistä jatkossa, tunnistetaan mahdollisten ongelmien esiintyminen sekä reagoidaan tehokkaasti niiden korjaamiseksi. Huolellisesti suunniteltu ja toimeenpantu seuranta- ja kannustinjärjestelmän yhdistelmä voisi Etlan mukaan olla osana periaatteessa minkä tahansa työllistymistä edistävän toimijan, myös työpankin, toimintaa. Työpankkilaisen työllisenä pysymisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi, jos hän ainakin alkuvaiheessa pysyy jatkamaan saman työnantajan palveluksessa. Työpankkikokeilussa ehdotus olisi Etlan tutkimuksen mukaan voitu toteuttaa esimerkiksi porrastamalla työllistämisen keston mukaan kasvavaksi.

Työpankkikokeilusta tehtiin kaksi työllistymisen edistämistä kartoittavaa selvitystä (Innolink Research Oy 2016). Vastaukset kerättiin yhteensä 1 932 työpankin työllistämiltä, muilta työllisiltä ja työttömiltä henkilöiltä, yrityksiltä sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten ja työvoimatoimistojen johdolta. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa työnhakijoiden tuen tarvetta ja profiloida vastaajia sen perusteella. Tavoitteena oli myös selvittää prosessien toimivuutta ja ongelmakohtia sekä työpankin roolia prosesseissa.

Tutkimuksen mukaan työttömät toivoivat enemmän henkilökohtaista apua ja valmennusta työllistymiseen. Pääosa vastaajista piti työpankkihankkeen kaltaisen toimijan olemassaoloa tärkeänä. Sellaisen tahon olemassaolo, joka hoitaisi työsuhteisiin liittyvää byrokratiaa nähtiin vaikuttavan myös huomattavasti osa-aikaisen työn, vuokratyön tai keikkatyösuhteiden vastaanottamisen houkuttelevuuteen. Työpankin työllistämät henkilöt suhtautuivat osa-aika-, vuokra- ja keikkatöihin merkittävästi myönteisemmin kuin muut vastaajina olleet henkilöt. Työ- ja elinkeinotoimistojen vastaajat suhtautuivat kohtalaisen positiivisesti yhteistyön lisäämiseen. Tutkimuksen mukaan työpankki tunnettiin kuitenkin huonosti. Myös työ- ja elinkeinotoimistoissa tunnettuus oli huonoa. Toimintaa tuntevat kokivat työpankkien toiminnan kuitenkin positiivisena. Tutkimuksessa nousi esiin tarve kehittää merkittävästi tunnettavuutta, tarvitaan keskitetty valtakunnallinen brändi ja sen markkinointia sekä toiminnan jalkauttamista alueellisesti esimerkiksi franchising-mallilla.

2.4 Työvoiman kysynnän kohdistuminen osatyökykyisiin

Tutkimusten mukaan työnantajien asenteet vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistämiseen ovat muuttuneet samanaikaisesti yleisen yhteiskunnallisen asennemuutoksen myötä myönteisempään suuntaan, kun verrataan vuosia 2006 (Työpoliittinen tutkimus 312/2006) ja 2017 (TEM 42/2017). Esimerkiksi vuoden 2006 tutkimuksessa yli puolet palvelutyönantajista arvioi, että mielenterveyskuntoutujan palkkaaminen heikentäisi julkista yrityskuvaa. Tutkijat päättelivät, että työnantajat eivät niinkään kiinnitä huomiota rekrytoinnissa henkilön vammaan tai sairauteen vaan osaaminen, motivaatio ja asenne työhön ovat ratkaisevia. Työnantajat kaipaisivat kuitenkin tuottavuuden alentuman ja työkyvyttömyysriskien parempaa kompensointia ja tukea rekrytointitilanteisiin. Moni työnantajista, joilla on kokemusta osatyökykyisistä työntekijöinä, hallitsee työtehtävien mukauttamisen ja työjärjestelyjen muotoilemisen. Työnantajat, joilla vastaavaa kokemusta ei ole, tarvitsisivat tällaista tukea. Työnantajat kuvaavat, että osatyökykyinen työntekijä voi myös vaatia tavanomaista pidempää perehdytystä. Kun tarkastelunäkökulmaa laajennetaan myös työnantajien kanssa yhteistyössä toimiviin, laajenee haaste yleisempään tarpeeseen saada tukea työntekijän ja työn yhteensovittamiseen (Tötterman etc. Työpoliittinen aikakauskirja, 4/2016). Tämän perusteella työnantajat tarvitsivat tukea myös työntekijän osaamisen arviointiin tarjolla oleviin työtehtäviin nähden ja tätä kautta työtehtävien räätälöintiin.

Työnantajien viittaukset työkyvyttömyysriskiin liittyvät työeläkejärjestelmän maksuluokkamalliin. Suomessa on kaksi toisiaan täydentävää lakisääteistä eläkejärjestelmää: työeläke ja kansaneläke. Jälkimmäistä hallinnoi eduskunnan alainen Kansaneläkelaitos eikä vuoden 2010 jälkeen työnantajat ole osallistuneet näiden eläkkeiden rahoitukseen työnantajamaksuilla. Työeläkeyhtiössä vakuutuksen ottaneen työnantajan maksu riippuu työnantajan koosta. Tilapäinen työnantaja maksaa vakuutetuistaan kiinteän prosentoin suuruista vakuutusmaksua. Pieni sopimustyönantaja maksaa kiinteän perustariffimaksun suuruista vakuutusmaksua. Suuren työnantajan maksu riippuu osaltaan myös työnantajan omien työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeiden määrästä vertaamalla työnantajan omien toistaiseksi voimassa olevien työkyvyttömyyseläkkeiden eläkemenoa keskimääräiseen tasoon. Tämä viimeiseksi jäävän työnantajan omavastuuta korostava periaate on ollut työeläkejärjestelmässä sen alusta lähtien, ja sen tarkoituksena on kannustaa työnantajia ennaltaehkäisemään työkyvyttömyystapauksia.

Eläketurvakeskuksen tutkimuksen (03/2017) mukaan työnantajien enemmistö pitää nykyistä maksuluokkamallia vähintään melko toimivana. Sen olennaisena vahvuutena on, että se kannustaa yrityksiä huolehtimaan työntekijöidensä työkyvystä. Tutkimus tuo esille työnantajien käsityksenä, että mallin haittapuolena olisi, että se luo suurille työnantajille kynnyksen rekrytoida sellaisia henkilöitä, joilla on kohonnut työkyvyttömyyden riski.

Maksuluokkamallin haitallisia rekrytointikynnysvaikutuksia on pyritty lieventämään niiden rekrytoitavien työntekijöiden osalta, jotka työsuhteen alkaessa ovat olleet työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaina ja joilla on vamman tai sairauden vuoksi vähäisemmät mahdollisuudet saada työtä. Vuosina 2009-2016 tämä toteutettiin erillisen työeläkevakuutuksella. Erillisellä vakuutuksella vakuutettujen työntekijöiden mahdolliset työkyvyttömyyseläkkeet eivät nostaneet työnantajan päävakuutuksen työeläkemaksuja. Työntekijän pystyi vakuuttamaan erillisessä vakuutuksessa korkeintaan neljän vuoden ajaksi. Erillisellä vakuutuksella vakuuttamisen edellytyksenä oli, että työntekijä on palkattaessa merkitty vajaakuntoiseksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinohallinnon rekisteriin. Uudistuksen tarkoituksena oli keventää työ- ja elinkeinohallinnon rekisteriin merkittyjen vajaakuntoisten henkilöiden palkkaamiseen liittyvää byrokratiaa ja tehdä heidän työllistämistään aiempaa helpompaa. Vuosiksi 2013-2016 erillisen vakuuttamisen perusteet muutettiin sanamuotoon ”jolle työsuhteen alkaessa työ- ja elinkeinohallinnon rekisterin mukaan tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa”.

Vuoden 2017 alusta lähtien näitä työntekijöitä ei enää sisällytetty erilliseen vakuutukseen, vaan työnantajan on nykyään toimitettava todistus erityisestä työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuudesta työkyvyttömyyseläkkeen hakemisen yhteydessä. Muutoksesta sovittiin myös työmarkkinajärjestöjen työeläkejärjestelmän uudistamista koskeneessa sopimuksessa. Asiakkuuden osalta todistuksessa tuli ilmetä, että hänet oli työsuhteen alkaessa merkitty työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään työnhakijaksi, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet vamman tai sairauden takia.

Tähän työ- ja elinkeinotoimistojen antamaan todistukseen liittyy kuitenkin tietosuojuongelma, joka mahdollisesti estää työnantajaa käsittelemästä sen sisältämää tietoa. Todistuksesta ilmenee työntekijän terveydentilaa koskeva henkilötieto ja näiden tietojen käsittely on Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen (2016/679) 9 artiklan nojalla lähtökohtaisesti kiellettyä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 5 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta ja tietojen käsittely on tarpeen sairausajan palkan tai siihen rinnastettavien terveydentilaan liittyvien etuuksien suorittamiseksi taikka sen selvittämiseksi, onko työstä poissaoloon perusteltu syy, taikka jos työntekijä nimenomaisesti haluaa selvitetävän työkykyisyyttään terveydentilaa koskevien tietojen perusteella. Lisäksi työnantajalla on oikeus käsitellä näitä tietoja niissä tilanteissa ja siinä laajuudessa, kuin muualla laissa erikseen säädetään. Pykälän 2 ja 4 momentissa on säädetty terveydentilatietojen käsittelyn suojatoimista. Edellä selostetusta todistukseen merkittyjen tietojen käsittelystä ei ole säädetty erikseen, eivätkä 5 §:n 1 momentin terveydentilatietojen käsittelyn edellytykset sovellu.

3 Nykytilan arviointi

Useat eri alojen viranomaiset osallistuvat työllisyystoimia koskevien suunnitteluprosessien osana myös osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien edistämiseen. Palvelutarjonta on laajaa ja pääosin jo hyvin kattavaa. Eri vaihtoehdot ja etenemistiet tulevat arvioiduiksi monipuolisesti. Silti monien osatyökykyisten työllistyminen jää toteutumatta tai osatyökykyinen joutuu palveluiden ja väliaikaistöiden toistuvaan ja turhauttavaan kierteeseen. Tämä voi johtua useista eri tekijöistä, kuten osatyökykyisten ominaisuuksista, kapasiteetista, motivaatiosta tai muista tekijöistä ja myös viranomaisista. Viranomaisten toiminnan puutteet voivat johtua heidän ajankäyttörajoitteistaan, edellytyksistään paneutua yksittäiseen osatyökykyiseen, väärin kohdennetusta suunnitelmasta, kapeasta keinovalikoimasta, sopivien palveluiden puutteista, katkoksista palveluiden välillä tai muista vastaavista seikoista.

Nykyisen palvelurakenteen kehittämiseksi palvelukokonaisuuksien ja –polkujen luomiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Epäonnistumisten syistä riippumatta on perusteltua tavoitella parempaa tulosta kaikkien niiden osatyökykyisten osalta, joilla on halua ja potentiaalia kehittyä työntekijäksi. Kattavuudestaan huolimatta yksittäiset työ- ja elinkeinopalvelut eivät muodosta tällä hetkellä riittävän selkeitä polkuja kohti työmarkkinoita. Palveluiden välisiä kytköksiä ja linkityksiä tulisi vahvistaa. Samalla olisi huolehdittava, että palvelut eivät liiaksi lukitse työnhakijaa osaksi järjestelmää. Palveluohjauksen sisältöjä ja työkaluja tulisi kehittää niin, että esimerkiksi osaamisen ja oppimisvaikeuksien tunnistamiseen panostettaisiin nykyistä enemmän.

TYP-palvelumalli ja työllisyyden kuntakokeilut sisältävät pyrkimyksen linkittää palveluita saumattomaksi kokonaisuudeksi. Tästä voidaan esimerkkinä mainita Lapin tuetun työllistymisen osuuskunnan Toimio-malli, jossa pyritään integroimaan erilaisia osatyökykyisten palveluita tuloksia tuottavaksi kokonaisuudeksi. Malli sovittaa yhteen työhön kuntoutumista ja työllistämistä tukevat palvelujärjestelmät. Toimi-mallin alustana toimivat työhönkuntoutus-yksiköt, joita ovat Lapissa työhönvalmennussäätiöt.

Osatyökykyisten työllistämistä voidaan parantaa olemassa olevia palveluja paremmin hyödyntämällä ja kehittämällä. Palvelut voidaan rakentaa olemassa olevien järjestelmien varaan. Tässä työssä keskinen uusi vaihtoehto on työllistymistä edistävän erityistehtäväyhtiön perustaminen.

3.1 Työpankkikokeilun arviointia

Työpankkitoiminnan toimintamalli, joka sisälsi oman tuotannon, henkilövuokrauksen, uusien työpaikkojen etsinnän ja siirtymien tukemisen, oli hyvin laaja ja vaativa kokonaisuus, jonka hoitamiseen työpankit olivat liian pieniä ja hajanaisia. Mallissa ei ollut riittävän vahvaa ohjaus- ja koordinaatiomekanismia. Työpankkiyritysten rajaus pelkästään osakeyhtiöihin oli tarpeettoman tiukka ja rajasi toiminnasta ulos esimerkiksi monet kolmannen sektorin toimijat.

Työpankkitoiminnan skaalaus olisi vaatinut tuekseen valtakunnallisesti ohjatun rakenteen, kuten franchising-mallisen keskustyöpankin, joka olisi luonut työpankeille X Oy mallin ja konseptin ja varmistanut mm. viranomaisyhteistyön sujuvuuden erityisesti palkkatukien saatavuudessa ja riittävyudessa, asiakasohjauksissa ja niihin liittyvissä viranomaispäätöksissä. Kokeilu ei myöskään saavuttanut sitä laajuutta, mitä tavoiteltiin ja kohderyhmäkohtaiset tulokset olivat epätasaisia. Osatyökykyisten kohdalla siirtymät ja vuokraus olivat huomattavan vähäisiä verrattaessa heidän osuuteensa työpankkeihin palkatuista. Työpankkitoiminta ei ratkaissut kaikkien haastavimpien erityisryhmien työllistymisen haasteita.

Työpankkikokeilu ei pystynyt antamaan riittävän tarkkaa kuvaa eri kohderyhmille tarvittavista oikeudenmukaisista ja resurssitarvepohjaisista bonuksen tasoista. Olisi tarvittu vahvempaa analyysia työllistämisen kustannuksista ja kustannusvaikuttavuudesta. Työpankkihankeessa oli kuitenkin elementtejä, jotka helpottivat ja mahdollistivat osatyökykyisten työllistymisen. Työpankin alihankinta ja sopimusvalmistus mahdollistivat työntekijälle työtehtävien testaamisen, ja hänen työkykynsä voitiin varmistaa. Lisäksi työhön oli mahdollista liittää tarvittaessa kuntouttava elementti tai koulutus, jotka paransivat osatyökykyisen työelämäedellytyksiä. Merkittävää oli myös työnantajien kokemus, että rekrytointi ja työntekijän vuokraaminen työpankin kautta oli heille kohtuullisen helppoa ja riskitöntä ja työpankki auttoi myös tukiin liittyvissä asioissa. Näin kynnys palkata osatyökykyinen työntekijä madaltui.

Työpankkitoiminnan palvelukokonaisuuteen olisi ollut hyödyllistä sisällyttää niin työ- ja toimintakyvyn tukemiseen kuin osaamisen kehittämiseen liittyviä toimia. Tärkeää on osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Lisäksi tarvittaisiin työhön ohjausta, työnantaja- ja rekrytointi-

tipalveluja kuten työolosuhteiden järjestelyä, työn muokkausta ja neuvontapalveluja mm. työsuhteisiin liittyvässä byrokratiassa. Tarvittaisiin myös seuranta- ja tukijärjestelmä, jolla arvioitaisiin työllistettyjen työmarkkinatilanteen kehittymistä ja autettaisiin mahdollisissa ongelmatilanteissa. Työpankkitoiminnan olisi tärkeää olla osa jo olemassa olevaa infrastruktuuria eli mm valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjä, työkeskuksia, työpajoja sekä yhteiskunnallisten yritysten verkostoja.

3.2 X Oy:n toiminta suhteessa muihin välityömarkkinatoimijoihin

Suomessa on paljon toimijoita, jotka ylläpitävät ns. välityömarkkinoita ja järjestävät työmahdollisuuksia osatyökykyisille. Selvityshenkilön raporttia laadittaessa nämä tahot ilmaisivat vahvan huolensa olemassa olevien toimijoiden toiminnan ja rakenteiden vaarantumisesta. Vaihtoehdoksi esitettiin nykyisten toimijoiden verkoston vahvistamisen ja kehittämistä.

Selvityshenkilön raportissa arvioidaan myös nykytilaa toteamalla, että nykyisten välityömarkkinatoimijoiden asiakaskunnan ominaisuuksista ei ole saatavissa tutkittua tietoa, mutta arvioiden mukaan näiden toimijoiden asiakaskunta ei täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Tämä johtuu siitä, että monet toimijat joutuvat hankkimaan resurssit toimintaansa muualta. Myös työpankkitoiminnan on arvioitu asteittain siirtyneen helpommin työllistettäviin, vaikka tämän torjumiseksi on otettu käyttöön porrastettuja työllistämisen bonuksia.

Selvityshenkilön mukaan nykytilan ongelmana on toimijoiden hajanaisuus ja verkostomaisen toimintamallin puuttuminen. Työpankit pyrkivät aikanaan muodostamaan verkoston keskustyöpankin ympärille, mutta toimijoiden erilaisuudesta johtuen tavoitetta ei saavutettu. Verkostoituminen olisi luontevinta rakentaa toimijoiden omiin lähtökohtiin perustuvan, vapaaehtoisen yhteistyön varaan.

Nykytilan ongelmana on selvityshenkilön mukaan tunnistettu myös se, että kaikki toimijat eivät ole halukkaita sitoutumaan julkiselle tuelle asetettujen toimintaperiaatteiden noudattamiseen, kuten kaikkein vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa oleviin tukemiseen. Vain osa välityömarkkinatoimijoista pystyisi nämä tavoitteet toteuttamaan.

Nykyisillä välityömarkkinatoimijoilla on tärkeä rooli osatyökykyisten työllistämässä, mutta tarvitaan kuitenkin myös muita ratkaisuja, jotta kaikki osatyökykyiset saisivat riittävän tuen työllistymiseen eikä kukaan työhaluinen ja potentiaalisesti riittävän työkykyinen jäisi ilman tarvitsemaansa tukea. Eri toimijoiden kesken tarvitaan kuitenkin selvä työnjako ja painotusten määrittelyä. Työnjako nykyisten toimijoiden kanssa puoltaa uuden valtion omistaman toimijan tuen kohdentamista vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin.

3.3 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, joillain henkilöillä haitat ovat vähäisiä ja joillain ne johtavat lähes työkyvyttömyyteen. Henkilöt, joilla haitat ovat vähäisempiä hyötyvät eniten työllistymistä edistävästä etuus- ja palvelujärjestelmästä kuten palkkatuesta ja työvoimahallinnon ja kuntien monipuolisista palveluista. Osatyökykyisiä tukevat työllistymisessä myös lukuisat välityömarkkinatoimijat, yksityiset työvoiman välitysyrietykset ja markkinoilla toimivat eri toimialojen yritykset.

Jos työllistyjän ongelmat eivät ole mittavia, on nykyinen, suhteellisen tuntuva työllistymisen taloudellinen tuki myös vaikuttavaa. Työvoimahallinnon sekä sosiaali- ja koulutussektorin tar-

joamat palvelut ovat monipuolisia, korkeatasoisia, ja niitä on runsaasti saatavilla. Kehittämis-toimenpiteitä tarvitaan, mutta ainakin vähemmän haasteelliset työttömät saavat palveluista tun-tuvasti tukea työllistymiseensä.

Palveluja, niiden integrointia ja muuta organisointia on kehitetty paljon viime vuosina, vaikka järjestelmiä voi edelleenkin yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa, jotta ne olisivat työnantajien ja työtä hakevien kannalta paremmin hallittavissa. Julkisia tukia lisättäessä on huomioitava myös etuuksien ja palveluiden syrjäytysvaikutukset. Jos tuettavien henkilöiden väliset erot kyvyk-kyyksissä ovat pieniä, on perusteltua, etteivät annettujen tukien erotkaan ole suuria. Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla selviä substituutiovaikutuksia: Tuettu lievästi osatyökykyinen työ-tön voi syrjäyttää sellaisia työkykyisiä työllisiä tai työttömiä, joilla ei ole käytettävissään tukea tai ainakaan saman tasoista tukea. Eroja voi olla, mutta tuet eivät saa olla ylikompensoivia, koska tukien tarkoitus on ensisijaisesti vain poistaa ihmisten lähtökohdissa olevien erojen vai-utus.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tilanne voi olla erilainen eikä substituutiovai-kuuksia ole. Mitä vaikeammin henkilö on työllistettävissä, sen vaativampaa työllistymiseen johtavan tuen antaminen on ja sitä vähemmän on myöskin toimijoita. Näihin henkilöryhmiin kasautuvat suurimmat työllistymisen ongelmat. Monet työhaluiset, mutta kyvyiltään haasteelli-set osatyökykyisten ryhmät jäävät ilman työsuhdetta. Näiden henkilöiden osalta nykyinen jul-kinen tuki ei riitä työllistymisen kynnyksen ylittämiseen, joten tuen lisääminen on ainoa vaih-toehto ratkaista ongelma. Vaikeimmin työllistyvien kannalta Ruotsin mallin mukainen uusi toi-mija on perusteltu.

Toisin kun vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta, on lievästi osatyökykyisillä realistisemmat mahdollisuudet työllistyä avoimille markkinoille nykyisen tasoilla tuilla ja pal-veluilla. Vaikeimmin työllistyvien osalta kyse on henkilön auttamisesta siten, että hän voi yli-päättään kuulua työmarkkinoilla tarjolla olevaan työvoimaan. Näissä tapauksissa tukitoimilla ja erityistehtävayhtiön palveluilla voidaan laajentaa tosiasiallista työvoimaa luomalla uusia poten-tiaalisia työllisiä.

3.4 Kohderyhmän laajuus

Ruotsin mallissa Samhall-yhtiöön osoitetaan vain sellaisia osatyökykyisiä, joille palvelu on ns. viimesijainen työllistymisen vaihtoehto. Mitä suurempi on tukeen oikeutettujen osatyökykyis-ten kohderyhmä, sitä vähemmän tukea voidaan kohdistaa eri henkilöille. Tämä voi johtaa siihen, että järjestelmä on tehoton eikä sen sosiaalipoliittinen ydintehtävä toteudu. Myös yhteiskunnalle aiheutuvat nettokustannukset voisivat pysyä hallittuina, jos tuki kohdennetaan suhteellisen ra-jatusti.

Mikäli lähtökohdaksi asetetaan maksimaalisten työllistymistulosten saavuttaminen mahdolli-simman pienin kustannuksin, voi lyhyellä aikavälillä olla edullista keskittyä niiden ihmisten tukemiseen, joiden työllistyminen ilman uusia tukitoimiakin on jo valmiiksi lähellä toteutu-mista. Julkisella lisätuella suuri osa näistä henkilöistä voisi ylittää työllistymiskynnyksen. Tuki saattaisi kuitenkin kohdistua näissä tilanteissa lähinnä henkilöihin, jotka olisivat voineet muu-tenkin pian työllistyä. Myös substituutiovaikutukset voisivat olla tuntuvia. Tuki saattaisi myös vääristää kilpailua ja olla valtiontukisäännösten vastaisista, koska yhteiskunnan tuen lisätarve ei olisi todellinen tai merkittävä. Myös sosiaalipoliittinen tavoite estää pitkäaikaissyryytyminen ja tukea yhdenvertaisuutta voisi jäädä toteutumatta, koska järjestelmä auttaisi ennen kaikkea muita kuin vaikeimmassa asemassa olevia.

Jos lähtökohdaksi asetetaan korkeiden työllistymiskynnysten madaltaminen ja pitkään työttömänä olleiden osatyökykyisten saaminen työllisen työvoiman piiriin, olisi toiminta kohdennettava vaikeimmin työllistyvät henkilöt. Näiden henkilöiden mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille eivät olisi yhtä hyviä kuin laajemmalla osatyökykyisten joukolla. Rajaus vaikeimmin työllistyviin olisi myös yleisemmin hyväksyttyä. Rajaus mahdollistaisi myös sen, että toiminta voitaisiin käynnistää ja saada kokemuksia pienemmässä mittakaavassa. Uuden toimijan tulisi siten keskittyä vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin.

3.5 Selvityshenkilön ehdotusten toteuttaminen

Selvityshenkilön ehdotuksia on arvioitu yksityiskohtaisesti kappaleessa 1.2.2. Selvityshenkilön esiin tuomat näkökohdat, perustelut eri ratkaisumalleille ja niiden vaikutukset voidaan ottaa keskeisten linjausten perusteeksi, mutta malli on syytä toteuttaa hallinnollisesti yksinkertaisempaan.

X Oy:lle osoitettavat osatyökykyiset valikoituisivat työ- ja elinkeinotoimistojen kautta ja ohjaus X Oy:öön tapahtuisi keskitetysti vain yhdestä työ- ja elinkeinotoimistosta. Kohderyhmän määrittelyssä olisi myös hieman enemmän joustavuutta. X Oy:llä ei olisi erillistä palvelutoimintaa, vaan se työllistäisi henkilöitä suoraan eri tehtäviin.

4 Tavoitteet

4.1 Osatyökykyisten työllistämisen tarkoitus ja tavoitteet

Osatyökykyisiä ja muita vaikeassa asemassa olevia ryhmiä tukevan toiminnan tavoitteena olisi mahdollistaa näihin ryhmiin kuuluville ihmisille ansiotyö ja sitä kautta välillisesti myös normaalien sosiaalisten elämisen edellytysten muodostuminen. Ilman erityistoimia nämä henkilöt jäisivät suurelta osin koko elämänsä ajaksi vaille ansiotyötä tai saisivat vain ajoittain ansiotyötä. Osatyökykyisten tukeminen kompensoisi sitä haittaa työelämään pääsulle, jonka työkyvyn osittainen puute näille ihmisille aiheuttaa. Ilman tukitoimia he eivät voisi esimerkiksi päästä mukaan haastatteluun tai muuhun vastaavaan työhönoton harkintavaiheeseen.

Työllistymisedellytyksiä tukemalla pyrittäisiin poistamaan osatyökykyisyydestä johtuvan haitan aiheuttama rasite muihin henkilöihin nähden. Tavoitteena olisi mahdollistaa osatyökykyisille ja vastaavassa asemassa oleville samat lähtökohdat työllistymiseen kuin muillakin henkilöryhmillä on. Mikäli tukitoimia ei olisi, joutuisivat nämä ihmisryhmät käytännössä elinikäiseen työttömyyteen siitä aiheutuvine seurauksineen.

Osatyökykyisten ja vastaavien vaikeassa asemassa olevien ryhmien työllistämisen tukeminen voisi olla yhteiskunnalle myös taloudellisesti kannattavaa tai ainakin suhteellisen vähän tappiollista. Edullisuus riippuu monista seikoista, kuten osatyökykyisten yksilöllisistä ominaisuuksista, osatyökykyistä tukevan järjestelmän ominaisuuksista, ihmisten talouteen vaikuttavista muista järjestelmistä, kansantalouden ja julkisen talouden tilasta sekä rakenteesta. Näin ollen olisi perusteltua pyrkiä rakentamaan sellainen toimenpidekokonaisuus, joka olisi taloudellisesti yhteiskunnalle mahdollisimman edullinen siten, ettei kohderyhmien työllistymistavoite tästä olennaisesti kärsi.

Osatyökykyiset muodostavat vajaakäytössä olevan työvoimapotentialin. Siitä huolimatta, että uusi osatyökykyinen työntekijä voi joskus syrjäyttää toisen henkilön työllistymismahdollisuuden, on normaalisti työkykyisellä henkilöllä todennäköisesti osatyökykyistä paremmat edellytykset työllistyä muualle. Työvoiman kasvaessa talouden potentiaali voi kasvaa ja tuotanto sekä kokonaiskysyntä nousta, kun uusia ihmisiä tulee aktiivisen työvoiman piiriin.

Uusi tukijärjestelmä olisi edistäisi myös yhdenvertaisuutta. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa kattavasti huomioon myös kaikki osatyökykyisten työttömyydestä johtuvat välilliset vaikutukset mm. heidän lähipiiriinsä ja tulevaisuudennäkymiin. Pitkäaikainen toimetttömyys ja syrjäytyminen vaikuttavat monella tavoin ja pysyvästi myös syrjäytyvän henkilön ympäristöön.

Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämällä tavoiteltaisiin siten sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä. Toiminta lisäisi julkiselle talouden kustannuksia, mutta toisaalta se lisäisi myös työllisyyttä. Sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta osatyökykyisten työllistäminen on tavoiteltavaa toimintaa.

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, osalla haitat ovat vähäisiä, osalla haitat johtavat lähes työkyvyttömyyteen. Ilman nykyistä suurempaa julkista panostusta vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten asema ei voi parantua. Nykyisten osatyökykyisiä työllistävien toimijoiden, kuten esim. välityömarkkinatoimijoiden, asiakaskunta ei täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Uuden toimijan olisi perusteltua aloittaa tiukan henkilöpiirin periaatteella ja keskittyä vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Tätä puoltavat mm. työnjaolliset syyt, substituutiovaikutusten mahdolliset eroavaisuudet ja lisätuen vaihtoehtottomuus näiden ihmisten realististen työllistymismahdollisuuksien kannalta. Toiminta voitaisiin aloittaa rajoitetussa mittakaavassa. Uuden toimijan olisi mahdollista vastata tarpeisiin, jotka eivät ilman tehokkaampia toimia tulisi hoidetuiksi.

Tavoitteena olisi myös päästä tilanteeseen, jossa erilaiset yhteisöt haluaisivat käyttää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä työllistävän toimijan palveluja yhteiskuntavastuun kantamiseksi. Valtion toimija tarjoaisi käytännöllisen ja vähäriskisen kanavan eri toimijoille, kun ne haluavat suhteellisen vaivattomasti osallistua osatyökykyisten työllistämiseen.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

5.1.1 Erityistehtäväyhtiön perustaminen ja toiminnan tavoitteet

Ehdotuksessa esitetään, että valtio perustaisi osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi uuden X Oy –nimisen osakeyhtiön. Yhtiön toiminta-ajatus perustuisi Ruotsissa vastaavaa toimintaa harjoittavan Samhall Ab:n toiminnan tavoitteisiin sekä Suomen työpankkikokeilusta saatuihin kokemuksiin. Yhtiötä koskevat keskeiset ehdotukset perustuvat pääosin selvityshenkilö Hannu Mäkisen raporttiin.

X Oy:tä koskevassa laissa määriteltäisiin yhtiön tehtävät ja keskeiset toimintaperiaatteet. Yhtiö voisi tarvittaessa muodostaa konsernirakenteen, sillä voi olla yksi tai useampi tytäryhtiö. X Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Hallituksen esitys uudeksi erityistehtäväyhtiöksi annetaan vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä.

X Oy:n toiminnan tavoitteeksi asetettaisiin työllistää ja tukea työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille tarjoamalla sen palveluksessa oleville työntekijöille riittävän pitkäkestoista työtä. Tavoitteena olisi toiminnan viimesijaisuudesta huolimatta, että työntekijöistä vähintään osan työkyky, osaaminen ja tuottavuus kehittyvät niin, että heillä on tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille.

X Oy:n toiminnan tavoitteena ei olisi tuottaa omistajilleen osinkoa eikä liikevoittoa, mutta sen tulee muutoin pyrkiä toimimaan tuloksellisesti. Toimintaa olisi harjoitettava siten, ettei se vähäistä enempää vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla toimivien yhteisöjen, kuten yritysten ja järjestöjen vastaavaa palvelujen tarjontaa. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulisi olla markkinaehtoista. Myös yhtiön markkinaosuuden kasvua voitaisiin rajoittaa.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon X Oy:n tulostavoitetta asettaessa. Yhtiöllä ei olisi julkisia hallintotehtäviä.

5.1.2 Toiminnan kohdistuminen

X Oy:n toiminta kohdistuisi kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin osatyökykyisiin. Mahdollisia toimialoittaisia tai henkilöryhmäkohtaisia tytäryhtiöitä ja toimintoja voidaan perustaa myöhemmin toiminnasta saadun kokemuksen perusteella.

Suomessa arvioidaan olevan noin 50 000 – 60 000 vähintään osittaiseen työskentelyyn riittävän työkykyistä osatyökykyistä ja vammaista henkilöä, jotka haluaisivat myös tehdä työtä. Näistä noin puolella on työpaikka. X Oy:n toiminnan potentiaalinen kohdejoukko olisi siten noin 20 000 – 30 000 henkilöä. Osa kohdejoukosta on työkyvyttömyyseläkkeen saajia ja osa saa toimeentulonsa turvaamiseksi työttömyysetuutta.

Osatyökykyiset muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän, jossa yksilöllisten erojen lisäksi on systemaattisia eroja esim. vammaryhmän perusteella. Erityisesti mielenterveyskuntoutujat ja kehitysvammaiset ovat muita sairaus- ja vammaryhmiä vaikeammassa asemassa. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaina olevista osatyökykyisistä vaikeimmassa asemassa ovat henkilöt, joilla työllistymismahdollisuuksia vähentävät vamman tai sairauden lisäksi yli 55 vuoden ikä ja matala koulutustaso.

Kehitysvammaista vain muutama sata henkilöä tekee työtä työsuhteisesti ja yli 2000 henkilöä on avotyötoiminnassa, jolla tarkoitetaan tavallista työtä tavallisella työpaikalla ilman työsuhdetta. Avotyötoiminnassa työskentely on sinänsä osoitus työhön riittävästä työkyvystä ja työhalukkuudesta, mutta rekrytointikynnys on näille tavallisille yritysten ja kuntien työpaikoille osoittautunut liian korkeaksi. Osatyökyvyttömyyseläkettä sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi saavalla korvauksella ei selvitysten mukaan ole yhteyttä siihen, tekeekö eläkkeen saaja lisäksi työtä vai ei. Osatyökykyisyys voi varsinaisen fyysisen puutteen lisäksi johtua myös muusta henkilön alentuneesta kyvykkyydestä selviytyä tavanomaisista työtehtävistä.

Toiminta voisi laajimmillaan olla vastaavaa, mitä Ruotsissa toimiva Samhall Ab harjoittaa. Toimintamallin rajoittaminen vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin mahdollistaisi sen, että yrityksen voidaan katsoa tarjoavan komission yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevia eli ns. SGEI-päätöksessä tarkoitettuja palveluja.

5.1.3 Osatyökykyisten valintamenettely

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 työsuorituksen ulkoisesta myynnistä.

Henkilöiden valinnan ja X Oy:n tehtävien erottaminen olisi perusteltua. Vastaavasti kun Ruotsissa, Suomessakin työvoimahallinnon viranomaiset osoittaisivat osatyökykyiset X Oy:lle palkattavaksi. Muita väyliä ei voisi hyödyntää. Tällä järjestelmällä pyrittäisiin varmistamaan, että osatyökykyisten valinta toteutuu sille asetettujen työvoimapoliittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella eikä ensisijaisesti yhtiön liiketaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Osatyökykyisten osoituspäätöksiä X Oy:n palvelukseen tekevällä työ- ja elinkeinotoimistolla tulisi kuitenkin olla tieto markkinoiden kysyntätilanteesta, joten sen olisi keskusteltava säännöllisesti ja yleisellä tasolla X Oy:n edustajien kanssa markkinoiden kokonaistilanteesta, henkilöstön määrän ja suuntautumisen tarpeista ja tarjolla olevista työpaikoista. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että yhtiölle osoitetaan työllistettäväksi vain kaikkein kyvykkäimpiä osatyökykyisiä. Yhtiöllä ei siten olisi mahdollisuutta vaikuttaa yksittäisten henkilöiden valikoitumiseen, koska toiminnan tulostavoitteet ja mahdolliset palkitsemisjärjestelmät kytkeytyvät työllistettävien haasteellisuuteen.

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.

Siirtyminen X Oy:n palvelujen käyttäjäksi edellyttäisi aina osatyökykyisen suostumusta ja riittävää motivaatiota työllistymiseen.

Jotta yhtiö voi rekrytoida osatyökykyisiä työ- ja elinkeinotoimiston ehdottamista työnhakijoista, tulisi henkilön olla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 § 1 momentissa ja 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työtön työnhakija. Henkilön olisi siten oltava työ- ja elinkeinopalvelujen asiakas voidakseen tulla osoitetuksi X Oy:n työllistettäväksi. Tällä edistettäisiin normalisaatio-periaatteen toteutumista, jolloin vammaiselle tai osatyökykyisille järjestetään palvelut ensisijaisesti yleisten, kaikille tarkoitettujen palveluiden muodossa. Työ- ja elinkeinotoimiston palvelut ovat julkisia, kaikille kansalaisille tarkoitettuja työllistymistä tukevia universaalipalveluja.

Eräiden palvelujen tarkoituksena on tukea normaaliin palveluiden käyttöä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (710/1982) 27d §:ssä tarkoitettua vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa erityistä työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- ja muita tukitoimia järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja joille työhallinnon palvelut ja toimenpiteet eivät ole riittäviä avoimille työmarkkinoille työllistymiseksi. Työllistyminen ei ole palvelujen pääasiallinen tarkoitus muuten kuin työvoimapalveluissa.

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on edistää palveluun osallistuvan mahdollisuuksia osallistua työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 1 §). Lakiin tehtiin vuoden 2021 alusta muutoksia, joilla halutaan vahvistaa asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon (laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta 702/2020). Muutoksilla varmistettiin, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat sellaiset pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessia. Lain 8 §:n mukaan ennen kuntouttavaa työtoimintaa tulee aina ensin selvittää mahdollisuus tarjota henkilölle työtä tai työ- ja elinkeinopalveluja. Uudistuksella haluttiin korostaa sitä, että kuntouttava työtoiminta on toissijainen palvelu työ- ja elinkeinopalveluihin nähden.

Rajaamalla työpaikan tarjoaminen X Oy:öön vain yhdelle viranomaiselle vähennettäisiin myös osatyökykyisyyttä koskevien kriteerien tulkintaeroja. Muussa tapauksessa eri tahot ja organisaatiot voisivat tulkita yhtiöön työllistymisen viimesijaisuutta eri tavoin. Vesalan työryhmän (Kehitysvammaliiton Selvityksiä 9/2015) tulosten perusteella voidaan arvioida, että tällä hetkellä Suomessa on palkkatyössä noin 400 – 500 kehitysvammaista henkilöä, joista noin 2000 on avotyötoiminnassa ja noin 6000 työtoiminnassa työkeskuksissa. Palkkatyöhön sijoittumisessa havaittiin suuria alueellisia ja organisaatioiden välisiä eroja. Suurimmat erot olivat pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun työllistämisyksiköiden asenteet ja käytännöt edistivät useimmin työllistymistä nimenomaan alueen yrityksiin. Koska viimesijaisuutta arvioidaan käytännössä palveluiden asiakkaana olevien mahdollisuudella työllistyä, on koko arviointiprosessi voimakkaasti sidoksissa palveluorganisaation toimintakäytäntöihin.

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituu palvelutarpeeseen. Siinä sovitaan työnhaun lisäksi palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioineista.

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.

Menettelyllä voitaisiin edistää vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä inklusioperiaatteiden mukaisesti avoimille työmarkkinoille. Samalla toteutettaisiin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (27/2016) 27 artikla 1 e) ja j) kohtien mukaisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä edistetään vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla.

Työllistymissuunnitelmaa laadittaessa pyydetäisiin henkilöasiakkaalta lupa tietojen luovuttamiseen erityistehtäväyhtiöön. Työnantajalle voidaan luovuttaa työnhakijan yksilöidyllä kirjallisella suostumuksella tietoja, jotka ovat välttämättömiä avoimen työpaikan tai kyseisen ammattialan erityisten terveydentilavaatimusten täyttämiseksi tai sellaisen työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, jonka vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä.

Mikäli X Oy:lle tulee tarve rekrytoida uusia työntekijöitä, se ilmoittaisi tarpeestaan työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinotoimisto etsisi erityistehtäväyhtiössä avoinna olevaan työpaikkaan asiakasrekisteristä työnhakijaehdokkaista, 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.

5.1.4 X Oy:n tarjoamat palvelut

X Oy:n palvelukseen tuleville henkilöille tulisi antaa riittävät valmiudet työllistymiseen. Osatyökykyiset tarvitsevat työssä menestyäkseen oikein mitoitettut ja kohdistetut sekä laadukkaat palvelut.

Osatyökykyiset ovat useimmiten jo saaneet suuren määrän monipuolisia julkisia palveluita ja he ovat jo kokeneet erilaisia työllistymiseen tähtääviä vaiheita. Työttömällä osatyökykyisellä on yleensä työ- ja elinkeinotoimiston laatima työllistymisen edellytyksiä kohentava palvelusuunnitelma, kuten työllistymissuunnitelma, aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Työ- ja elinkeinotoimistolta osatyökykyinen voi saada jatkossakin erilaisia julkisia palveluita, kuten tieto- ja neuvonta-, koulutus- ja osaamis-, uravalmennus-, työhönvalmennus-, terveyden edistämisen- tai kuntouttavan työtoiminnan palveluita tai työ- ja koulutuskokeilujaksoja. X Oy voisi myös tarvittaessa ostaa täydentäviä palveluita esim. muilta välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla.

Vaikkeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tuen tarpeet ovat korostetun yksilöllisiä. Voi olla tilanteita, joissa esim. tarkastelun painopiste on ollut työvoimahallinnon palveluissa mutta osatyökykyinen tarvitsisikin enemmän sosiaalitoimen palveluita. Tällainen tilanne voi olla mm. sairaiden ja vammaisten kohdalla.

Tavoitteena olisi osatyökykyisten työllistyminen ulkopuolisille työnantajille toistaiseksi jatkuviin työsuhteisiin. Tämä voisi edellyttää myös sitä, että osatyökykyisille osoitetaan ensin mahdollisuuksia opetella työntekoa. Vaihtoehtona voi olla esimerkiksi työkokeilu, harjoittelupaikka, oppisopimuskoulutus tai muu vastaava järjestely. X Oy:n tulisi olla verkostoitunut eri tahoille niin, että soveltuvia paikkoja on mahdollista saada.

Päällekkäisyyden välttämiseksi X Oy:n palvelutoiminnot rajattaisiin yhtiössä työskentelyn tukemiseen. X Oy:ssä työskentelevien osatyökykyisten henkilöiden kehittämistä toteutettaisiin ensisijaisesti osana olemassa olevia työvoimapalveluja. Suomen palvelujärjestelmää voidaan jo nykyisellään pitää pirstaleisena, joten ei ole syytä lisätä sen monimutkaisuutta. X Oy voisi kuitenkin kehittää työntekijöidensä valmiuksia samalla tavalla kuin muutkin yritykset.

Yhtiön palveluksessa oleviin osatyökykyisiin sovellettaisiin normaaliin tapaan esimerkiksi työterveyshuoltolain (1383/2001) säännöksiä. Lain 1 §:n mukaan työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoimin edistää mm. työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa. Työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä. Työnantajan velvollisuutena on lain 12 § mukaan järjestää työterveyshuoltoa mm. vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistämistä työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva neuvontaa ja hoitoa tai lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamista. Työntekijällä on velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka on työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä välttämätön hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi.

5.1.5 Työsopimus X Oy:n kanssa

Työntekijä palkattaisiin suoraan X Oy:n palvelukseen ilman erillistä palvelutoimintovaihetta. Henkilön palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työlainsäädännön ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesti. Sovellettavaksi tulisivat mm. työsopimuslain työsuhteen käsitettä,

määräaikaisuuden perustetta ja koeaikaa koskevat säännökset sekä työnantajan ja työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset.

Ruotsin Samhall-yhtiössä tehdään pysyviä työsopimuksia. Toisaalta nuorille tarkoitetuissa ns. kehityspaikoissa käytetään määräaikaisia työsuhteita, joiden avulla voidaan käytännössä karsia henkilöitä. Samhall on itse esittänyt, että kaikki sisään tulevat osatyökykyiset voitaisiin ottaa ensin määräaikaisiin työsuhteisiin. Taustalla on pyrkimys välttää yhtiöön soveltumattomien henkilöiden pysyvä työllistyminen.

Selvityshenkilö esitti, että Suomessa osatyökykyinen olisi ensin määräaikaisessa työsuhteessa palvelutoiminto-yksikköön ennen siirtymistä pysyvään työsuhteeseen, jotta henkilön työkykyä ja soveltuvuutta voitaisiin ensin arvioida. Tätä kaksivaiheista toimintamallia ei kuitenkaan ehdoteta toteutettavaksi.

X Oy:öön palkattavan henkilöstön työsuhteisiin sovellettaisiin työsopimuslain työsuhteen kestoajaa koskevia säännöksiä. Lähtökohtana olisivat toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset. Tilanteesta riippuen ja edellytysten täytyessä työsuhde voisi olla myös määräaikainen. Työsopimukseen voi sisältyä koeaikaehto. Osatyökykyiset henkilöt palkattaisiin kuitenkin lähtökohdaisesti toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin normaalein työehdoin.

Työsopimuksen osapuolia X Oy:ssä olisivat osatyökykyinen ja osatyökykyisiä työllistävä X Oy. Sopimussuhteessa noudatettaisiin työläinsäädännön ehtoja, joten työsopimus voitaisiin puolin ja toisin lain mukaisin ehdoin ja menettelyin myös irtisanoa tai purkaa.

Työsuhde voisi tarvittaessa olla myös osa-aikainen. Joidenkin työntekijöiden kannalta osa-aikaiset sopimukset ovat toivottavia tai ainoita mahdollisia. Osa-aikainen sopimus voi lain mukaan olla kiinteäaikainen (x tuntia viikossa) tai vaihtelevan työajan sopimus, jolloin työaika vaihtelee tiettyjen tuntien rajoissa (esim. 0-40 tai 10-20). Edellytykset vaihtelevan työajan järjestelyille säädetään työsopimuslaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tarvittaessa osana omistajaohjausta antaa ohjausta työsuhteista.

X Oy:n osatyökykyiset työntekijät työskentelisivät tilanteesta riippuen joko oman työnantajansa johdon ja valvonnan alaisina, vaikkakin työn tilaajan alueella tai tiloissa, tai voisivat tarkoin harkituissa tilanteissa tehdä työtä käyttäjäyritykselle työvoiman vuokrausta koskevin periaattein. Vuokraus perustuisi silloin työntekijän suostumukseen, ja työsuhteen vähimmäisehdot määräytyisivät työvoiman vuokrausta koskevien säännösten mukaan. Työsopimuslain 1 luvun 7 §:n mukaan työnantajan siirtäessä työntekijän tämän suostumuksella toisen yrityksen (käyttäjäyritys) käyttöön, käyttäjäyritykselle siirtyvät oikeus johtaa ja valvoa työntekoa sekä ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Valinnat voitaisiin tehdä liikkeenjohdollisista näkökulmista käsin ottaen kuitenkin työntekijöiden asemaan vaikuttavat seikat huomioon. Tällöin olisi aina edellytettävä, että mahdollisesti tarvittavat työn ja työolosuhteiden muokkausta ja työntekijän tukemista tarkoittavat palvelut voitaisiin häiriöttä antaa.

Työntekijöiden suhde etuus- ja palvelujärjestelmiin määräytyisi normaalin palkkausta koskevan lainsäädännön mukaan. Osatyökykyiselle kuuluisivat työsuhteessa sovellettavien työehtosopimusten mukaiset edut. Vuokratyöntekijään sovelletaan ensi sijassa omaa työnantajaa sitovaa, vuokratyöntekijän ehtoja sisältävää normaalisitovaa työehtosopimusta ja, jos sellaista ei ole, käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta.

5.1.6 X Oy:n henkilöstö

X Oy:n palveluksessa olisi oma hallintohenkilöstö, työllistämistä vastaava henkilökunta ja työllistettävät osatyökykyiset työntekijät. Hallintohenkilöstö ja muu henkilöstö palkattaisiin normaalein ehdoin avoimella työnlalla. Hallintohenkilöstö voisi olla määrältään myös suppeahko, koska osan hallinnollisista palveluista X Oy voitaisiin tarvittaessa ulkoistaa. Yritys ottaisi itse tarvitsemansa hallintohenkilöstön ja osatyökykyisten työllistämistä vastaavan henkilökunnan. Yritys voisi myös päättää tarkemmasta organisaatiostaan, toimintasuunnitelmastaan sekä toimintatavoistaan.

X Oy palkkasi sen työllistettäväksi osoitettavat osatyökykyiset henkilöt vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista, työhön suostuvista henkilöistä. Yritys ei voisi rekrytoida osatyökykyisiä muualta. Henkilöitä palkatessaan X Oy ottaisi huomioon sille asetetun henkilötyövuositavoitteen, taloudellisen tilanteensa valtion korvaus mukaan lukien, näköpiirissään olevien X Oy:n sopimusten vaatimukset ja tarjoamat mahdollisuudet sekä työntekijäehdokkaiden ominaisuudet.

X Oy:n ei olisi pakko rekrytoida ketään nimettyä henkilöä, mutta tavoitteeksi voitaisiin asettaa, että yhtiö rekrytoisi noin 90 % sille osoitetuista henkilöistä. Koska rekrytoitavien piiri olisi suljettu ja tarkasti noudatetuin kriteerein rajattu, yritykselle voitaisiin näissä rajoissa sallia työntekijöiden valinta. Tällä tavalla voitaisiin välttää työntekoon soveltumattomien henkilöiden ajautuminen X Oy:n palvelukseen. Myös palkattavilla henkilöillä olisi motivaatio osallistua työntöon edellytyksiä kohentaviin palveluihin ennen työllistymistä, jos työpaikka ei olisi täysin automaattinen vaan edellyttäisi työkyvyn parantumista riittävästi.

Vastaavasti kuin Ruotsissa, myös Suomessa olisi tavoitteena antaa osatyökykyisille mahdollisuus ns. oikeisiin töihin. Kun liiketoiminnan tavoitteena olisi tarjota markkinakelpoisia palveluita, se tähtäisi mahdollisimman suureen myyntiin määrältään rajoitetulla työntekijämäärällä, eikä liiketoiminnalla olisi varaa muuhun kuin sellaiseen työhön, jolla on kysyntää. Näennäistyöpaikkojen syntymistä olisi vältettävä.

Ennen osatyökykyisen siirtymistä X Oy:n palvelukseen hänen työkykyään olisi vahvistettava käytettävissä olevin keinoin, joilla varmistetaan, että henkilöllä olisi vähimmäisedellytykset työntekoon. Osatyökykyisten henkilöiden työttömyyden taustalla on usein erilaisia tuki- ja liikuntaelinten sairauksia ja mielenterveysongelmia. Osa voi olla esimerkiksi päihdekuntoutujia tai kehitysvammaisia, joille tulisi ensin antaa tukea räätälöidysti suunnitellulla ohjauksella.

Keskeinen tavoite olisi saada osatyökykyisiä työllistymään pysyvästi toisen työnantajan palvelukseen. Tähän työpaikka X Oy:ssä antaisi hyvät valmiudet. Osatyökykyisen työskentely X Oy:n palkkaamana, mutta toisen yrityksen tiloissa, antaisi mahdolliselle tulevalle työnantajalle tilaisuuden vakuuttaa osatyökykyisen kyvystä ennen rekrytointia.

Jos osatyökykyinen työllistyisi ulkopuolisen työnantajan palvelukseen, osatyökykyiselle voitaisiin tarvittaessa edelleen antaa ohjausta tai valmennusta ulkopuolelle työllistymisen alkaessa jonkin määräajan. Mahdollista olisi myös sopia, että jos työllistyminen ulkopuolelle osoittautuu epäonnistuneeksi, hänet voitaisiin tietyn määräajan puitteissa palkata uudelleen X Oy:n palvelukseen.

5.1.7 X Oy:n rahoitus ja tulostavoitteet

Ruotsissa Samhallille maksettava vuosikorvaus on noin 600 miljoonaa euroa, jolla katetaan 25 000 osatyökykyisen ja hallintohenkilöstön kulut. Määräraha on laskennallisesti 1000 henkilöä

kohti hieman alle 25 miljoonaa euroa. Yhtiöllä on budjettirahoituksen ehtona yhtiön ulkopuolelle työllistyvien määrää koskevan vähimmäistavoite. Valtio asettaa myös työntekijöiden kokonaismäärää koskevan tavoitteen, jonka alittuessa valtion korvausta voidaan alentaa.

Ruotsissa Samhall-yhtiölle määrätty enimmäiskorvaustaso on selvityshenkilön mukaan varsin korkea. Todellinen korvaus on kuitenkin alempi, noin 4/5 maksimista. Korvauksesta päättää parlamentti vuosittain valtion budjetissa. Vastaava malli on myös Suomessa tarkoituksenmukainen, koska se antaa riittävän liikkumavaran etenkin toiminnan alkuvaiheessa. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuoritusten myynnin käynnistyminen ja tuottojen saaminen voi olla alkuvaiheessa hidasta.

Ruotsissa on asetettu vähimmäismäärä vaikeimmassa asemassa olevien rekrytoinnille. Tällaisia henkilöitä tulee olla vähintään 40 % työntekijöistä. Tavoite on Ruotsissa toteutunut ja ylittynytkin. Vaikeimmassa asemassa olevia on noin kaksi kolmasosaa työntekijöistä. Samhallin 20 000 työntekijää mahdollistaa sen, että vaadittava henkilömäärä saavutetaan. Yhtiö voi saavuttaa parhaiten myyntitavoitteensa, jos mahdollisimman moni yhtiön kaikista työntekijöistä on hyvin tuottavia työntekijöitä. Ruotsissa vaikeimmassa asemassa olevia on kuitenkin selvästi yli vähimmäisvaatimuksen, joten yhtiö ei pysty merkittävästi vaikuttamaan rekrytoitavan henkilöstönsä ominaisuuksiin. Ruotsin työvoimahallinto päättää rekrytoinneista yhtiöstä riippumattomasti.

Suomessa toteutettaisiin vastaavaa työllistettävien lukumäärään perustuvaa mallia. Malli loisi vahvan kannustimen myydä työntekijöiden työtä yhtiön ulkopuolisille asiakkaille ja kannustaisi myös osatyökykyisten tavoitemäärän mukaiseen rekrytointiin. Mitä tuottavampia työntekijät olisivat, sitä useampia hankkeita he voisivat toteuttaa, ja sitä kiinnostavampia he olisivat yhtiön asiakkaiden näkökulmasta.

Suomessa myynnin arvioidaan olevan ainakin toiminnan alkuvaiheessa määrältään huomattavasti vähäisempää kuin Ruotsissa. Myös henkilöstön määrä kasvaisi asteittain. Yritykselle laadittaisiin liiketoimintasuunnitelma, jossa kuvattaisiin yksityiskohtaisemmin toiminnan käynnistyminen ja henkilöstön määrän kehitys.

Yrityksen kustannustaso on Suomessa jonkin verran alempi kuin Ruotsissa. Nettokustannukset olisivat Ruotsin kustannuksiin verrattuna pienemmät, koska osatyökykyisten palkka ja saamat palvelut vähentäisivät heidän sosiaalietuuksiaan ja myös muiden palveluiden tarvetta. Lisäksi eri veronsaajien verotulot lisääntyisivät. Tätä kokonaisvaikutusta on arvioitu taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.

Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai tuntimäärä alitettaisiin selvästi, korvausmääräraha henkilötövuosia tai tuntimäärää kohden nousisi paljon tarkoitettua suuremmaksi. Jotta tavoitteen alittamiseen ei olisi kannustinta, olisi perusteltua edellyttää korvausten vastaavaa palauttamista valtiolle. Palautusvelvollisuus voisi syntyä vasta, jos tavoitteen alitus olisi yli jonkin kynnysmäärän, esim. yli 10 %. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai tuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohtaisesti nousisi.

Valtion korvaus olisi toimintaa aloitettaessa maksettava etukäteen, jolloin ei vielä olisi enimmäiskorvauksen laskentapohjaa. Myös toisen vuoden korvaus olisi määritettävä valtion talousarviossa, ennen kuin olisi käytettävissä kirjanpito- ja tilastotietoja ensimmäiseltä vuodelta. Korvauksia olisikin tarvittaessa tarkistettava taannehtivasti alaspäin ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, jos osoittautuisi, että lain mukaiset enimmäismäärät ovat ylittyneet. Tarkistaminen voitaisiin tehdä seuraavien erien yhteydessä.

Laskelmassa arvioitaisiin X Oy:n laskennalliset henkilöstökustannukset tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi X Oy:n liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilta suhteessa liikevaihtoon koko maassa. Näin saatu laskennallisten henkilöstökustannusten summa vähennettäisiin yrityskonsernin todellisista henkilöstökustannuksista, ja erotus muodostaisi arvion X Oy:n lisäkustannuksista, jotka syntyisivät henkilöstön osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuden heikentymästä.

X Oy:n kustannusrakenne olisi varsin henkilöstömenopainotteinen. Eri toimialoilla yrityksillä on yleensä selvästi vähemmän henkilöstömenoja suhteessa kokonaiskustannuksiin. Tämä voi johtua esimerkiksi alihankintojen käyttämisestä, joita X Oy ei käyttäisi, koska sen perustarkoituksena olisi työllistää nimenomaan omia työntekijöitään. X Oy:n laskennalliset henkilöstökustannukset jäisivät siten alhaisiksi sen todellisiin olosuhteisiin nähden. Määrittelytapa ei myöskään sallisi henkilöstömäärän lisäämistä niin, että enimmäiskorvaus nousisi koko lisäkustannuksen verran, jos X Oy:n liikevaihto pysyisi ennallaan.

Valtio maksaisi X Oy:lle korvauksen, joka olisi valtion talousarviossa vuosittain päätettävä määrä. Vaikka määrärahan suuruus olisi harkinnanvarainen, on sen leikkauksia syytä harkita, jotta toimintaa voidaan toteuttaa pitkäjänteisesti ja sopeutua asteittain mahdollisen uuden määrärahan mukaiseksi.

X Oy:lle osoitettaisiin 20 miljoonan euron suuruinen peruspääoma, jotta sillä olisi riittävän vahva tase toiminnan asteittaiseen käynnistämiseen (10 miljoonaa euroa vuosina 2022 ja 2023). Valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy myös 10 miljoonan euron määräraha yhtiön valtionavustukseksi. Avustuksella rahoitetaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten saamia palveluita, korvataan työkyvyn alenemasta johtuvia tuottavuushaittoja ja katetaan toiminnan organisointiin liittyviä kustannuksia. Peruspääoma rahoitettaisiin Euroopan elpymisrahastosta (RRF). Vuosiksi 2023 – 2025 varattaisiin valtionavustuksena X Oy:lle 10 miljoonan euron vuosittainen määräraha. Hallitus asetti puoliväliriihessään yhtiön tavoitteeksi työllistää 1000 henkilöä.

Arvio rahoitustarpeesta perustuisi Ruotsin Samhall Ab:n rahoitustasoon, jossa kompensatio on 25 000 euroa per henkilö. Tätä voidaan pitää perusteena myös X Oy:n rahoituksessa. Vähennyksenä huomioitaisiin toiminnan vakiinnuttua myös palvelujen myynnistä saatava tulo. Toiminnan käynnistysvaiheessa vuosina 2022 – 2023 olisi todennäköistä, ettei X Oy saavuttaisi myynnissä vastaavaa tasoa kuin Samhall Ab, jonka myyntitulot ovat noin puolet yhtiön kokonaisliikevaihdosta.

Taulukko. Toiminnan rahoitus, liikevaihtoarvio, ja työllistymistavoitteet 2022-2025

Vuosi	2022	2023	2024	2025
Valtionavustus (1 000€)	10 000	10 000	10 000	10 000
Pääoma Suomen kestävän kasvun ohjelmasta (RRF) (1 000€)	10 000	10 000	–	–

Myynnin osuus liikevaihdosta (arvio)	enintään 20%	30 %	40 %	40-60 %
Liikevaihto yhteensä sis. valtionavustuksen (1000€)	12 000	13 000	14 000	15 000 – 16 000
Työllistettyjen osatyökykyisten määrä (tavoite)	1000	1000	1000	1000

X Oy:n toiminta käynnistetään asteittain myöhemmin valittavalla kahdella tai kolmella alueella.

5.1.8 X Oy:n omistajaohjaus ja tulostavoitteet

X Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja tavoitteiden määrittely toteutettaisiin yhtiön perustamista koskevan lain ja talousarviossa annettujen rajoitusten lisäksi yhtiöjärjestyksessä. Yhtiön yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon X Oy:n tulostavoitetta asetettaessa. Eduskunta voi asettaa myös ehtoja toiminnalle yhtiön vuosittaisesta määrärahasta päättäessään.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittäisi yhtiökokouksessa yhtiölle hallituksen, jonka tehtävät on määritelty osakeyhtiölaissa ja yhtiöjärjestyksessä. Työ- ja elinkeinoministeriö nimittäisi myös yhtiölle toimitusjohtajan. Työ- ja elinkeinoministeriö antaisi lisäksi X Oy:lle toimiohjeen, jolla varmistettaisiin, että yhtiön toimintatapa ja tavoitteet ovat selkeät. Toimiohjeeseen voitaisiin sisällyttää muun muassa tarkempia määräyksiä yhtiön ohjausvastuista, yhtiön tavoitteista ja hallinnosta sekä yhtiön raportoinnista.

Osakeyhtiömallissa eduskunta voisi tarvittaessa ohjata toimintaa talousarvion määrärahaperusteluissa ja asettaa esimerkiksi rekrytoitavien henkilöiden henkilötyövuosi- tai tuntimääriä koskevia tavoitteita ja ehtoja. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö. Valtioneuvosto vahvistaisi yhtiön tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja talousarvion.

Yhtiölle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi työ- ja elinkeinotoimiston tulisi ohjata X Oy:lle hieman enemmän potentiaalisesti palkattavia henkilöitä tarpeeseen nähden, jotta yhtiöllä olisi kulloiseenkin kysyntätilanteeseen nähden hieman liikkumavaraa. Tämä ei vielä mahdollistaisi pelkästään helpoimmin työllistettävien valikointia. Yhtiölle osoitettavien osatyökykyisten määrä voisi olla esimerkiksi 10 %, korkeampi kuin on yhtiön rekrytoinnin tarve sille asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Henkilöiden tulo ja lähtö yhtiöstä olisi jatkuvaa ja siinä olisi ajoittaisia vaihteluita, joten mitään täsmällistä suhdetta ei voisi asettaa. Liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä olisi tarkoitettu saavutettavaksi, mutta ei välttämättä ylitettäväksi. Yhtiön toiminnan idea rakentuisi työllistämisen riittävien volyymien varaan. Jos työllistäminen jäisi paljon alle tavoitellun, ei lainsäädännön tarkoitus toteutuisi.

Osatyökykyisistä jotkut voisivat työskennellä vain osapäiväisesti tai joitakin tunteja viikossa. Järjestelmä ei luonnollisestikaan voisi johtaa siihen, että ihmisiä vaadittaisiin työskentelemään enemmän kuin heidän tilanteensa ja kuntoisuutensa mahdollistaa. Jos tavoiteltavaa työpanosta mitattaisiin henkilötyövuosilla tai tehdyillä työtunneilla, osapäiväinen tai osaviikkoinen työs-

kentely tarkoittaisi useamman henkilön palkkaamista. Eduskunta voi joustavuuden mahdollistamiseksi asettaa määrärahaa myöntäessään ohjeellisia määräraharukoita, joita ministeriö voi tarkemmissa määräyksissään soveltaa. Jos yrityksellä on toimintaa useilla paikkakunnilla, on ministeriön syytä arvioida enimmäismäärätavoitteita myös alueellisesti jaoteltuna.

5.1.9 Tuloksellisuuden mittarit ja kannustimet

Jos X Oy:lle osoitettaisiin työllistettäväksi vain kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä eikä yritys pääsisi itse vaikuttamaan työntekijöiden osoittamiseen, on perusteltua tavoitella ulkopuolisen työnantajan palvelukseen eli ensisijaisesti yksityiselle sektorille ja toissijaisesti julkiselle sektorille pysyvästi työllistyvien mahdollisimman suurta määrää. X Oy:llä olisi kannustin kehittää myös omilla toimillaan sille osoitettujen osatyökykyisten työntekijöiden ominaisuuksia, jotta se onnistuisi heidän työllistämisessään muualle.

Mittarina olisi myös liiketoiminnan myynnin määrää, joka voidaan asettaa sellaisenaan tai suhteutettuna henkilötyövuosiin (liikevaihto tai liikevaihto/työllistettyjen htv-määrä).

Henkilötyövuosiin sidottu mittari lisäisi harkintaa henkilöstön lisäyksissä. Myynnin määrä kannustaisi enemmän lisäämään henkilöstön määrää ja samalla se vaikuttaisi myös valtion korvauksen suuruuteen. Mittari kannustaisi siten hyödyntämään käytettävissä olevan henkilöstön koko potentiaalin, mikäli osatyökykyisillä on riittävästi kyvykkyyttä. Liikevaihtoon sidottu henkilötyövuosien määrä voisi johtaa siihen, että osa potentiaalista jäisi käyttämättä silloin kun liikevaihto/htv-määrä alkaisi väistämättä laskea valittaessa työntekijöitä suljetusta ryhmästä.

Edellä mainitut mittarit mittaisivat myös osatyökykyisille annettavien palveluiden laatua, koska laadukkaat työkykyä ja työn edellytyksiä kohentavat palvelut korreloivat positiivisesti sen kanssa, miten hyvin voidaan onnistua myynnissä ja siirtymisissä muiden palvelukseen.

Mittarien osoittaman tuloksen perusteella voitaisiin arvioida yhtiön tulosten saavuttamista. Arvio voi olla sanallinen tai rahallinen kannustus. Työpankkimallissa maksettiin palkkioita työpankille sen mukaan, miten tavoitteisiin päästiin, mutta mittareiden kannustavuuden haasteeksi osoittautui palkkioiden alhaisena pidetty taso.

Suurikaan yritykselle maksettava palkkio ei aina kannusta riittävästi. Ruotsin Samhall-yhtiölle on kertynyt omaa varallisuutta eikä sen taloudellinen tilanne ole tiukka. Yhtiön saama korvaus valtiolta on joka vuosi kriittisen harkinnan kohde. Palkkiomallin haittana on, että saatu palkkio voi alentaa seuraavan vuoden määrärahojen mitoitusta. Jos yritys ei voisi käyttää mahdollisia palkkioita joihinkin erityistarpeisiin, joihin sillä ei muuten olisi mahdollisuuksia, palkkioiden teho voisi olla vähäinen. Jos taas palkkiot olisivat summaltaan pieniä valtion korvausmäärärahoihin verrattuna vähenisi niiden kannustavuus. Suurten palkkioiden ongelma voi olla niiden väliaikaisuus, jos niillä olisi tosiasiallisesti varsinaista korvausmäärärahaa alentava vaikutus.

Tulospalkkiorakenne voitaisiin kytkeä suoraan keskeisimpiin mittareihin, kuten toisen työnantajan palvelukseen vähimmäismääräajaksi työllistyneiden lukumäärä ja oman liikevaihdon määrään. Toimittaessa annetulla henkilömäärällä myynnin kasvu vähentäisi myös valtion korvausten tarvetta.

Rahallisten kannustimien ohella olisi mahdollista käyttää myös sanallisia arvioita. Merkittävän epäonnistumisen seurauksena voisi myös olla henkilövaihdoksia tai organisaatiomuutoksia. Selvityshenkilö arvioi, että yrityksen johdolle ja koko henkilöstölle annettavat henkilökohtaiset palkkiot voivat olla tehokkaimpia. Palkkioitasojen variointi tulisi tehdä sen mukaan, kuinka eri

tehtäväryhmissä olevat henkilöt voivat tosiasiaassa vaikuttaa mitattavien arvojen toteumiin. Erinomaisella onnistumisella osatyökykyisille annettussa tuessa ja palveluissa on suora yhteys osatyökykyisten mahdollisuuksiin työllistyä muualle ja edellytyksiin myydä heidän työsuorituksiin.

Suomen työpankkikokeilussa maksettiin työllistämisbonusta työpankille työntekijöille, jotka työllistyivät ainakin vähimmäisajaksi ulkopuolisen toimijan palvelukseen. Työpankin toiminnan kannattavuus riippui kuitenkin siitä, millaista työvoimaa sillä oli käytettävissä. Malli kannustaa rekrytoimaan mahdollisimman tuottavia henkilöitä ja pitämään heidän toimijan omassa palveluksessa. Tämä estyisi sillä, että työllistämisbonus olisi niin korkea, että se tekisi parhaiden työntekijöiden pitämisen epäedulliseksi.

Kannusteet vaikeimmassa asemassa olevien työttömien rekrytoimiseen olivat työpankkikokeilussa kuitenkin suhteellisen vaatimattomia. Ruotsissahan vastaavaa tavoitellaan asettamalla rekrytoitaville vähimmäismääriä ja antamalla henkilöiden valinta-oikeus työvoimahallinnolle. Työpankkitoimintaan hyväksyttäviä ryhmiä olivat osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät sekä myöhemmin myös yli kuusi kuukautta työttömänä olleet ja alle 25-vuotiaat ilman ammatillista koulutusta olevat nuoret. Näiden ryhmien joukosta voitiin tehdä jonkin verran valikointia.

Toiminnan vakiinnuttua X Oy:ssä voitaisiin ottaa käyttöön myös palkitsemisjärjestelmiä. Kannustimien asettamisessa tulisi kuitenkin huomioida myös Suomen työpankkikokeilussa saadut kokemukset.

5.1.10 Raportointi omistajalle

X Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Valvontaa voitaisiin toteuttaa myös muutoin. Valtioneuvosto antaisi eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus olisi eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Vuosikertomus liitteineen sisältäisi myös selostukset valtion liikelaitoksista ja yhtiöomistuksista ja valtionyhtiöistä. Hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä myös osatyökykyisten työllisyyttä edistävän valtion omistaman yhtiön tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä myös eduskunta voisi ottaa kantaa yrityksen asioihin ja osatyökykyisten asemaan.

Eduskunnassa X Oy:n toimintaa voitaisiin käsitellä esimerkiksi tarkastusvaliokunnassa. Eduskunta saisi tiedoksi myös valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen ja tarkastuskertomukset, jos virasto käsittelisi X Oy:tä koskevia asioita. Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle raportoitaisiin myös valtionyhtiöiden tilanteista, jolloin myös ministerivaliokunta voisi seurata ja käsitellä X Oy:n toimintaa.

X Oy:n toiminnan seuranta olisi mahdollista myös muutoin. Valtioneuvostossa osatyökykyisyyden työllistymistä voidaan tarvittaessa seurata esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikkaa käsittelevässä ministerivaliokunnassa.

Yritys julkaisisi myös normaalit osakeyhtiölain mukaiset tilinpäätöstiedot. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi omistajaohjauksessa seurata ja valvoa X Oy:n toimintaa ja tulostavoitteiden saavuttamista.

5.1.11 X Oy:n toimintaan liittyvät kilpailunäkökohdat ja hinnoittelu

X Oy:n toiminta voisi laajimmillaan olla vastaavaa, mitä Ruotsissa toimiva Samhall Ab harjoittaa. Toimintamallin rajoittaminen vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin mahdollistaisi sen, että yrityksen voitaisiin katsoa tarjoavan komission SGEI-päätöksessä tarkoitettuja palveluja.

[TEM:n yhteydessä toimiva yritystukineuvottelukunnan EU-valtiontukijaosto antaa arvionsa X Oy:n toiminnasta ja EU:n valtiontukien soveltumisesta elokuussa 2021. Keskusteluja käydään myös komission edustajien kanssa.]

X Oy:n liiketoiminnasta tulevat tulot muodostuisivat palvelujen myynnistä ja työvoiman vuokrauksesta asiakasyrityksille. Asiakkaina voisi olla sekä yksityisiä yrityksiä, järjestöjä että julkisia toimijoita. Yhtiö keskittyisi toiminnan alkuvaiheessa vain yksittäisille toimialoille. Mitä kilpailumasta toimialasta on kyse, sitä vaikeampi yhtiön on kasvattaa liikevaihtoa häiritsemättä alan kilpailua. Liiketoiminnan toimialan valinta olisi siten kriittistä liikevaihdon synnyttämisen ja sitä kautta työllistämispotentiaalin käyttöönoton kannalta.

Komissio ja Ruotsin kilpailuvirasto ovat todenneet, että Samhallin toiminnan hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä hinnoittelun asianmukaisuus. Vahvalla valtion rahoituksella ei saa luoda yhtiölle sellaista kilpailuasemaa, että se voisi esim. polkuhinnoittelulla voittaa kilpailijansa ja saada liian vahvan aseman markkinoilla. Samhall sovittaa tarjouksensa ja hinnoittelunsa markkinahintatasoon, jonka se itse selvittää. Samhall kontrolloi hinnoitteluaan vapaaehtoisesti tietoisena siitä, että markkinaosuuden nousu tietyllä toimialalla jonkin tason yli johtaisi helposti puuttumiseen ulkoapäin. Myös räikeä alihinnoittelu voivat johtaa tutkintaan. Ruotsin kilpailuvirasto selvitti vuonna 2018 omasta aloitteestaan laajasti Samhallin hinnoittelun hyväksyttävyyttä siivousalalla saatuaan vuosina 2012-18 yhteensä 18 asiaa sivuavaa valitusta (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017).

Samhall hinnoittelee palvelunsa kuten muutkin yritykset. Laskelmaa ei kuitenkaan tehdä yhtiön oman kustannusrakenteen mukaisesti, koska Samhallin henkilöstökustannukset olisivat huomattavasti suuremmat kuin kilpailijoilla. Hinnoittelussa huomioidaan markkinoiden yleinen hintataso, jonka yhtiö selvittää itse. Vaikka Samhall voisi hinnoitella palvelunsa alle kilpailijoiden hintatason, se ei ole kannattavaa, koska yhtiöllä ei ole riittävästi vapaana olevaa työvoimaa ja yhtiön markkinaosuutta tarkkaillaan. Samhallin työntekijöistä yli 90 % on jo asiakkaiden tiloissa ja vapaana olevat ovat kaikkein haasteellisimpia työllistettäviä. Samhallin tarjouksissa tai sopimuksissa ei ole erityisiä ehtoja tai alennuksia. Henkilöstön määrällä saattaa kuitenkin olla kilpailullinen erityisarvo esimerkiksi vanhusten hoidossa, koska Samhall pystyy lähettämään kohteisiin huomattavasti enemmän työntekijöitä kuin kilpailevat yritykset.

X Oy:n palvelujen hinnoittelussa huomioitaisiin vastaavat näkökohdat. Tarvittaessa yhtiö voisi lähettää työkohteeseen osatyökykyisten alentunutta työkykyä vastaavasti enemmän työntekijöitä. Markkinoille tapahtuva myynti ei saisi olla alihinnoiteltua, mutta hinnoittelussa voitaisiin kuitenkin huomioida työntekijöiden alentuneesta työkyvystä johtuva tuen tarve.

Hinnoittelulle olisi mahdollista laatia myös laskentamalli. Kaavamaisten sääntöjen etuna on läpinäkyvyys ja ennustettavuus. Selvityshenkilö esitti vaihtoehtona esimerkiksi sääntöä, jonka mukaan tarjoushinnan tulisi olla vähintään kilpailevien tarjoustensa mediaani vähennettynä viidellä prosentilla. Käytännössä malli ei kuitenkaan ole mahdollinen, koska X Oy:llä ei sen enempää kuin muillakaan yrityksillä ole mahdollista saada tietoja kilpailijoidensa tarjoushinnoista.

Hinnoittelun ohella rajoituksia voitaisiin asettaa myös markkinaosuudelle. Selvityshenkilö on todennut, että silloin kun markkinaosuus jää alle 10 prosenttiin, kilpailuvaikutuksia ei voi pitää ongelmallisena. Tilanne voisi kuitenkin vaihdella toimialoittain ja alueellisesti. X Oy:n markkinaosuutta tulisi seurata osana omistajaohjausta.

X Oy:n hinnoittelun ja markkinaosuuden arviointia varten yhtiö asettaisi erityisen neuvottelukunnan, joka olisi yhtiöstä riippumaton neuvoa-antava toimija. Neuvottelukunnassa olisi asiantuntemusta markkinahinnoittelusta ja kilpailullisista seikoista sekä X Oy:n yhteiskunnallisten tehtävien asettamista haasteista. X Oy pyytäisi neuvottelukunnalta lausuntoa hinnoittelustaan joko yksittäistapauksissa tai yleisenä määrittelysääntönä. Lopullisen päätöksen hinnoittelusta tekisi kuitenkin X Oy.

5.1.12 X Oy:n palvelujen myynti

X Oy voisi toimia toiminnan luonteeseen nähden parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Toimialat voisivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Mahdollisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut (suurkeittiöt), rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivaväestävät, kotipalvelut, kiertotalouden tehtävät ja toimistotyöt. Työ olisi ensisijaisesti avustavaa työtä tai muuten suorittavia tehtäviä.

X Oy markkinoisi palvelujaa vastaavasti kuin muutkin yritykset. Se voisi pitää eri tavoin yhteyttä potentiaaliin työnantajiin tai palveluja ostaviin yrityksiin. X Oy voisi myös osallistua sekä julkisiin että yksityisiin tarjouskilpailuihin. Ruotsin Samhallin liikevaihdosta pääosa muodostuu eri yhteisöjen kanssa tehdyistä palveluiden myyntisopimuksista. Noin neljännes liikevaihdosta perustuu kilpailutusten voittamiseen.

X Oy:n asiakkaita voisivat olla erityisesti suuremmat yritykset, suuremmat kunnat tai valtion virastot ja laitokset. Jos X Oy suoriutuisi tehtävästään hyvin ja pystyisi kehittämään osatyökykyisiä asiakkaiden tarpeisiin soveltuvia työntekijöitä, muodostaisi X Oy asteittain halutun yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta toteuttavan kumppanin. Valtiolla ja kunnilla on myös politiikkatavoitteena työllistää osatyökykyisiä osana julkisia hankintoja hankintalain mahdollistamissa rajoissa.

X Oy voisi hoitaa tehtäviään omalla henkilökunnalla tai tarvittavilta osin myös ostopalveluin. Tarkoituksenmukaista saattaisi olla ostaa mm. työnvälitystä hoitavien ja työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista. Ostopalveluiden käyttö voisi luoda X Oy:lle sen toimintaa tukevan osaajien verkoston.

Liiketoiminnan tulostavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi yhtiön johdolta ammattimaisuutta. Yhtiön olisi pystyttävä myymään osin kilpailuilla markkinoilla palveluita ja toteuttamaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuorituksiin perustuvaa tuotantoa.

5.1.13 Muutokset muuhun lainsäädäntöön

5.1.13.1 Työttömyysturva

Osa X Oy:n palveluksessa olevista työntekijöistä olisi osa-aikaisia ja heillä voisi tällä perusteella olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen siten kuin työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään. Työ X Oy:n palveluksessa ei olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu.

Hakeutuminen X Oy:n palvelukseen ei velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, eikä työsuhteen päätyminen X Oy:n kanssa työnhakijasta johtuvasta työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävästä syystä johtaisi korvauksettoman määräajan eli niin sanotun karenssin tai työssäolovelvoitteen asettamiseen.

Jos työnhakija kieltäytyisi muusta hänelle tarjotusta työstä tai palvelusta taikka jättäisi muulta osin toteuttamatta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittua ollessaan osa-aikaisessa työsuhteessa X Oy:n kanssa, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen arvioidaisiin työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten perusteella ja työnhakija voisi menettää oikeutensa työttömyysetuuteen määräajaksi tai toistaiseksi.

Työttömyysturvalakiin esitettyjä poikkeuksia ei sovellettaisi niihin työntekijöihin, jotka toimivat X Oy:n hallinnollisissa tai muissa vastaavissa tehtävissä, ellei heitä ole valittu tehtävään xxxxx tarkoitetulla perusteella.

5.1.13.2 Muutokset lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Yhtiö voisi työllistää ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston osoittamia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset edellytykset. Lain 13 luvun 3 § 1 momentin 7) kohdan mukaan henkilöasiakasrekisteriin voidaan merkitä sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Työ- ja elinkeinotoimisto, jonka tehtävänä olisi osoittaa työllistettävät X Oy:öön, voisi käyttää asiakastietojärjestelmää etsiessään ja esitellessään työnhakijoita X Oy:lle. Asiasta olisi syytä säätää selvyyden vuoksi erikseen, koska X Oy:ssä olevat työpaikat eivät ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja avoimia työpaikkoja ja työnhakijoiden välittäminen perustuisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sijasta X Oy:tä koskevaan lakiin.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

(vaikutusarvioinnit täydentyvät lausuntokierroksen jälkeen)

5.2.1 Taloudellisten vaikutusten arviointi

5.2.2 Valtiontuen vaikutus yritysten väliseen kilpailuun

5.2.2.1 EU-valtiontukisääntely

X Oy:n toiminta täyttäisi EU:n valtiontukisääntelyn kriteerit yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista.

X Oy:n toimintaan voidaan tietyin ehdoin soveltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa valtiontukisääntelyä (SGEI), jos markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden. Palvelun turvaaminen toteutetaan käytännössä antamalla yritykselle toimeksianto yksilöidyn palvelun tuottamiseksi. Tämä edellyttää usein palvelutuotannon rahoittamista julkisista varoista kompensationsa yritykselle annettavasta julkisen palvelun velvoitteesta. Jos palvelua tarjoava yritys toimisi puhtaasti omin, kaupallisin intressein, se ei tarjoaisi tässä tarkoitettua palvelua joko lainkaan tai ei ainakaan samassa mitassa tai samoilla ehdoilla.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista käytetään yleisesti kilpailuoikeudessa nimitystä yleishyödylliset palvelut ja lyhennettä SGEI (Services of General Economic Interest). SGEI-palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä (Asia C-179/90). Kyse on kansalaisille tärkeistä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävistä palveluista, joita markkinat eivät tyydyttävällä tavalla tuota ja joiden tuottamiseksi julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut yrityksille julkisen palvelun velvoitteen.

SGEI-palvelun käsite on jatkuvasti kehittyvä, sen merkitys riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Koska erityisiä SGEI-palvelun olemassaolon määrittämistä koskevia EU-sääntöjä ei ole, on jäsenvaltioilla laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät SGEI-palveluita.

Palvelun määrittelemisen SGEI-palveluksi edellyttää kuitenkin aina markkinapuutteen olemassaoloa. Komission toimivalta rajoittuu SGEI-palveluiden määrittelyssä sen tarkistamiseen, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen määrittellessään palvelun SGEI-palveluksi sekä palvelusta maksettavaan korvaukseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen arviointiin. Komission tehtävä on toisin sanoen valvoa, miten jäsenvaltiot käyttävät harkintavaltaansa SGEI-palveluja määrittellessään.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106 artiklan 2 kohta muodostaa oikeusperustan SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavan valtiontuen arvioinnille. Sen mukaan yrityksiin, joille on annettu tehtäväksi SGEI-palvelujen tuottaminen, sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja etenkin kilpailusääntöjä. Komissio hyväksyi vuosina 2011-2012 uuden SGEI-palveluja koskevan valtiontukipaketin, jossa selvennetään valtiontukisääntelyn ja SGEI-palveluiden välistä suhdetta sekä määritetään arviointiperusteet, joiden nojalla SGEI-palvelusta maksettava korvaus on EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea. SGEI-paketti koostuu komission SGEI-tiedonannosta, -päätöksestä, -puitteista ja de minimis-asetuksesta.

5.2.2.2 Komission SGEI-päätös

Komission SGEI-päätöksessä (2012/21/EU) vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä tietyille SGEI-palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävä tuki soveltuu sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta SEUT 108(3) artiklassa vahvistettua ennakoilmoitusvaatimusta.

SGEI-päätöstä sovelletaan julkisista palveluista myönnettävään korvaukseen, joka myönnetään SEUT 106(2) artiklassa tarkoitettuja SGEI-palveluja tuottaville yrityksille ja joka kuuluu yhteen päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellyistä korvausluokista. SGEI-päätöstä sovelletaan muun muassa korvaukseen SGEI-palveluiden tuottamisesta sellaisten sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi, joissa on kyse työmarkkinoille pääsystä ja paluusta (pätöksen 2(1)(c) artikla). Päätöstä sovelletaan ainoastaan silloin, kun yrityksen SGEI-palvelun tuottaminen kestää enintään 10 vuotta. Aikamäärä voidaan kuitenkin uudistaa uusilla päätöksillä, mikä merkitsee tilanteen ja asetettujen edellytysten voimassaolon tarkistamisvelvoitetta määrävälein.

SGEI-palvelun tuottaminen annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jäsenvaltio voi itse määrittää. Tällaisessa asiakirjassa on mainittava erityisesti a) julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; b) kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; c) toimeksi antavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; d) korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit; e) järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin; ja f) viittaus komission SGEI-päätökseen.

Käytännössä julkinen palveluvelvoite voidaan antaa lain tai asetuksen nojalla, hallintopäätöksellä tai sopimuksella, joka sisältää palveluntuottajaa koskevan velvoitteen. Laissa olisi mahdollista määritellä yleiset palveluvelvoitteen antamista koskevat periaatteet (enimmäiskorvausten laskeminen ym.) ja päätöksen tekisi tuen myöntävä viranomainen. Eduskunnan sitova talousarviopäätös rinnastuu lakiin. Ennen palveluvelvoitteen antamista tulee aina varmistua markkinapuutteen olemassaolo. SGEI-palvelua koskevan toimeksiannon lähtökohta on, että tukiviranomainen tekee markkinakartoituksen ja arvioi pystyvätkö markkinat tuottamaan palvelua riittävällä tavalla.

5.2.2.3 Ruotsin mallin valtiontukiarviointia

X Oy:n toimintaa olisi verrattava Ruotsin vastaavaan toimintaan. Komission SGEI-palveluja koskevassa ratkaisu- ja neuvontakäytännössä on katsottu erilaisten työllisyyttä helpottavien palvelujen kuuluvan sinänsä SGEI-päätöksen piiriin. Komissio on vahvistanut päätöksessään SA.384694, että Ruotsin Samhall-yhtiön tarjoama työ osatyökykyisille on SGEI-päätöksen 2(1)(c) artiklassa tarkoitettu SGEI-palvelu.

Samhall Ab:n yhtiöjärjestykseen on kirjattuna tehtävänä edistää toiminnallisesta häiriöstä tai vammasta kärsivien henkilöiden sopeuttamista työmarkkinoille tarjoamalla heille räätälöityjä työpaikkoja. Pystyäkseen täyttämään tämän tehtävän, Samhall tarjoaa tavaroita ja palveluja liikeloudellisin perustein useilla eri markkinoilla (esim. siivouspalvelumarkkinat, toimisto- ja kiinteistöpalvelumarkkinat sekä vähittäis- ja jälleenmyyntimarkkinat). Samhallin yhtiöjärjestyksestä ei edellä mainittujen tehtävien osalta ole mahdollista muuttaa ilman Ruotsin hallituksen ja eduskunnan suostumusta. Samhall työllistää yli 21 500 henkilöä, joista 89 % on henkilöitä, joilla on jokin toiminnallinen häiriö tai vamma. Loput 11 % Samhallin työntekijöistä työskentelee työnjohdollisissa tehtävissä ja ovat välttämättömiä resursseja Samhallin palveluvelvoitteen täyttämiseksi. Samhallin rooli Ruotsin työmarkkinapolitiikassa on kirjattu myös lakiin. Kyseisen lain mukaan Samhallin tarjoama suojatyö on saatavilla vain sellaisille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta löytää työtä mistään muualta ja joiden työllistämiseen liittyviä tarpeita ei voida täyttää mitenkään muuten. Työvoimatoimisto päättää, kuka on oikeutettu Samhallin tarjoamaan suojatyöhön. Samhall saa julkista rahoitusta Ruotsin valtiolta korvaukseksi ylimääräisistä kustannuksista, joita toiminnallisesta vammasta tai häiriöstä kärsivien henkilöiden työllistäminen aiheuttaa. Komissio on vahvistanut päätöksessään SA.38469, että Samhallin tarjoama suojatyö osatyökykyisille on SGEI-päätöksen 2(1)(c) artiklassa tarkoitettu SGEI-palvelu.

Ruotsin Kilpailuvirasto on arvioinut Samhall-yhtiön toimintaa siivouspalvelujen kilpailutuksissa (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Asiassa selvitettiin sitä, onko yhtiön toiminta kilpailua vääristävää ja estääkö yhtiön toiminta tehokkaan kilpailun edellytyksiä taikka tehokkaan kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kilpailuvirasto katsoi, että aihetta tarkempaan tutkimukseen ei ollut, mutta se ei sulkenut pois mahdollisia kilpailuoikeudellisia ongelmia jatkossa.

Kilpailuvirasto tutki Samhallin hinnoittelua ja havaitsi, että Samhallin hinnat olivat keskimäärin hieman alemmat kuin kilpailijoilla. Virasto viittasi siihen, että sisääntulo- ja laajentumiskustannukset ovat yleisesti siivousalalla matalat. Lisäksi Samhallilla on rajattu tehtävä ja rajoitettu työtuntien määrä, jotka ehkäisevät laajentumista. Kilpailuvirasto kiinnitti kuitenkin huomiota yhtiön markkinaosuuteen, joka oli siivousalan liikevaihdosta vain alle 5 prosenttia ja julkisissa tarjouskilpailutuksissakin vain 5-10 prosenttia. Kilpailuvirasto katsoi, ettei ollut selkeitä viitteitä siitä, että Samhall käyttäisi siivousalan hinnoittelussa sellaisia metodeja tai käytänteitä, jotka voisi vääristää tai ehkäistä kilpailua säännöksissä tarkoitettulla tavalla.

5.2.2.4 Komission SGEI-päätöksen soveltuminen X Oy:n toimintaan ja rahoitukseen

Silloin kun merkittävää julkista erityistukea saava ja julkista erityistehtävää toteuttava yritys osallistuu markkinoilla käytävään kilpailuun, on vaarana, että kilpailu vääristyy perusteetta. Koska X Oy:n tavoitteena olisi kuitenkin työllistää työntekijöitä, joiden tuottavuus on huomattavasti kilpailijoiden palveluksessa olevien työntekijöiden tuottavuutta heikompi, olisi jonkinasteinen tasapuolisen kilpailun häiriintyminen todennäköistä. Ratkaiseva tekijä olisi kuitenkin se, milloin kilpailun häiriintyminen ylittää oikeudellisesti tai taloudellisesti hyväksyttävän rajan.

Jos osatyökykyisten työllistymistä edistävän yrityksen ohjaus järjestettäisiin ehdotetulla tavalla siten, että osatyökykyisiä työllistävän liiketoiminnan markkinaosuus ei ylittäisi millään toimialalla 10 prosentin tasoa, kilpailuoikeudelliset riskit vähenisivät. Tämä ei poistaisi sitä, ett-eikö joissakin tilanteissa syntyisi merkittäviä pistemäisiä kilpailuhaittoja. Kilpailuhaittoja voit-taisiin kuitenkin vähentää tai poistaa kokonaan, jos haittoja arvioitaisiin osana X Oy:n neuvot-telukunnan lausuntoa.

X Oy:n toiminnan arvioinnissa olisi huomioitava myös sen yhtiskunnalliset tavoitteet ja esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Lain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kullois-sessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhden-vertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä tyouralla.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa.

Komission SGEI-palveluja koskevassa ratkaisu- ja neuvontakäytännössä on katsottu erilaisten työllisyyttä helpottavia palvelujen kuuluvan sinänsä SGEI-päätöksen piiriin. Ruotsi Samhall Ab:n yhtiöjärjestykseen kirjattuna tehtävänä on edistää toiminnallisesta häiriöstä tai vammasta (engl. functional impairment) kärsivien henkilöiden sopeuttamista työmarkkinoille tarjoamalla heille räätälöityjä työpaikkoja. Pystyäkseen täyttämään tämän tehtävän, Samhall tarjoaa tava-roita ja palveluja liiketaloudellisin perustein useilla eri markkinoilla. Palveluja tarjotaan esim. siivouspalvelumarkkinoilla, toimisto- ja kiinteistöpalvelumarkkinoilla sekä vähittäis- ja jäl-leenmyyntimarkkinoilla.

X Oy:lle annettaisiin vastaavalla tavalla palvelutehtäväksi edistää osatyökykyisten sopeutta-mista työmarkkinoille tarjoamalla räätälöityjä työpaikkoja.

5.2.2.5 Yritystukineuvottelukunnan arvio ja keskustelu komission kanssa

Komission kilpailun pääosaston virkamiehet ovat TEM:issä valmisteltavaa palkkatukiudis-tusta koskevissa alustavissa ja epävirallisissa keskusteluissa vuonna 2020 painottaneet SGEI-sääntelyn osalta sitä, että SGEI-palveluun liittyvän markkinapuutteen osoittaminen on huomattavasti helpompaa silloin, kun kyse on alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämisestä, kun näitä verrataan muutoin epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen. Tämä johtuu siitä, että epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden tilanne on väliai-kainen, kun taas alentuneesti työkykyisten tilanne on pysyvä. SGEI-tuki on komission mukaan

vaihtoehto epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen vain silloin, kun tuki on perusteltavissa epäedullisen aseman luonteella ja tukea myöntävällä jäsenvaltiolla on tarkemmat perustelut markkinapuutteelle.

Ehdotettu X Oy:tä koskeva laki olisi keskeisiltä osiltaan Ruotsin Samhall-mallin mukainen siten, ettei sen arvioida vaarantavan kokonaisuuden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tai sisältävän kielletyn valtion tuen elementtejä. Komissiolle ei näin ollen olisi tarpeen tehdä virallista valtiontukea koskevaa ilmoitusta vaan riittävää olisi keskusteluilla varmistaa, että kyse on Ruotsin mallia vastavan järjestelyn toteuttamisesta Suomessa.

5.2.2.6 Kilpailuhaittojen rajoittaminen

Kilpailuhaittojen rajoittamiseksi X Oy:lle asetetaan hinnoittelua ja yhtiön markkinaosuutta seuraava neuvottelukunta. X Oy:n rahoituksen osalta noudatettaisiin edellä mainitun komission SGEI-päätöksen ehtoja. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että yhtiö ei voisi saada osatyökykyisten tukemiseen enää muita päällekkäisiä tukia, kuten palkkatukea.

X Oy ei voisi valikoida heikoimmassa asemassa olevista henkilöistä vain kaikkein helpoimmin työllistettävissä olevia, jolloin valtiontuesta ei voi muodostua ylikompensoiva. Viranomaisohjaus ja viimesijaisuusperiaate olisivat välineitä tällaisen riskin minimoimiseksi. Ruotsissa on ylikompensoimisen riskiä lisääviksi tekijöiksi tunnistettu mm. liian alhaiset tavoitteet liiketoiminnan kannattavuudelle ja siihen liittyvälle seurannalle. Tuottavuuden tehostamiseen ei ole ollut riittävää painetta. Yhtiön tulospalkkiot voivat myös lisätä kannusteita valita palvelukseen heikoimmassa asemassa olevista henkilöistä helpoimmin työllistyviä eli tuottavimpia, vaikka palvelutoimintoon osoitettaisiin vain hieman enemmän henkilöitä kuin mitä liiketoiminnan rekrytointitarve edellyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi ja puuttuisi mahdollisiin X Oy:n toiminnan kilpailuhaittoihin osana omistajaohjausta.

5.2.3 Vaikutukset yhteiskuntavastuun toteutumiseen

Osatyökykyisiä työllistävän X Oy:n myynnistä osa perustuisi todennäköisesti palvelujen ostajan haluun tukea osatyökykyisten työllistymistä. Sosiaalisen vastuun painottaminen on lisääntymässä ja osatyökykyisiä työllistävän yrityksen palveluiden hyödyntäminen voi olla monelle yritykselle hyvä tapa osallistua vastuun kantamiseen. Samanlainen paine lisääntynee myös julkisella sektorilla. Ostopäätökset eivät yhteiskuntavastuuta kannettaessa eivät ensisijaisesti perustu tuotteen hinnan edullisuuteen tai laatuun vaan tuotteen valmistustavan vastuullisuuteen. Tällaisissa tilanteissa ei olisi kysymys kilpailun vääristymisestä eikä siltä osin tulisi rajoittaa markkinaosuuden lisääntymistä.

Yritysten näkökulmasta ympäristövastuullisuuden rinnalle on nousemassa myös sosiaalinen vastuullisuus, mikä tarkoittaa muun ohella myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä. Samalla olisi vältettävä kehitys, jonka myötä vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset joutuisivat vain vastuullisuutta osittaviksi esimerkeiksi, niin että palvelutyönantajat esittelevät osatyökykyisiä työntekijöitään yhteisönsä hyvän kansalaisuuden ilmauksina. X Oy tarjoaisi kuitenkin yrityksille vähäriskisen keinon osallistua yhteiskuntavastuullisesti työllistämiseen. X Oy:n liiketoiminnan menestymisen kannalta olisi tärkeää, että erilaiset yhteisöt haluaisivat käyttää sen palveluja yhteiskuntavastuun kantamiseksi.

5.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Koska X Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden määrä olisi rajallinen ja vain osa heistä olisi saanut työttömyysetuutta tai saisi sitä edelleen osa-aikaisessa työssä ollessaan, esityksen vaikutus välittömiin julkiselle taloudelle aiheutuviin työttömyysturvamenoihin arvioidaan vähäiseksi. Esityksen tavoitteena olisi heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistämisen X Oy:n palvelukseen sekä tukea heidän myöhempää työllistymistään, joten vaikutus työttömyysturvamenoihin arvioidaan joka tapauksessa menoja vähentäväksi.

Arvioitaessa osatyökykyisten työllistämisen edistämisen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan olettaa, että Suomessa työllistyminen on aina kannattava. Osatyökykyisen palkan maksaminen verovaroista olisi julkiselle taloudelle kalliimpi ratkaisu kuin säästyvien tukien ja lisäantuvien tuloverojen yhteismäärä. Staattisessa tarkastelussa työllistytävä osatyökykyinen voitaisi nettona ja julkinen talous vastaavasti häviäisi. Sosiaalivakuutusmaksut kustantava julkinen talous olisi myös maksujen saaja.

Kun otetaan huomioon työllistyvän henkilön vähentyvä julkisten palveluiden tarve, hänen lisääntyvät kulutusveronsa ja hänen palkkojensa osittainen kattaminen työllistävän yrityksen tulorahoituksella (verovaroista tulevan korvauksen sijasta), voisi kokonaisuus olla julkisen talouden kannalta lähes tasapainossa. Lisäksi olisi otettava huomioon työllistymisestä syntyvät dynaamiset vaikutukset ja niiden heijastuminen julkiseen talouteen. Nettovaikutusten kannalta on tärkeää, kuinka suurta työllisyyden lisäys on markkinoilla ja aito kasvulisäys on.

Selvityshenkilö toteaa, että osatyökykyisten työllistäminen pääosin verovaroin voi rasittaa julkista taloutta, mutta tuki voi kuitenkin parantaa kuitenkin työllisyyttä.

Ruotsin mallin mukaisesti osatyökykyisten työllistyminen avoimille markkinoille tulisi olla myös Suomessa keskeisenä tavoitteena niiden henkilöiden osalta, joilla on tähän edellytykset. Kaikkein positiivisinta olisi, jos osatyökykyiset työllistyisivät yksityisen työnantajan palvelukseen. Jos osatyökykyisen työkyky on alentunut kaksi kolmannesta tai puoleen tavanomaiseen työntekijään verrattuna ja osatyökykyisen palkka on normaalitasoa, on julkisen tuen tarve kuitenkin suuri riippumatta järjestelmästä ja työnantajasta. Myös avoimille markkinoille työllistyminen vaatii tuntuvaa julkista tukea, ellei osatyökykyisen työkykyä onnistuta nostamaan tai palkka ole työkykyisten saamaa palkkaa alempi taikka työllistäminen perustu muihin kuin taloudellisiin näkökohtiin (esim. yhteiskuntavastuullisuuteen). Keskeisenä tavoitteena olisi pyrkiä tehokkaasti kehittämään osatyökykyisten taitoja ja muita työnteon edellytyksiä, mikä kohtaisi työllistämisen taloudellista kannattavuutta.

Suomen olosuhteet ja Ruotsin Samhall- malliin kokemukset huomioiden selvityshenkilö arvioi vuotuiseksi määrärahatarpeeksi noin 25 000 euroa työllistyvää kohden. Tähän lukuun vaikuttaa olennaisesti myynnin määrä ja mahdollisesti myös toiminnan valittu mittaluokka. Suuri työllistettävien määrä voi tuoda pienempään volyymiin verrattuna työntekijäkohtaisia kustannussäästöjä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen lisää kysyntää ja tukisi talouden kasvua. Toisaalta julkisen sektorin alijäämien lisääntyminen voi vähentää kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Selvityshenkilö piti todennäköisenä, että julkisen talouden kannalta toiminta on nettomääräisesti jonkin verran alijäämää aiheuttavaa tai kustannusneutraalia.

Suomen mallin toimeenpano edellyttäisi myös uuden välityömarkkinatoimijan pääomittamista. Suomen Euroopan elpymisvälinettä koskevassa rahoitusesityksessä (RRF) esitetään yhteensä 20 miljoonan euron määrärahaa vuosille 2022-2023.

Julkisen talouden vaikutuksia tulee myös arvioida siitä näkökulmasta, miten kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien työllistyminen vaikuttaa heille maksettaviin etuuksiin. Tällöin tarkasteltavaksi tulevat mm. työttömyysturva eli työssäoloehdon täyttyminen ja työkyvyttömyyseläkkeet eli ansioiden vaikutus maksussa oleviin eläkkeisiin.

Suomessa myynti olisi ainakin alkuvaiheessa vähäisempää kuin Ruotsissa. Myös henkilöstön määrä kasvaisi asteittain. Tuen tarvetta vähentäisi se, että kustannustaso on Suomessa jonkin verran alempi kuin Ruotsissa. Nettokustannukset olisivat pienemmät, koska osatyökykyisten palkka ja saamat palvelut ja työpaikka vähentäisivät heidän sosiaalietuuksiaan ja myös muiden palveluiden tarvetta. Lisäksi eri veronsaajien verotulot lisääntyisivät. Tätä kokonaisvaikutusta on arvioitu taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.

Valtion talousarvion näkökulmasta olisi huomioitava, että uudet menot näkyvät budjetissa erillisenä määrärahana mutta säästyvät menot tai lisääntyvät tulot sulautuvat niitä koskevien suurten määrärahojen tai tuloarvioiden sisään näkymättä erillisinä erinä. Esimerkiksi osatyökykyisten työllistymisestä aiheutuvaa työmarkkinatukimenojen vähenemistä ei erikseen todeta budjetissa vaan tätä koskeva lähes kahden miljardin euron momentti esitetään ja lasketaan erilaisista makrosuureista käsin. Sama koskee yli 20 miljardin euron arvonlisäveromomenttia. Sen yhteydessä ei erikseen lasketa eikä esitetä työllistyvien osatyökykyisten maksamien arvonlisäverojen lisäkertymää. Näin ollen budjetissa tasapainoa heikentävät menot nousisivat esiin, mutta tasapainoa vahvistavat menot ja tulot jäisivät näkymättä.

5.2.5 Taloudellisten vaikutusten arviointia

Lakiesityksen lähtökohtana olisi Ruotsin Samhall-yhtiö ja Suomen työpankkimalli. Molemmat työllistävät osatyökykyisiä ja molempien toiminta perustuu vahvaan julkiseen taloudelliseen tukeen. Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämällä tavoitellaan sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä.

Osatyökykyisten työllistämisen taloudellisia hyötyjä arvioitaessa olisi huomioitava julkisen tuen kilpailua vääristävä vaikutus silloin, kun valikoidusti myönnettävä tuki kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Tuki voisi vääristää markkinoita ja aiheuttaa hyvinvointitappioita erityisesti silloin, kun kilpailu ei toimi. Näissä tilanteissa julkinen rahoitus olisi tarkoituksenmukaisempaa käyttää toisin ja tuella tavoitellut hyödyt jäävät saamatta (vaihtoehtoiskustannukset). Vaikka tuki olisikin valtioneuvoston puitteissa sallittua, olisi silti syytä arvioida, saavutetaanko tuella todella enemmän kuin mitkä sen aiheuttamat hyvinvointitappiot ja vaihtoehtoiskustannukset olisivat.

Markkinoille aiheutuvien hyötyjen ja haittojen sekä positiivisten nettotuottojen arvioinnin lisäksi on arvioitava sitä, paraneeko osatyökykyisen henkilön taloudellinen asema enemmän kuin hän pystyy omalla työllään tuottamaan. Jos osatyökykyisen työssä ollessaan saamat nettotulot ylittävät hänen ilman työtä saamansa nettotulot, olisi arvioitava syntykö osatyökykyisen työstä yhteiskuntaan tätä erotusta suurempi tuotosten nettolisäys. Tämä ohella voitaisiin vielä arvioida tulojaon muuttumista osana yhteiskunnallisten arvojen tarkastelua.

Taloudellisia hyötyjä saavutetaan, jos työn tuotos ylittää työn järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Nettolisäystä arvioitaessa merkitystä on mm. sillä, mitä maksetaan palkkana, miten paljon etuudet vähenevät, mikä on käytetty työaika, millä hinnalla työn tuloksia onnistutaan myymään, mitkä ovat työnantajan kustannukset ja miten verotus vaikuttaa näihin eriin. Selvityshenkilön raportissa muistutetaan, että taloudellisia vaikutuksia koskevat laskennalliset vaikutusarviot ovat epävarmoja ja nojautuvat oletuksiin.

5.2.6 Yhtiön liiketoimintaan liittyvät riskit

Osatyökykyisten tuetun työtoiminnan alkuvaiheessa suurin taloudellinen riski olisi liiketoiminnan käynnistymisessä. Ruotsissa Samhall –malli on vuosien saatossa rakentunut vähitellen ja tänä aikana malliksi on vakiintunut, että yhtiön tuloista noin kolmannes katetaan liiketoiminnan tuotoilla. Ruotsin Samhall on myös kerännyt vuosien varrella merkittävän taseen. X Oy:n osalta vastaavaan tilanteeseen pääseminen olisi todennäköisempää, jos yhtiö keskittyisi toiminnassaan aluksi rajatuille toimialoille ja muutamaa keskeiseen alueeseen.

5.3 Työpoliittiset vaikutukset

Työpolitiikan osalta voidaan arvioida, että malli tuottaisi vain vähän syrjäyttämisaikutusta, koska se tavoittelee kaikkein vaikeimmin työllistäviä.

5.3.1 Työllistämisen sosiaalipoliittiset vaikutukset

Osatyökykyisten työllistämisen tukemisella on myös sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Työllistymistä pidetään tärkeänä, jotta osatyökykyisillä olisi mahdollisuus tehdä työtä, hankkia sillä toimeentulonsa, kokea yhteisöllisyyttä ja välttää syrjäytyminen. Kysymys on ihmisoikeuksista, tasa-arvosta ja yhteisvastuusta, joilla on itseisarvoa yli taloudellisten perusteiden. Ihmisten lähtökohdat ovat heistä itsestään riippumatta erilaisia, joten taakan jako olosuhteiden tasaamiseksi on oikeudenmukaista. Syrjäytymisen ehkäisemisen positiiviset vaikutukset heijastuvat usein ihmisten lähipiiriin ja nostavat samalla muidenkin kuin tuen ensisijaisen kohteen mahdollisuuksia selviytyä elämässä hyvin. Tällöin sivutaan jo myös taloudellisia hyötyjä varsinkin pitkällä aikavälillä. Osatyökykyisten työllistäminen on sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta selkeästi kannatettavaa toimintaa.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämällä saavutettavan työllisyyden lisäyksen voidaan arvioida olevan vastaavaa kuin työllistettävien määrä. Esimerkiksi syrjäytysvaikutus voidaan olettaa näissä tilanteissa suhteellisen vähäiseksi. Toiseksi mahdollisen lievän kasvuvaikutuksen kautta voi syntyä välillisesti hieman työllisyyden lisäystä. Työllistävien tulojen lisääntyminen lisää kysyntää ja tukee talouden kasvua. Toisaalta julkisen sektorin alijäämien lisääntyminen voi vähentää kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä.

Työllistämisen vaikutus julkiseen talouteen riippuu siitä, millaisia henkilöitä Suomen mallin toimijana olevaan yritykseen työllistetään ja miten heidän työllistämisen vaikutus heidän etuksiinsa sekä miten tämä työllistäminen vaikuttaa markkinoihin laajemmin. Kun selvityksessä ehdotettu lainsäädäntö väistämättä jättää harkinnanvaraa osatyökykyisten valinnan suhteen ja valittujen työurien suhteen, varmaa tietoa palveluiden ja työllistämisen piiriin tukevien osatyökykyisten ominaisuuksista ja aiemmista etuksista sekä palveluista ei voida saada. Voidaan kuitenkin olettaa, että vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset, joilla on työhalua ja myös työkykyä jäljellä, voisivat pääosin olla työmarkkinatukea saavia pitkäaikaistyöttömiä. Toisaalta mukana on oletettavasti myös osatyökykyisiä, joilla on sairauksia, vikoja tai vammoja. Heistä suurin osa olisi todennäköisesti täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä. Osa osatyökykyisistä ei voi työskennellä tai muista syistä ei työskentele kokopäiväisesti.

Tässä esitettävässä arviossa yritykseen oletetaan työllistettävän ihmisiä laskennallisen yksinkertaistuksen vuoksi käytännössä kahdesta kohderyhmästä: toisaalta pitkäaikaistyöttömiä, joilla on terveydellisiä rajoitteita, eli käytännössä ns. TYP-palveluiden asiakkaista (75 %) ja toisaalta täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevista henkilöistä (25 %).

Esimerkiksi täysipäiväisesti työmarkkinatuelta työllistyvät menettävät käytännössä työllistyesään suurimman osan sosiaalietuuksistaan. SISU-mikrosimulointimallilla valtiovarainministeriössä laaditun esimerkkilaskelman mukaan tällaisen henkilön käytettävissä olevat tulot kasvaisivat reilulla 500 eurolla hänen työllistytessään 1 700 euron kuukausipalkalle, joka vastaa suunnilleen kiinteistöalan palkkataulukon alinta palkkaryhmää. Yritykselle työllistämistä koituisi 25 prosenttiyksikön työnantajamaksujen sekä Samhallin aineistojen perusteella arvioitujen noin 12 prosenttiyksikön muiden kulujen huomioimisen jälkeen hieman alle 2 400 euroa kuukaudessa työllistämiseen liittyviä suoria kustannuksia täysipäiväistä työllistynyttä kohti. Jos yritys pystyisi kattamaan näistä kuluistaan Samhallin tapaan suunnilleen kolmasosan liiketoiminnasta kertyvillä tuloilla, tarkoittaisi tämä, että julkista tukea palkkaukseen tarvittaisiin kuukaudessa noin 1 600 euroa työllistettävää henkilöä kohti. Ottaen huomioon tuloverojen muutokset sekä etuuksien väheneminen, syntyisi julkiselle taloudelle kokonaisuutena työllistämistä rasisista noin 430 euroa kuukaudessa eli noin 5 100 euroa vuodessa

Henkilön poistuessa työllistymistä edistävien palveluiden piiristä syntyy näissä palveluissa säästöjä. Palveluiden kustannuksista ei ole täsmällistä seurantatietoa. Karkeiden kuntien tietoihin sekä aktivointiasteisiin perustuvien tietojen perusteella tässä arvioidaan näiden säästöjen olevan noin 2 500 euroa vuodessa. Mikäli koko tulojen kasvu käytetään kulutukseen, välillisen verotuksen kautta kertyy lisätuloja 28 prosentin implisiittinen kulutuksen veroaste olettaen noin 1 700 euroa vuodessa. Pidemmällä aikavälillä työllistyminen tuottaa todennäköisesti säästöjä myös kansaneläkkeissä. Nämä säästöt kumpuavat työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden sovitte- lusta – todennäköisesti henkilöiden aikaisempi työhistoria on vähäinen, ja heidän lähtökohtai- nen eläkekertymänsä heikko – sekä toisaalta kasvaneen eläkkeen tuottamien verotulojen, pää- asiassa kulutusverojen, kautta. Osatyökykyisen on oletettu olevan työllisenä vuoden ja jäävän eläkkeelle 65-vuotiaana ja elinajanodotteena on käytetty 82 vuotta. Mikäli eläkkeellä olo kestää siis 17 vuotta ja tämä vaikutus realisoituu keskimäärin 20 vuoden päästä työllistämisestä, on sen nykyarvo 3,5 % diskonttausoletuksella noin 2 000 euroa. Tässä esimerkkitapauksessa ensim- mäisen ryhmän eli pitkäaikaistyöttömien osalta kokonaisuus on silloin julkisen talouden näkö- kulmasta pitkällä aikavälillä hieman positiivinen (noin tuhat euroa) työllistämistä kohden.

Suorittamalla vastaavan kaltainen laskelma työkyvyttömyyseläkkeellä olevalle henkilölle saa- daan lopputuloksena noin 1 800 euron vuosittainen julkisten menojen nettomääräinen kasvu. Keskeisen eron laskelmassa muodostaa laskelmassa oletettu työllistyminen osa-aikaisesti noin 700 euron kuukausiansiotasolle työkyvyttömyyseläkkeen lepäämissäännöksistä johtuen. Myös palveluissa tapahtuvien säästöjen on oletettu olevan aktivointipalveluiden osalta matalampia. Jos nämä henkilöt kuitenkin työllistyisivät täysipäiväisesti esimerkiksi 1 700 euron palkalle, pienenesi julkista taloutta heikentävä vaikutus merkittävästi eläkkeen jäädessä lepäämään työl- listymisen ajaksi.

Yritykseen työllistäminen laskelmassa oletetulla tavalla olisi siis karkeasti arvioiden kaikkien ryhmien osalta yhteensä julkisen talouden kannalta suunnilleen kustannusneutraalia; pääryhmän eli työmarkkinatukilaisten osalta lievästi positiivista ja pienemmän ryhmän eli työkyvyttömyys- eläkkeellä olevien osalta selvemmin negatiivista. Lyhyellä aikavälillä nettokustannukset ovat suuremmat, sillä osa säästöistä kertyy vasta hyvin pitkällä aikavälillä kansaneläkejärjestelmän kautta. Laskelma on sikäli optimistinen, että se olettaa yrityksen kykenevän kattamaan Samhal- lin tapaan kolmasosan menoistaan tuloillaan. On kuitenkin huomioitava, että Samhall on pitkät perinteet omaava toimija, jonka kohderyhmä poikkeaa jossain määrin Suomen mallin toimijalle suunnitellusta kohderyhmästä. Mikäli vain 20 prosenttia toiminnan menoista kyettäisiin katta- maan tuotoilla, nousisi työmarkkinatuelta työllistettävän kustannus noin 2 700 euron vuosit- taiseksi lisämenoksi, ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistettävän noin 2 400 euron vuosit- taiseksi lisämenoksi.

Laskelma sisältää oletuksen, ettei yritykseen työllistetä sellaisia osatyökykyisiä, jotka muutoinkin olisivat saattaneet työllistyä. Samoin on oletettu, ettei yrityksen toiminta aiheuta syrjäyttämisaikutuksia muualla työmarkkinoilla. Näiden vaikutusten ottaminen huomioon muuttaisi työllistymisen julkisen talouden näkökulmasta kannattamattomaksi. Toisaalta mikäli yritys kykenee vahvistamaan osatyökykyisten polkuja avoimille työmarkkinoille, voi tästä seurata positiivisia vaikutuksia. Ruotsin Samhallin työntekijöiden virta pysyvästi avoimille työmarkkinoille on kuitenkin vähäistä, karkeasti arvioiden vain noin 2 prosenttiyksikön tasoa yhtiön ydintehtävien työvoimasta. Tämä johtuu suuresta paluumäärästä ja siitä, että lähes puolet muualle siirtävistä noin 1500 henkilöstä lähtee Samhallin kehitystyöpaikoista (ei siis ydinryhmästä).

Pessimistisemmillä oletuksilla, 10 %:n syrjäyttämällä ja 95 %:n kohdentumisella henkilöihin, jotka eivät muutoin olisi työllistyneet, on vaikutus tuhannen henkilön työllistämisestä n. 2,5 miljoonaa euroa julkista taloutta heikentävä. Mitä suuremmaksi yrityksen toiminta kasvaa, sitä suurempia ovat negatiiviset vaikutukset. Jos yritys onnistuisi vaikuttamaan työllistettävien urapolkuihin merkittävässä määrin positiivisesti, se vaimentaisi negatiivista vaikutusta. Itse yrityksen talouden näkökulmasta tuhannen yksilön työllistäminen, ottaen huomioon 25 prosentin osaaikaisten osuuden, aiheuttaisi edellä kuvatuin oletuksin noin 25 miljoonan euron vuotuiset kulut ilman erityisten valmennus- ja tukipalveluiden huomioimista. Määrärahan tarve riippuisi siitä, miten merkittävän osan X Oy:n menoista yritys kykenisi kattamaan tuloillaan. Kolmanneksen kattamisoletuksella tarve olisi näin ollen noin 17 miljoonaa euroa vuodessa ja erityisesti lyhyellä aikavälillä realistisemmalla 20 % oletuksella noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Ottaen valmennus- ja tukipalveluiden yms. mahdollisen lisätarpeen kustannukset huomioon valtion korvausmäärärahan tarve olisi suurempi. Näiden oletusten lisäksi yrityksen menorakenne vaikuttaa myös laskelman lopputulokseen – jos muut kuin henkilöstökustannukset kasvavat merkittävästi, luvut näyttäisivät julkisen talouden näkökulmasta heikommilta.

Keskeisiin oletuksiin liittyvistä epävarmuuksista huolimatta vaikuttaisi siltä, että osatyökykyisten työllistäminen yritykseen selvityksessä ehdotetulla tavalla on todennäköisesti julkisen talouden kannalta nettomääräisesti kustannusneutraalia tai pikemminkin jonkin verran alijäämää aiheuttavaa toimintaa. Laskelmassa ei ole huomioitu julkisten varojen keräämiseen liittyvää verotuksen vääristävää ominaisuutta.

5.3.2 Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi

Osatyökykyisten ohjauksesta vastaava keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto ja toiminta-alueet päätetään myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

(Lausuntokierroksen jälkeen arvioidaan myös vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, tehtäviin ja menettelytapoihin, organisaatioon ja henkilöstöön sekä hallinnollisiin tehtäviin ja kustannuksiin.)

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1.1 Yhtiön tehtävät

Selvityshenkilön ehdotuksen mukaan perustettavalla yrityskonsernilla voisi olla vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämisen eli liiketoiminnan lisäksi myös muita tehtäviä. Selvityshenkilön ehdottamassa mallissa uusi toimija vastaisi toisena tehtävänä sen toiminnan

piiriin osoitetuille osatyökykyisille tärkeiden työllistymistä edistävien palveluiden asianmukaisuudesta ja riittävydestä varmistuen niitä, järjestäen niitä tai tuottaen niitä itse. Yrityskonsernin kaksi perustoimintamuotoa olisivat palvelutoiminto ja liiketoiminta, jotka tukeutuisivat valtion vahvaan rahoitustukeen. Selvityshenkilö perustelee tätä sillä, että tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki.

Selvityshenkilö ehdotti, että kolmantena tehtäväalueena voisi olla sellaisten muiden vaikeassa asemassa olevien ihmisryhmien työllistymisen auttaminen, jotka pyrkiessään työmarkkinoille tyypillisesti kohtaavat huomattavia esteitä mm. ennakkoluulojen tai pelkojen vuoksi. Tällaisia henkilöryhmiä ovat mm. iäkkäät työttömät, vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret, vammaiset, maahanmuuttajataustaiset henkilöt ja vankeudesta vapautuneet henkilöt. Kysymys ei tällöin olisi osatyökykyisistä eikä tuottavuuden alenemaa tai siihen perustuvaa kompensatiota lähtökohtaisesti näiden ihmisten kohdalla olisi. Yrityskonsernin toiminnalla helpotettaisiin mainittujen ihmisten pääsyä avoimille työmarkkinoille.

Toiminta olisi markkinaehtoista ja hyödyntäisi vain muidenkin toimijoiden käytettävissä olevia työllisyystukia. Mitään erityistukea ei annettaisi, koska siihen ei olisi tarvetta lähtökohtaisesti täysin työkykyisten ja pääosin ammattitaitoisten henkilöiden ollessa kysymyksessä. Tarkoitus olisi Yrityskonsernin osaamisella ja luotettavalla maineella tukea korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien edellytyksiä ylittää asenteelliset esteet. Yrityskonsernin tätä varten perustettu tytäryhtiö ottaisi näihin ryhmiin kuuluvia osaaviksi ja luotettaviksi arvioimiaan henkilöitä palvelukseensa siinä vaiheessa, kun heidän työpanoksensa olisi onnistuttu myymään markkinaehtoisesti ulos.

Selvityshenkilön mukaan tytäryhtiö antaisi sopimusehdoin ostajalle turvaa sen varalle, että työntekijä osoittautuisikin työhön sopimattomaksi. Ostaja pääsisi sopimuksen perusteella helposti eroon työntekijästä, joka silloin jäisi tytäryhtiön vastuulle. Tästä voisi koitua tytäryhtiölle kustannuksia. Tytäryhtiö rahoittaisi toimintaansa ottamalla siivun siitä korvauksesta, jonka ostaja maksaa työntekijän suorituksista. Selvityshenkilön mukaan mallin etuna olisi se, että korkean kynnyksen omaaviin ryhmiin kuuluvat täysipainoiset työntekijät saisivat selkänajakseen uskottavuuden lisäystä pyrkiessään työllistymään markkinaehtoisesti. Tilaajatyönantaja voisi vähäisellä riskillä käyttää työntekijää. Jos malli toimisi tarkoitetulla tavalla, jossakin vaiheessa tilaajatyönantaja ottaisi työntekijän suoraan palvelukseensa. Tytäryhtiön tulisi tukea työntekijän siirtymistä suoraan tilaajatyönantajan palvelukseen heti, kun se tilaajatyönantajalle sopii.

Selvityshenkilön mukaan tehtävien hoitaminen edellyttäisi erityyppisten tehtäväalueiden erottamista mm. ristiinsubvention estämiseksi. Markkinoilla tapahtuva toiminta olisi syytä organisoida tytäryhtiöksi. Selvityshenkilön mukaan ei ole kuitenkaan selvää syytä, miksi osakeyhtiössä myyntitoiminta tai palvelutoiminta pitäisi erottaa erilliseksi tytäryhtiöksi. Kun osatyökykyinen on osallinen sekä palvelutoiminnoissa että myyntitoiminnoissa, ja nämä liittyvät asiallisesti toisiinsa, on yksinkertaisinta, että toimijoita on vain yksi eikä kaksi. Tarvittava taloudellinen erillisuus voitaisiin osakeyhtiömallissa toteuttaa riittävästi erillisten vastuualueiden kautta. Sen sijaan mainittu kolmas tehtäväalue eli korkean työllistymiskynnyksen kohtaavien työkykyisten työllistäminen olisi selvintä organisoida erilliseksi tytäryhtiöksi sekä osakeyhtiö- että liikelaitosmallissa. Tämä tehtävä poikkeaa logiikaltaan ja rahoitukseltaan täysin kahdesta muusta.

Selvityshenkilön mukaan yrityskonsernin kolme tehtäväaluetta voisivat siten olla vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten saamien palveluiden varmistaminen ja tarvittava täydentä-

minen (julkisella rahoituksella), vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistäminen (mm. tuotteiden ja suoritusten myynti valtion korvatessa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan) ja korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien muualle työllistymisen järjestäminen (ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea).

Selvityshenkilön mukaan palvelut osatyökykyiselle aiheuttavat kustannuksia, joita ei voi siirtää hintoihin. Alhaisen tuottavuuden työstä taas saa markkinoilta osan eli tehdyn työn hinnan. Saamatta jää tuottavuusvajeesta johtuen tekemättä jäävän työn hinta. Tämän tekemättä jääneen työn aiheuttama vaje voidaan siirtää valtion korvattavaksi. Palveluita korvattaessa kysymys ei kuitenkaan ole työnteossa ilmenneen tuottavuusvajeen korvaamisesta vaan julkisten palveluiden tuottamisesta osatyökykyisille. Palvelutoiminto perustuu yhteiskuntapoliittisiin tarpeisiin saada osatyökykyisten henkilökohtaisia ominaisuuksia ja elämänhallintaa vahvistetuiksi. Asialla on välillisiä vaikutuksia asianomaisten toimintakykyyn liiketoiminnan tehtävissä. Pääosin osatyökykyisen saama palvelutoiminta rahoitettaisiin osana yleisiä työvoimahallinnon tai muiden viranomaisten palvelurakenteita.

Suomen mallin toimija voisi harjoittaa toimintaa eri puolilla maata. Mahdollisilla toimintaseuduilla tulisi kuitenkin olla riittävästi vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä, koska hyvä toimintakyky, esim. palveluprojektien toteutus, vaatii tietyn kriittisen massan työntekijöitä. Toiminnan kohderyhmää koskevien vaatimusten tulisi joka tapauksessa olla yhtä kunnianhimoisia kaikilla seuduilla. Yrityskonsernin toiminta olisi järkevää aloittaa parilla-kolmella väestörikkäällä seudulla. Alueellista laajentamista voisi harkita siinä vaiheessa, kun konsepti on saatu toimimaan vakaasti mahdollisten ensi vaiheiden tarkistusliikkeiden jälkeen.

6.1.2 Eri organisaatiovaihtoehtoja

6.1.2.1 Toimintamuodon valintaan vaikuttavat tekijät

Selvityshenkilön mukaan valittavan toimintamuodon valinnassa on huomioitava vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten aseman kohentaminen, joten toiminnassa korostuu yhteiskunnallinen vastuu eli sosiaalipoliittinen vastuu. Kilpailuhaittojen merkitys vähenee, kun toiminta on rajoitettua eikä toiminta voi useilla aloilla muodostua merkittäväksi uhkaksi täysimääräisesti työkykyisten varassa toimivalle yritystoiminnalle. Avainroolissa olisi osatyökykyisten asiakkaiden tukeminen riittävin julkisin palveluin ja tavoitteena työllistyminen avoimille markkinoille, vaikkakin se on hidasta ja vähäistä ja voi lisääntyä vasta ajan myötä. Uuden mallin tulisi tarjota merkittävää osatyökykyisten tilanteen paranemiseen, joten tuntuva panostaminen heidän tukemiseensa ja palvelemiseensa olisi tärkeää.

Toimijan tuloksellisuus kasvaisi asteittain. Liikevaihto voi pysyä suppeana, kunnes liiketoiminnan muodot ovat hioutuneet ja työntekijöiden valmiudet ovat riittävästi kehittyneet. Työllistymisen tukea annettaisiin ennen työsuhdetta ja työsuhteen aikana valmennuksen, työnteon harjoittelun ja työolosuhteiden muokkauksen yms. palvelutoimenpiteiden keinoin hyödyntäen nykyistä laajaa julkisten palveluiden valikoimaa. Onnistumisen kannalta olennainen tekijä olisi, että toimijan maine, luotettavuus ja arvostus olisivat hyvällä tasolla ja sen verkostot olisivat toimivat. Kaikki edellyttää ammattitaitoista henkilökuntaa.

Usea osatyökykyinen tekisi yhdessä saman suorituksen kuin markkinoilla normaalisti tekee yksi työntekijä. Jos esim. jonkin teollisuustilan siivoaisi yksi markkinatoimijan siivoaja tietyssä ajassa, osatyökykyisten työllistämiseen perustuvassa mallissa saman työn tekisi kaksi tai kolme työntekijää samassa ajassa. Ero johtuu osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuserosta, ja siitä aiheutuvia markkinatoimijaa korkeampia kustannuksia valtio voisi korvata. Jos palkat ja

muut kustannukset olisivat samat henkilöä kohti, valtion tulisi korvata puolet tai kaksi kolmasosaa kustannuksista.

6.1.2.2 Osakeyhtiö

Ruotsissa toimijana on osakeyhtiö Samhall Ab. Osakeyhtiö on taloudellisen toiminnan muoto. Osakeyhtiön etuina on, että se on yleisesti tunnettu ja perusteellisesti laissa säännelty toiminnan muoto, osakeyhtiö on tähtää taloudellisesti kannattavaan toimintaan. Osakeyhtiössä on selkeät pääoman sijoittamisen ja riskinkannon säännöt. Omistajien erilainen äänivalta, rahoitusvastuu ja riskinkanto voidaan luontevasti järjestää. Osakeyhtiön päätöksentekomalli on tehokas ja yhtiön toimijoille säädettyt asemat (ml. erotettavuus) tukevat osaltaan tätä. Osakeyhtiön toiminnan raportointivaatimukset ovat kattavat ja antavat hyvän tietopohjan omistajille. Jos käytävissä on riittävä oma pääoma, selvä toimintaidea ja kannattavuustavoite, on osakeyhtiömuoto toimiva ratkaisu.

Osakeyhtiömalli voi olla selvityshenkilön mukaan haastava, jos omistajalla on tarvetta ohjata yhtiön toimintaa yhteiskuntapoliittisista näkökohdista käsin tai jos yhtiön toiminta ei ole taloudellisesti kannattavaa ja toiminta vaatii toistuvasti yhteiskunnan taloudellista tukea. Osakeyhtiölaissa toiminnan tarkoituksiksi säädetään tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Suomessa yhteiskunnalliset toimijat, mm. valtio, käyttävät kuitenkin osakeyhtiömuotoa moniin, myös voittoa tavoittelemattomiin tarkoituksiin. Yhdellä omistajalla on mahdollisuus ohjata merkittävästi yhtiön toimintaa. Selvityshenkilön mukaan tarvitaan ehkä kuitenkin yhden omistajan vahvasti yhteiskunnallisiin tehtäviin painottuvassa toiminnassa jokin tarkoituksenmukaisempi toimintamalli kuin osakeyhtiö, joka on nyt käytännön tilanteissa useimmiten ainoaksi koettu vaihtoehto.

6.1.2.3 Muita usean osallisen yhteisöjä

Muina vaihtoehtoina selvityshenkilö mainitsee lailla perustetut julkisoikeudelliset yhteisöt (esim. Kuntien takauskeskus) sekä osuuskunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia tai järjestämiä palveluita. Tähän malliin ei kuitenkaan selvityshenkilön mukaan sovi valtion ja joidenkin muiden yhteisöjen toiminta osatyökykyisten työllistämiseksi. Osuuskunnissa osapuolten asema ei riipu heidän taloudellisesta panoksestaan. Tästä on mahdollista poiketa osuuskunnan säännöissä. Säännöissä voidaan määrätä, että jäsenen äänimäärä kaikissa tai joissakin osuuskunnan kokouksessa käsiteltävissä asioissa lasketaan osuuksien ja osakkeiden omistuksen perusteella. Jäsenen äänimäärä saa olla suurempi kuin kaksikymmentä kertaa toisen jäsenen äänimäärä sellaisessa osuuskunnassa, jonka sääntöjen mukaan jäsenten enemmistön on oltava osuuskuntia tai muita oikeushenkilöitä tai jonka jäsenenä on sääntöjen mukaan oltava vähintään yksi julkisyhteisö.

Yhdistyksen voi yhdistyslain mukaan perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Yhdistyslaki ei kuitenkaan koske yhteisöä, jonka tarkoitus tai toiminnan laatu on pääasiassa taloudellinen. Jos valtio haluaisi hoitaa osatyökykyisten työllistämistehtävänsä yhdistysmuodossa joidenkin muiden tahojen kanssa, siitä pitäisi säätää erityislaki. Yhdistyksissä jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että päätösvaltaa käyttävät yhdistyksen valtuutetut. Valtuutettujen paikat tai osa niistä voidaan puolestaan jakaa yhdistyksen jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien kesken säännöissä mainituilla perusteilla.

Säätiöiden tarkoituksena ei voi säätiölain mukaan olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen perustajalle. Säätiö voi harjoittaa kuitenkin toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintansa rahoittamiseksi. Säätiössä ei varsinaisesti ole omistajia eikä jäseniä. Säätiön päättävävaltaa käyttää säätiölain nojalla säätiön hallitus, joka täydentää itse itsensä. Jos säätiön hallituksen jäsenen valitsee kuitenkin säätiön hallintoneuvosto tai säännöissä määrätty muu taho kuin hallitus, säännöissä voi määrätä toistaiseksi jatkuvasta toimikaudesta. Jos säätiön hallitus valitsee jäsenensä, säätiön perustamiskirjassa voi määrätä, että hallituksen yhden jäsenen toimikausi kestää eliniän tai on muuten toistaiseksi jatkuva.

Osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa lainsäädännössä on sinänsä joitakin joustoelementtejä, joita hyödyntäen voisi olla mahdollista luoda valtion ja muiden osallistujien varaan osatyökykyisten työllistämistä vastaava toimija. Nämä yhteisömuodot eivät kuitenkaan sisällä mitään ratkaisevan edullisia piirteitä valtion harjoittamaan osatyökykyisten työllistämistoimintaan verrattuna. Mainitut yhteisömuodot saattavat kuitenkin olla paremmin soveltuvia muiden kuin valtion toiminnan muodoiksi myös osatyökykyisten työllistämässä. Työpankkitoiminnassa onkin käytetty esim. osuuskuntamuotoa.

6.1.2.4 Valtion omistusosuus

Osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvää osakeyhtiötä ei todennäköisesti ole mahdollista muokata sellaiseksi, että se olisi houkutteleva sijoituskohde ulkopuolisille tahoille. Toiminta ei olisi varsinaisesti voittoa tuottavaa vaan vahvasti omistajan subventoimaa. Mahdollinen tekninen voitto syntyisi omistajan subventiosta. Valtiolla on riittävät resurssit rahoittaa yhtiön osakepääoma ja toiminta. Jos osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvä osakeyhtiö ajautuisi taloudellisiin vaikeuksiin, valtio joutuisi tukemaan toimintaa eikä vastaava tukea olisi saatavissa muilta osakkailta. Usean omistajan mallissa olisi myös muita haasteita. Yhtiön tarkoitus ja kohderyhmien valikoituminen (esim. vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin) saattaisivat ajan myötä käytännön tasolla vinoutua muiden intressien vuoksi. Valtion pyrkimys ohjata yhteiskunnallista tehtävää suorittavan yhtiön toimintaa hankaloituisi, jos yhtiöllä olisi myös muita omistajia. Muut yhteiskunnalliset toimijat, kuten esimerkiksi kunnat tai työeläkelaitokset, saattaisivat painottaa kustannuksiltaan edullisempien osatyökykyisten työllistämistä. Asiassa on huomioitava myös kuntien valtiota heikompi taloudellinen kantokyky sekä se, että työeläkeyhtiöiden näkökulmasta rahoituksella tulisi tukea niille voittoa tuottavaa toimintaa. Sekä kunnat että työeläkelaitokset voivat tarvittaessa myös itse perustaa vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä edistäviä organisaatioita.

Laajemman omistuksen tuoma asiantuntemus voidaan saada myös yhtiön käyttöön esimerkiksi hallituksen jäsenyyksiä hyödyntämällä, joten perustelluinta olisi, että valtio omistaisi vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvän toimijan kokonaan.

6.1.2.5 Valtion liikelaitos ja erillinen tytäryhtiö

Valtion virastomuoto ei sovellu liiketoiminnan harjoittamiseen. Valtion liikelaitos voisi olla vaihtoehto osakeyhtiölle, koska myös liikelaitos on tarkoitettu osakeyhtiön tavoin liiketaloudelliseen toimintaan, varsinkin jos yhteiskunta ohjaa vahvasti toimintaa ja sen rahoitusta. Valtion liikelaitoksella on siis piirteitä, jotka sopivat ehkä osakeyhtiötä paremmin selkeän sosiaalipoliittisen tehtävän ja liiketaloudellisen toimintatavan yhdistämiseen.

Liikelaitoksista on säädetty perustuslain 84 §:ssä ja laissa valtion liikelaitoksista sekä laissa metsähallituksesta. Nykyisiä liikelaitoksia ovat Senaatti-konserni ja Metsähallitus. Perustuslain 84 §:n mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Jos osatyökykyisten työllistymistä hoidettaisiin valtion liikelaitoksella, siitä olisi säädettävä erillinen laki. Perustuslaissa on varauduttu siihen, että eduskunta asettaa valtion budjetissa tavoitteita toiminnalle ja että toiminnan rahoitusta hoidetaan joltain osin valtion budjetin kautta.

Liikelaitosmalli voisi tulla harkittavaksi varsinkin, jos toiminnassa sosiaalipoliittinen rooli korostuu ja liiketaloudellinen rooli jää vähäisemmäksi, eli mitä enemmän toiminta keskittyy kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien aseman kohentamiseen.

Perustuslaissa ei ole suoraan säännelty liikelaitokselle sallittuja tehtäviä. Nykyiset liikelaitokset palvelevat lähinnä valtion organisaatioiden sisäistä toimintaa tai valtion omaisuuden ylläpitoa ja hyödyntämistä. Laki valtion liikelaitoksista lähtee siitä, että liikelaitosten toiminta suuntautuu valtion sisälle eli valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Selvityshenkilö ei kuitenkaan rajoittasi liikelaitoksen tehtävämäärittelyä vain valtion sisäisiin palveluihin. Liikelaitoksen tehtävänä osatyökykyisten työllistymisen edistäminen olisi puhtaasti yhteiskuntapoliittinen tehtävä ja liittyisi usean viraston keskeisiin tehtäviin. Kysymys ei olisi liiketoiminnan harjoittamisesta niinkään sen itsensä vuoksi kuin valtion vastuulla olevien ihmisten tukemisesta heille annettavilla työllistymistä tukevilla palveluilla ja työtehtävillä. Selvityshenkilön mukaan liikelaitos tukisi palveluillaan valtion ja sen useiden virastojen keskeisiä tehtäviä.

Vaihtoehtoisena mallina voisi olla Metsähallituksen rakenne, jossa liiketoiminta on erotettu tytäryhtiöiksi ja julkiset hallintotehtävät hoidetaan erillään liiketoiminnasta. Liikelaitoksessa valtio viime kädessä vastaa valtioon kuuluvan liikelaitoksen vastuista, mutta konkurssisuoja ei muodostu liiketoiminnan ongelmaksi EU:n kilpailulainsäädännön vaatimusten näkökulmasta. Liikelaitos voisi itsekin harjoittaa sellaista toimintaa, joka ei häiritse markkinoita. Liikelaitoksen tulisi vastata kaikenlaisesta vastuullaan olevia osatyökykyisiä koskevasta sosiaalipoliittisista perusteista annettavasta palvelutoiminnasta. Valtion liikelaitoksille voidaan lailla säädetyllä tavalla myöntää määrärahoja yhteiskunnallisten tehtävien hoitoon.

Selvityshenkilö esittää, että osatyökykyisten työllistämisen edellytyksiä vahvistava ja osatyökykyisiä työllistävä toimija voisi olla joko lailla perustettava valtion liikelaitos tytäryhtiöineen tai vaihtoehtoisesti osakeyhtiö mahdollisine tytäryhtiöineen.

6.1.3 Työllistämisen ja työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja

Julkinen toimija voi tukea osatyökykyisen tai vastaavassa asemassa olevan henkilön työllistymistä monin eri tavoin. Tuki voidaan kohdistaa toimenpiteisiin, joilla pyritään vähentämään työmarkkinakelpoisuutta heikentävien tekijöiden haitallista vaikutusta. Tuen hyväksyttävyyden voi heikentyä, jos tuetun henkilön työmarkkina-asema muuttuu tuen avulla vahvemiksi kuin keskimääräisillä työnhakijoilla yleensä. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymisen tuen tulee kuitenkin olla riittävän vahvaa, jotta tuella voidaan saada tuloksia aikaan.

Osatyökykyisten työllistämisen kohderyhmän ominaisuudet voivat olla niin haastavia, että mittavatkaan tuet eivät sellaisinaan auta heitä työllistymään. Tukitoimia (esim. palkkatuki) ei käytetä, jos työllistyminen ei onnistu ja henkilö pysyy työttömänä. Ruotsin Samhall-yhtiön toiminnan tavoitteena on osoittaa vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille työpaikka, koska muista tukijärjestelmistä ja työllistämiskeinoista riippumatta he eivät voisi sitä muulla tavalla saada. Samhall on siten viimesijainen työllistymiskeino ja tuki on keksitty yhdelle toimijalle. Seuraavassa käsitellään vaihtoehtoja tälle perusmallille.

6.1.3.1 Eri yhteisöjen yleinen tukeminen

Työllistämisen tuen voisi antaa kaikille yhteisöille, jotka työllistävät vastaavassa asemassa olevia osatyökykyisiä. Kilpailuhaittaa ei ole, koska jokainen ehdot täyttävä toimija voisi saada tuen.

Malli ei kuitenkaan antaisi varmuutta osatyökykyisten työllistymistä. Työllistyminen riippuisi toimijoiden omista päätöksistä, joihin vaikuttaisi tuen taso ja ehdot. Jos tuen taso olisi sama kuin yhden yhtiön mallissa, työllistämismallit voisivat jäädä alemmiksi, koska yhden yhtiön mallissa yhtiölle on asetettu julkinen palveluvelvoite työllistää osatyökykyisiä. Yleisessä tukimallissa työllistäminen olisi vapaaehtoista eikä tukea voisi mitata samoin kriteerein, kun yhden yhtiön mallissa.

Yhteisöjen yleisen tuen malli voisi kuitenkin olla täydentävä ratkaisu, jos päävastuun työllistämisestä kantaisi yksi osatyökykyisten työllistämistä vastuullinen yhtiö.

Yritykset saavat nykyisinkin palkkatukea työllistämiseen. Tuki olisi kuitenkin mitoitettava tarkemmin ja sille olisi asetettava ehtoja (mm. työllistettävien valinta), jotka vastaisivat yhden yhtiön mallissa annettavaa tukea. Vaikeassa asemassa olevien osatyökykyisten tuki olisi erillinen työllistämistuen muoto. Tukea ei kuluisi, jos työllistämistä ei tapahtuisi.

6.1.3.2 Yksilöiden tukeminen

Työllistyvää henkilöä voidaan tukea suoraan palvelusetelin tyyppisellä ratkaisulla siten, että tuki muodostaa käytännössä osan hänen palkastaan ja sivukuluista. Tuki seuraa henkilöä, jolloin työnantaja maksaa henkilölle yleisen palkkatason mukaisen palkan, mutta työnantajan palkkauskustannukset vähenisivät. Jos tuki olisi esimerkiksi kaksi kolmasosaa palkkauksen aiheuttamista kustannuksista, työnantajan vastattavaksi jäisi vain kolmannes kustannuksista. Yhden tavallisen työntekijän palkkaamisen kustannuksilla työnantaja voisi silloin palkata kolme osatyökykyistä. Työnantaja voisi siten valita, osoittaako se tietyn työtehtävän yhdelle tavanomaiselle työntekijälle vai työllistääkö tehtävään tukea saavaa osatyökykyistä. Malli olisi lähellä Samhall-mallia.

Osatyökykyisen kannalta tällainen setelimalli on riskialttiimpi, koska se vaatii henkilöltä kykyä työn hakemiseen. Monilla osatyökykyisillä voi olla rajalliset mahdollisuudet saada työnantaja vakuuttuneeksi osatyökykyisen palkkaamisesta, joten malli todennäköisesti vaatisi tukihenkilöä työnhakuun. Setelimalli voisi kuitenkin olla täydentävä ratkaisu muille kuin vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille.

6.1.3.3 Verotuki suoran tuen vaihtoehtona

Verotuki on mahdollinen, jos henkilö maksaa veroja. Jos osatyökykyisen työntekijän ansiotaso on niin alhainen, ettei veroa peritä, tuki ei ole käytettävissä.

Verotuen keskeinen etu on, että se perustuu olemassa olevaan säätelyyn eli verotusmuotoon ja hallinnon rakenteisiin. Tuki voidaan antaa yleensä suhteellisen yksinkertaisesti uutena vähenyksenä. Tukeen liittyvä hallinto, muutoksenhaku sekä muut mekanismit ovat jo olemassa. Toisin kuin esimerkiksi valtionavustuksissa, tuki ei edellyttäisi uusia tukijärjestelmiä. Verotuki monimutkaistaa kuitenkin verotusta, mitä ei pidetä verohallinnon ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta toivottavana. Verotuet voivat myös helposti johtaa piilotuksiin toisin kuin suorat tuet.

Verotuki voisi sinänsä olla mahdollinen tukitapa. Suoran tuen sijasta annettaviin verotukiin voi kuitenkin liittyä muita, verojärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisia tavoitteita (esim. menokeyhksen välttäminen), joten verotuki ei tukimuotona ole ongelmaton.

6.1.3.4 Velvoitetyöllistäminen

Ruotsin Samhall-mallissa on kyse osatyökykyisten velvoitetyöllistämisestä, koska yhtiön on työllistettävä sille osoitettuja osatyökykyisiä. Suomessa yksityiseen työnantajaan ei yleensä voi kohdistaa normaaliloissa pakottavia työllistämismenpiteitä, vaikka joissain Euroopan maissa tällaisia järjestelyjä on käytössä. Yksityiset yritykset voivat toteuttaa vapaaehtoisesti yhteiskuntavastuullisia rekrytointejä.

Perustuslaissa asetetaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus. Vaatimusten tavoitteena on varmistaa, että virkaan valitaan paras hakija. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten kannalta tällainen ehdoton lähtökohta kaikkien virkojen valintatilanteissa on merkittävä rakenteellinen este, koska osatyökykyisten taidot ja kyvyt eivät ole parhaita. Virkanimityksiä koskevat rajoitukset voivat heijastua myös työsuhteisten valintaan julkiselle sektorille.

Yhdenvertaisuuslaissa on säännelty joiltain osin ns. positiiviseen erityiskohteluun oikeuttavia perusteita. Lain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Lain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotohtävän hoidosta.

Käytännössä useimmat valtion virastot työllistävät yrityksiin verrattuna hyvin vähän osatyökykyisiä. Valtiolle voitaisiin kuitenkin asettaa joitain työllistämismenpiteitä, mikäli sopivat tehtävät arvioitaisiin huolellisesti etukäteen. Menpiteen tulisi todennäköisesti perustua lakiin ja sitä tarkentavaan säätelyyn.

Kunnilla on perustuslain takaama itsehallinto, mikä rajaa mahdollisuuksia velvoitetyöllistämiseen.

Osatyökykyisten näkökulmasta velvoitetyöllistäminen voisi aiheuttaa myös työpaikoilla ilmevästi torjuntaa, jos velvoite koettaisiin pakollisena rasitteena. Käytännössä tämä voisi ilmetä esimerkiksi haluttomuutena työn ohjaukseen. Velvoitetyöllistäminen voisi kuitenkin olla käytökelpoinen malli, mikäli siihen yhdistetään joustoja ja kannusteita. Lainsäädännön kehittämistä voidaan kuitenkin tarvita erityisesti julkisten työpaikkojen osalta. Velvoitetyöllistämällä tulisi tavoitella olemassa olevan työvoiman tarpeen tyydyttämistä eikä ylimääräisen työn luomista vain osatyökykyisiä varten.

6.1.3.5 Työllistämistä koskevia ehtoja hankinnoissa ja valtiontuissa

Osatyökykyisten työllistämistä voidaan tukea myös siten, että julkisen rahoituksen ehdoksi asetetaan osatyökykyisten työllistäminen siinä kohteessa, johon rahoitusta myönnetään. Käytännössä ehdot voisivat koskea julkisia hankintoja ja julkisia tukia (valtioneuvot). Osatyökykyisten työllistämistä koskeva ehto voidaan asettaa hankintasopimuksen ehdoksi tai ehdoksi tuen saa-

miselle, jos ehdot ovat EU:n hankinta- ja valtiontukisääntöjen mukaisesti syrjimättömiä ja avoimia. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa () on säännöksiä, jotka mahdollistavat mm. sosiaalisten seikkojen huomioon ottamisen hankinnoissa.

Selvityshenkilön raportissa arvioidaan, että työllistämisehdot merkitsevät niiden kohteen kannalta tehokkuushaittaa, ne lisäävät vastapuolen kustannuksia ja siten heijastuvat myös mm. hankintojen ja tuettavien hankkeiden hinta- tai laatuun. Mikäli asetetut ehdot ovat oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen ja laajuuteen tai tuen kohteeseen, voidaan aiheutuvaa haittaa pitää vähäisenä. Osatyökykyisiä koskevien työllistämisehtojen käyttö julkisen sektorin ostojen ja myöntämien tukien yhteydessä on tilanteesta riippuen kannatettavaa toimintaa, ja työllistämisehtojen käyttöön kannustetaan myös valtion toimin ns. Hankinta-Suomi –hankkeessa.

Osatyökykyisten rekrytointi työntekijöiksi edellyttää työllistämishalukkuutta sekä soveltuvia olosuhteita ja tukirakenteita. Tästä syystä työllistämisehto ei ainakaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta voisi olla kaavamainen vaatimus. Ehdon asettaminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa sekä yhteistyötä tarjouskilpailun voittaneen yrityksen kanssa esimerkiksi osatyökykyisen työntekijän valinnassa.

6.1.4 Muita vaihtoehtoja

6.1.4.1 Työttömyysturva

Työttömyysetuutta saavien työnhakijoiden ohjaamista X Oy:n palvelukseen voitaisiin tehostaa siten, että hakeutuminen tähän työhön olisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työnhakijan jättäessä hakeutumatta X Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla tai kieltäytyessä tästä työstä, työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisi, tuleeko työnhakijalle asettaa korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite.

Edellä tarkoitettu velvoittavuus voisi koskea vain työttömyysetuutta saavia työnhakijoita. X Oy:n palveluksessa olisi kuitenkin myös muuta sosiaalietuutta saavia sekä muita työntekijöitä, joita tällainen velvoittavuus ei koskisi.

X Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden yhdenvertaisuuden takia esityksessä lähdetään siitä, ettei velvoittavuus koskisi myöskään työttömyysetuutta saavia työnhakijoita. Valittua ratkaisua puoltaa myös se, että 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.

6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

6.2.1 Ruotsi

6.2.1.1 Samhall-yhtiömalli ja sen tavoitteet

Hallituksen esityksen mallina on keskeisiltä osin ollut Ruotsin Samhall-yhtiömalli. Samhall Ab on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tarkoituksena on tarjota työpaikkoja viimesijaisena keinona sellaisille osatyökykyisille henkilöille, jotka eivät itse kykene löytämään töitä avoimilta työmarkkinoilta. Näitä henkilöitä työllistetään Samhalliin, joka myy osatyökykyisten työsuorituksia, kuten siivoustöitä avoimilla työmarkkinoilla suurella valtion taloudellisella tuella. Toiminnan keskeisenä ajatuksena on, että Samhallista työpaikan saaneet osatyökykyiset

henkilöt pääsevät tekemään normaalisti töitä, ja heidän puutteelliseen työkykyynsä liittyvä tuottavuuden heikentyminen korvataan Samhallille EU:n komission hyväksymänä valtiontukena.

Samhallin palveluksessa on noin 23 000 osatyökykyistä. Näistä noin 20 000 on ydintehtävään liittyviä osatyökykyisiä työntekijöitä, vajaat 2 500 määräaikaisessa kehitystyöpaikassa olevia osatyökykyisiä ja vajaat 500 henkilöä on 75 %:n sairauskorvauksella olevia henkilöitä. Kehitystyöpaikka on tarkoitettu lähinnä alle 35-vuotiaille, joille annetaan johdettua työharjoittelua oikeissa työpaikoissa tavoitteena parantaa heidän työkykyään ja ammatillista osaamistaan. Kehityspaikkaan tulevat ovat osatyökykyisiä, mutta viimesijaisuusvaatimusta ei heidän osaltaan sovelleta. Lisäksi Samhallissa työskentelee noin 1500 muita kuin osatyökykyisiä henkilöitä, joiden osalta on tehty ministeriön kanssa liiketaloudellisin perustein sopimus harjoittelusta.

Samhallin pääasiallinen tarkoitus ei ole vahvistaa julkista taloutta. Sen rooli on laajalti sosiaalipoliittinen, ja sen tarkoitus on tuottaa suojatyöpaikkoja niiden tarpeessa oleville henkilöille joustavalla ja markkinahäiriöt minimoivalla tavalla. Yhtiöstä syntyy todennäköisesti julkiselle taloudelle kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa yhtiötä ei olisi. Kokonaisuudessaan Samhallin mittavaan julkiseen rahoitukseen ja siihen kytkeytyviin prosesseihin, kuten työpaikan saavien valintaan, liittyy paljon viranomaisen päätöksentekoon liittyvää harkinnanvaraisuutta.

Samhallin yhteiskunnallisissa tavoitteissa on kaksi keskenään helposti ristiriidassa olevaa tavoitetta: toisaalta alkuperäinen vaikeimmassa asemassa olevien auttaminen ja toisaalta avoimille markkinoille työllistettävien henkilöiden suuri määrä. Jälkimmäinen tavoite voisi johtaa siihen, että yhtiön johto toivoisi yhtiön palvelukseen helposti muualle työllistettäviä henkilöitä eli esim. lievästi osatyökykyisiä ja valmiiksi mahdollisimman ammattitaitoisia ihmisiä. Valtio on tästä syystä asettanut Samhallille hyvin haasteellisten osatyökykyisten vähimmäisosuutta koskevan vaatimuksen (40 %). Sen Samhall on viime vuosina ylittänyt selvästi (yli 60 %).

6.2.1.2 Samhallin rahoitus ja ohjaus

Valtion Samhallille maksaman ns. lisäkustannus-korvauksen enimmäismäärästä on säädetty täsmälliset laskentaperusteet (Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse). Ensin arvioidaan Samhallin laskennalliset henkilöstökustannukset (personalkostnader) tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi Samhallin liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä kyseisen toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilta suhteessa liikevaihtoon. Näin saatu laskennallisten henkilöstökustannusten summa vähennetään Samhallin todellisista henkilöstökustannuksista, ja erotus muodostaa arvion Samhallin lisäkustannuksista, jotka periaatteessa syntyisivät henkilöstön osatyökykyisyyden aiheutumasta tuottavuuden heikentymästä. Korvauslaskelma toistetaan jokaisen toimialan osalta, jolla Samhallilla on toimintaa, ja saadut lisäkustannusarviot lasketaan yhteen, jolloin saadaan valtion korvauksen ensimmäinen komponentti.

Henkilöstöön liittyviä oheiskustannuksia kompensoidaan myös. Yhtiön toteutuneiden oheiskustannusten ja toteutuneiden henkilöstökustannusten suhteella kerrotaan yhtiön laskennalliset henkilöstökustannukset. Näin saadut laskennalliset oheiskustannukset vähennetään todellisista oheiskustannuksista ja saadaan valtion korvauksen toinen komponentti. Kolmantena eränä kompensoidaan teknisiä mukautuskustannuksia, joita aiheutuu erityisistä apuvälineistä, työkalujen muokkauksesta, koneista ja ajoneuvoista, toimitiloista ym. osatyökykyisyyden edellyttämän toiminnan tarpeista. Tästä syntyy valtion korvauksen kolmas komponentti. Valtion korvauksen enimmäismäärä on mainittujen kolmen komponentin summa.

Samhallin poikkeuksellisesta luonteesta johtuen lisäkustannusten määrä on käytännössä varsin korkea ja Samhallin henkilöstömenojen suhde liikevaihtoon on varsin korkea. Ruotsalaisten

yritysten vastaava suhdeluku on useimmiten korkeintaan 50 prosenttia. Eron arvioidaan johtuvan siitä, että yritykset käyttävät paljon alihankintoja, jolloin niiden suorat palkkakustannukset jäävät suhteellisen mataliksi. Samhallille arvioidut henkilöstökustannukset muodostuvat laskelmassa tyypillisesti melko mataliksi, mikä johtaa Samhallin todellisiin kustannuksiin vertaavassa lisäkustannuslaskelmassa korkeaan lisäkustannusten määrään.

Samhallin rahoituksen enimmäistasoa ei ole täsmällisesti sidottu osatyökykyisyyden aiheuttamaan tuottavuuden alenemaan. Rahoitusratkaisu muodostaa kehyksen, jonka sisällä voidaan harjoittaa harkinnanvaraista toimintaa. Samhallin saama rahoituksen taso päätetään valtion budjetoitprosessissa samaan tapaan kuin virastojen rahoitus. Huomioon otetaan yhtiön tarpeet ja yleiset työllisyys- ja sosiaalipoliittiset, kuten toiminnan laajentamistarpeet, yhtiön talouden ja liiketoiminnan yleinen tila sekä tarve asettaa Samhallille tavoitteita tuottavuuden säilyttämiseksi. Yhtiön vuosittainen määräraha ei ole sidottu esim. Samhallin vuosittaiseen työtuntitavoitteeseen siten, että tuki olisi vakiintuneesti jotakin tasoa suhteessa työtuntiin. Samhallin valtiontuki oli monta vuotta ennallaan, jolloin mm. palkkakustannusten nousun takia yhtiön taloudellinen tilanne tiukkeni.

Samhall eroaa merkittävästi virastoista, koska sen tulot ovat osin riippuvaisia liikevaihdosta eli markkinoilla toimimisesta, ja toisaalta Samhall voi saada liiketoiminnassaan voittoa. Voittojen seurauksena Samhallille on kertynyt taseeseen varallisuutta, jota on aiemmin käytetty mm. investointeihin. Varallisuuden avulla voidaan tasata liiketoiminnan vaihtelua eli tappioita. Samhall ei maksa osinkoa.

Samhallia ohjataan valtion asettamilla tavoitteilla, kuten työtuntimäärää koskevat tavoitteet, oman pääoman tuotto, avoimille työmarkkinoille siirtyvien määrä sekä erilaisten osatyökykyisten työllistämiseen liittyvät tavoitteet. Keskeisin Samhallin rahoitukseen vaikuttava seikka on työtuntitavoitteen saavuttaminen. Mikäli tavoitetta osatyökykyisten tekemien työtuntien määrästä ei saavuteta, yhtiön valtiolta saamaa rahoitusta peritään takaisin vastaavassa suhteessa.

6.2.1.3 Työllistyminen ja työ Samhallissa

Samhalliin työllistyminen on ns. viimeinen vaihtoehto ja edellyttää, että henkilö on ennen sitä pyrkinyt työllistymään kaikin muin keinoin. Nämä keinot sisältävät mm. tavanomaiset palkkatuet sekä työympäristön sopeutukseen liittyvät tuet. Tämän kriteerin lisäksi henkilön on oltava osatyökykyinen. Osatyökykyisyydelle ei ole olemassa mitään yleistä säädettyä määritelmää. Osatyökykyisyys määritellään viime kädessä työvoimaviranomaisen prosessissa. Osatyökykyisyys voi olla seurausta mistä tahansa seikasta, kunhan se vaikuttaa henkilön työkykyä alentavasti.

Samhall-työpaikan tarpeessa olevia henkilöitä arvioidaan olevan enemmän kuin mitä yhtiö voi tarjota. Työvoimaviranomainen valitsee henkilöt ja ohjaa nämä töihin Samhalliin. Käytännössä Samhall ja työvoimatoimisto voivat epävirallisesti keskustella tekijöistä, joiden avulla löydetään sopivia henkilöitä. Joissain tapauksissa Samhall voi valita henkilöitä sille ositetusta henkilöstöjoukosta.

Henkilöllä on oltava työkykyä jäljellä, jotta hän voi osallistua Samhallin järjestämiin oikeisiin töihin ("riktigt jobb"). Muut henkilöt ohjataan kuntien tukitoimiin, joskin ero henkilöryhmien välillä ei ole yksiselitteinen. Samhallissa esimerkiksi 75 %:n sairauspäivärahalla oleville henkilöille on ollut vaikea löytää sopivia töitä samoin kun henkilöille, jotka on aikanaan palkattu Samhallin omaan, sittemmin supistuneeseen tuotantoon.

Työpaikka Samhallissa on pääsääntöisesti pysyvä työ. Samhall ei irtisano työntekijöitään. Pissimmillään työsuhde voi kestää jopa kymmeniä vuosia. Työtä tehdään henkilön työkykyyn suhteutettuna. Palkka ja mahdollinen sosiaalietuus eivät kuitenkaan yhteenlaskettuna voi ylittää 100 prosenttia, joten esimerkiksi 50 prosentin sairauspäivärahaa saava henkilö saa puolet palkasta. Muilta osin Samhallin palkka on kilpailukykyinen ja vastaa yleisiä työehtosopimuksia. Samhallista lähteville on erillinen menettely, jonka mukaan Samhalliin on mahdollista palata tietyn ajan puitteissa. Tavoitteena on kannustaa henkilöitä pyrkimään avoimille työmarkkinoille Samhalliin jäämisen sijaan.

Työ Samhallissa on pääasiassa asiakasyrityksissä tehtävää manuaalista työtä, kuten siivousta ja pakkaamista. Yhden täysin työkykyisen henkilön työpanoksen arvioidaan vastaavan 3,1 Samhallin työntekijän työpanosta. Aluksi Samhallin toiminnan pääpaino oli omassa valmistuksessa, sittemmin tilaajan tiloissa toteutettavien palvelut ovat tulleet vallitsevaksi toiminnan muodoksi.

6.2.1.4 Samhall ja markkinat

EU:n komissio ja Ruotsin kilpailuvirasto ovat tutkineet Samhallin toimintaa. Tämänhetkiseen toimintaan ei liity vireillä olevia oikeusprosesseja, vaikka ajoittain ilmenee kritiikkiä Samhallin toiminnan kilpailuvaikutuksista. Samhallin toiminnan luonteesta johtuen yhtiön on organisointava toimintansa tavalla, joka minimoi aiheutuvat markkinahäiriöt, joten yhtiön on mm. huolehdittava, ettei sen markkinaosuus jollakin alueella ja toimialalla kasva liian suureksi.

Samhall hankkii toimeksiantonsa käytännössä avoimilta markkinoilta joko suoramyynnillä kahdenvälisin kontaktein tai osallistumalla kilpailutuksiin. Samhallin työntekijät voivat siirtyä ostajan tiloihin työskentelemään niin, että Samhall pysyy työnantajana. Samhall voi myös siirtää työnjohdollisen toimivallan ostajalle ainakin joiltakin osin. Yhtiö ei näissä tapauksissa kuitenkaan siirrä työnantajatehtäviä ostajalle. Työntekijä saa siten Samhallin antaman työsuhdeturvan eikä hän ole riippuvainen työn tilaajasta. Tilaajan kannalta vakautta luo se, että Samhall kattaa henkilöstöön liittyvät riskit ja velvoitteet.

Samhallilla on hinnoittelumalli, jonka on tarkoitus turvata markkinaehtoista toiminnan hinnoittelua, mutta hinnoittelumallin merkitys on kuitenkin rajallinen. Käytännössä Samhall pyrkii hinnoittelemaan palvelunsa muiden yritysten hintatason mukaisesti eli esimerkiksi hyödyntämällä yleisesti alueella käytössä olevia siivouspalvelun hintoja per toimistoneliö. Jossain määrin on epäselvää, mikä suhde tarjoushinnan laskennalla ja markkinahintatason selvittämiseksi on Samhallin tarjousten hinnoittelussa. Yhtiön taloudellinen tilanne on kuitenkin niin vahva, että sillä on liikkumavaraa hinnoittelussaan.

Asiakas voi hyötyä yhteistyöstä Samhallin kanssa, koska Samhallin palvelujen käyttö on keino toteuttaa eri yhteisöjen tarvetta yhteiskuntavastuulliseen toimintaan. Samhallilla on vahva myönteinen maine, joten myös kaupallisten yritysten etujen mukaista on näkyvä yhteistyö Samhallin kaltaisten yritysten kanssa.

Samhall voi osoittaa työkohteeseen moninkertaisen määrän työntekijöitä verrattuna yksityisiin kilpailijoihin, koska valtion korvaa ylimääräiset henkilöstökustannukset. Suurempi työntekijämäärä on sinänsä luonnollinen seuraus osatyökykyisyydestä aiheutuvasta tuottavuuserosta. Samhallin kokonaishenkilöstömäärälle asetettu enimmäistaso rajoittaa välillisesti mahdollisuuksia vääristää työntekijämäärästä aiheutuvaa kilpailuetua.

Samhall tekee yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa suunnitelmia maakunnittaisista työtuntitavoitteista, jotta voidaan huomioida eri alueiden tarpeet: vahvoilla työmarkkinoilla, kuten Tukholmassa, on ylipäänsä vaikeampi saada työntekijöitä verrattuna esimerkiksi Pohjois-Ruotsiin.

Tarvittavan työvoiman määrä vaihtelee siten alueittain ja samalla yhtiön on seurattava, ettei sen markkinaosuus kasva jollakin alueella kilpailua vääristäväksi.

7 Lausuntopalaute

7.1 Selvitysvaiheen kuulemisen huomioiminen

Selvitystyön aikana eri tahoja kuultiin mm. pyytämällä lausuntoja osatyökykyisten olosuhteista ja työllistymisestä. Kuultavat edustivat mm. työmarkkinajärjestöjä, vammaisten ja sairaiden järjestöjä, välityömarkkinatoimijoita, välityömarkkinatoimijoita edustavia järjestöjä, työttömiä ja muita heikossa asemassa olevia ihmisiä edustavia järjestöjä, yrityksiä, kuntia edustavia toimijoita, yksittäisiä asiantuntijoita, taloudellisia tutkimuslaitoksia ja asiantuntijavirastoja. Lausuntoja saatiin noin 40.

7.1.1 Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet

Selvitystyöhön liittyvässä kuulemisessa todettiin, että osatyökykyisten työllistäminen edistää mm. osatyökykyisten toimeentuloa, sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia, elämänhallintaa, itsenäisen elämän mahdollisuuksia, osallisuutta, sosiaalisia suhteita, onnistumisen kokemuksia, yhdenvertaisuutta, osaamista ja työkykyisyyttä. Se ehkäisee myös täyttä työkyvyttömyyttä, syrjäytymistä, työttömyyden ylisukupolvisuutta, tukiriippuvuutta ja köyhyyttä sekä helpottaa työvoimapulaa. Työllistymisellä on myös muita välillisiä vaikutuksia kuten julkiselle taloudelle raskaiden sosiaali- ja terveystalvelujen ja lastensuojelupalvelujen käytön väheneminen.

Tavoitteina tulisi olla työllisyyden lisääntyminen ja osatyökykyisten työllistyminen nimenomaan avoimille työmarkkinoille. Jotkut kuultavat totesivat, että Ruotsin mallissa sosiaalipoliittinen näkökulma on vahva ja myös Suomessa tulisi pyrkiä samaan suuntaan. Vaikeasti työllistyvien työllistäminen vaatii merkittävää panostusta palveluihin ja esimerkiksi palkkatukeen. Osatyökykyisten palkkatyö parantaa osatyökykyisten työllisyysastetta, veronmaksukykyä ja ostovoimaa, vähentää muiden etuuksien tarvetta sekä lisää työelämän innovatiivisuutta ja luovuutta. Tavoitteeksi tulisi asettaa pysyvän tuetun työpaikan tarjoaminen myös henkilöille, jotka eivät yrityksistä huolimatta työllisty, myös työkyvyttömyyseläkeläisille tulisi olla turvallisia reittejä takaisin työelämään, myös työkyvyttömyyseläkekulujen laskua olisi tavoiteltava.

Selvitystyön aikana kuultujen mukaan työllistymistä ja työkykyä tukevia palveluita tulee yksinkertaistaa sekä asiakkaan että työnantajan näkökulmasta. Henkilöiden työllistymismahdollisuudet tulee arvioida ja tukea kuntoutuksellisten, koulutuksellisten ja valmennuksellisten interventioiden kautta työllistymistä ja työkyvyn kasvua. Kuntoutussäätiön mukaan 600 000 ihmistä arvioi, että sairaus tai vamma vaikuttaa heidän työllistymiseensä. Näistä henkilöistä 200 000 on työelämän ulkopuolella, 65 000 haluaisi työskennellä ja arvioi olevansa siihen kykeneviä. Kuntoutussäätiö toteaa edelleen, että pitkäaikaistyöttömistä joka viidennen eli 16 000 ihmisen työkykyä voitaisiin parantaa mm. kuntoutuksella. Kehitysvammaliiton mukaan 30 000 kehitysvammaisesta työikäisestä ihmisestä vain noin 600 on palkkatyössä, mutta 3000 – 6000 olisi potentiaalisia työllistyjiä.

Yritysten näkökulmasta osatyökykyisten työllistäminen liittyy myös yrityksen arvoihin ja kulttuuriin ja se on tärkeää erityisesti monimuotoisuuden ja työelämän tasa-arvon edistämisen näkökulmasta (eräs kaupan alan yritys arvioi tavoitteekseen työllistää 1-2 osatyökykyistä 100 työntekijää kohden).

7.1.2 Suhtautuminen Samhall-malliin

Kuulemisessa noin kaksi kolmasosaa tuki Samhall-tyyppisen mallin käyttöönottoa erilaisin kehittämispainotuksin. Malli sai tukea mm ammattijärjestöiltä ja vammaisten ja työttömien järjestöiltä sekä hallinnosta (Kela ja Keva). Mallin eduiksi mainittiin koeteltu toimintatapa, helppo asiointi, työpaikan varmistaminen, asianmukainen palkkataso ja turvallisuus työntekijän kannalta. Joidenkin lausujien mukaan malli voisi rakentua Samhallin ja työpankkien pohjalle. Samhallin perusajatus osatyökykyisten ja kehitysvammaisten työllistämisen aktivoimisesta valtakunnallisen toimijan avulla on hyvä ja arvokas malli.

Osatyökykyisten työllistämiseen liittyvien nykyisten toimintamallien kehittämiseen pohjautuva ratkaisua sai myös tukea. Kuulemisessa mainittiin nykyisten toimijoiden verkostoitumisen vahvistamisesta ja kertyneen osaamisen ja toimintatapojen hyödyntämisestä. Mahdollisena organisoitumismuotona työpankkiasiantuntijat mainitsivat franchising-mallin. Olemassa olevien joustavien ja tehokkaiden mallien korvautumista pelättiin, samoin kun kokonaisuuden monimutkaistumista, mikäli alalle tulisi uusi toimija. Nykymalleihin pohjautuvaa etenemistä tukivat mm. työpankki- ja työpajatoiminnan sekä välityömarkkinatoimijoiden edustajat, samoin EK ja THL sekä Työterveyslaitos. Myöskään Kuntaliitto ei nähnyt tarvetta erilliselle virastolle tai laitokselle, se muistutti myös työvoimapalveluiden siirtymiseen kunnille. Into ry edellytti nykyisten toimivien palveluiden ja välityömarkkinatoimijoiden rahoituksen turvaamista, mikäli uusi malli toteutetaan.

Kuulemisessa osatyökykyisiä työllistävät yritykset suhtautuvat kuitenkin varsin myönteisesti Samhall-tyyppiseen malliin, joskin kannanottoa pyydettiin vain muutamalta yritykseltä.

Samhall-mallista riippumatta valtaosassa lausuntoja painotettiin työn hakemista ja työssä selviytymistä tukevien oheispalveluiden (kuten työhönvalmennus, työn ja tukien hakupalvelu, mukautusten ohjaus, kuntoutus ja koulutus kuten oppisopimuskoulutus) tärkeyttä. Nämä tulisi sitoa kiinteäksi osaksi toimintamallia. Mallissa toivotaan vastattavan kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeisiin. Mallin tulee luoda mahdollisuuksia parantaa osatyökykyisten tilanteen tuntemista, mikä luo pohjan työllistymistä parantavan kuntoutus- ja muun vaikuttavan toiminnan käynnistämiseksi. Nykyiset ratkaisut ovat joidenkin lausujien mielestä jääneet lyhytjänteisiksi, aliresoiduiksi ja eristyksiin. Mallin tulisi olla kaikkia yrityksiä palvelevana osajana. Henkilöstöpalveluyritysten liitto toteaa, että palvelutarpeen arvioinnissa pitäisi hyödyntää enemmän yksityisiä palveluntuottajia.

7.1.3 Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen

Useissa kuulemisvaiheen lausunnoissa kritisoitiin osatyökykyisyyden käsitteen epämääräisyyttä ja pidetään tärkeänä osatyökykyisyyden määrittelyä. Osatyökykyisyyttä ei tulisi rajata lääketieteellisten diagnoosien perusteella vaan pikemminkin laaja-alaisen henkilön toimintakykyä koskevan arvioinnin perusteella. Osatyökykyisyyden syyt ovat monitahoisia. Ryhmää ei saisi rajata liian kapeaksi. Erilaisia osatyökykyisyyteen liittyvinä ominaisuuksina mainittiin mm. 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.

Monissa kannanotoissa kiinnitetään 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. Joissain lausunnoissa nostetaan myös esiin työkyvyttömyyseläkkeen rajapinnassa olevat henkilöt, joiden eläkehakemus on torjuttu tai joilla olisi eläkkeelläänkin valmiuksia tehdä osa-aikatyötä. Kriteeriksi ehdotettiin myös kuntoutustuen tai kuntoutuspalveluiden saamista.

Mallin toivottiin turvaavan myös oppilaitoksissa erityisen tuen varassa opiskelleiden työllistymistä. Oppimisvaikeudet voivat olla osatyökykyisyyden syy. Myös maahanmuuttajat olisi huomioitava.

7.1.4 Muiden etuus- ja palvelujärjestelmien huomioiminen palkkauksessa

Kuultavat painottivat työstä saatavan palkan merkitystä. Palkan tulee olla sellainen, että työn-teko on aina kannattavaa eikä nettotulo laske työllistyessä. Palkkatulolla olisi tultava toimeen. Lisäksi palkkaan kytkeytyy monia etuja kuten eläkekertymä, ansiosidonnaiset tuet ja työterveyshuolto. Monissa lausunnoissa esitettiin muutoksia etuus- ja palvelujärjestelmiin siten, että työllistymisen vaikutus näihin olisi työntekoon kannustava ja muutenkin tarkoituksenmukainen. Äkilliset etuuskien menetykset ovat haitallisempia kuin liukuvat muutokset. Työnantajan työkyvyttömyysmaksurasituksen nousun riski mainittiin osatyökykyisten palkkaamista haittaavana tekijänä. Jotkut lausunnonantajat odottavat laskelmia osatyökykyisten työllistymistä parantavan mallin vaikutuksista etuuksiin.

Kuultavat painottivat osa-aikatyön mahdollistamisen tärkeyttä, joillekin osatyökykyisille se on ainoa työllistymisen vaihtoehto. Osa-aikatyössä kannatettiin ns. lineaarisen mallin luomista palkkatyön ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovittamiseen. Tällöin henkilö voisi työskennellä osa-aikaisesti ja työkyvyttömyyseläke täydentäisi osa-aikaisesta työstä saatavaa palkkaa. Tämän ohella työsuhteen olisi oltava vakaa. Jos työsuhde olisi lyhytaikainen, työntekijän ei välttämättä kannattaisi siihen lähteä, koska osa etuuksista heikkenisi, tilanteen palauttaminen olisi hankalaa ja veisi aikaa sen jälkeen, kun työ on loppunut.

7.1.5 Tuen hyväksyttävyyden, suuruuden ja kilpailuvaikutukset, taloudelliset vaikutukset

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 (esim. kustannussäästöjen painottamiseen). Mallin tavoitteena tulisi myös olla kokonaistuotannon lisääntyminen eikä se saisi syrjäyttää olemassa olevaa työtä.

Kilpailuhaittojen välttämiseksi tuki saisi kompensoida vain työkyvyn alenemisesta aiheutuvia taloudellisia rasituksia, 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.

YK:n vammaisoppimukseen ja yhdenvertaisuuslakiin, joiden katsotaan vammaisjärjestöjen mukaan edellyttävän vammaisten henkilöiden positiivista erityiskohtelua. Ruotsin mallia on kritisoitu siitä, että tulostavoitteet voivat johtaa suurta tukea tarvitsevien ihmisten syrjäyttämiseen

toiminnan piiristä. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Joidenkin lausujien mukaan Suomen mallin tulisi olla viimesijainen keino työllistää, jos henkilö ei muutoin työllistyisi. Kohderyhmä tulisi rajata vaikeimmassa asemassa oleviin, jolloin vaikeimmassa asemassa olevat voivat selviytyä vähemmällä tuella ja kilpailuhaitat vähenevät. Sopimusten hyödyntämiselle tulisi myös asettaa enimmäismääriä.

Joissain lausunnoissa tuen määräksi oletettiin noin 50 - 66% palkasta Ruotsin tapaan. Työkyvyn alarajan arvioitiin 25-30 % ja vuosittaiseksi tueksi arvioitiin noin 300 - 350 milj. euroa. Työllistettäviä olisi noin 10 000 - 12 000 osatyökykyistä).

7.1.6 Suomen mallissa vältettävät asiat, valmennus työhön

Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että työllistämiseen tulee olla käytettävissä (oma henkilöstön tai ostopalveluna) riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä, mm. työhön valmennuksessa ja työkykyyn liittyvässä ohjauksessa. Osatyökykyiset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja jokaista on kohdeltava yksilöllisten tarpeiden perusteella. Osatyökykyisten työllistyminen vaatii usein laajoja ja pitkäkestoisia toimia. Yksilölliset palvelut ja riittävän pitkäkestoinen tuki sekä työkyvyn ja osaamisen arviointi, työtehtävien räätälöinti ja digitaaliset ratkaisut ovat keskeisiä asioita etsittäessä ratkaisuja työllistämiseen.

Mallin toivotaan olevan pysyvä ratkaisu, jota voidaan kehittää ja myös kehitetään kokemusten karttuessa. Malli ei saisi lukita ihmisiä piiriinsä eikä haitata siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Siirtymistä tulisi tukea ja valmentavan otteen tulisi jatkua myös avoimien markkinoiden työpaikkaan siirtymisen jälkeen, jotta siirtyneet henkilöt eivät palaisi mallin piiriin.

Joidenkin lausujien mukaan tuki tulisi ulottaa työmarkkinoille saakka esim. työtehtävien räätälöinnin ja henkilökohtaisen tuen kautta. Asiakas ei saisi osallistua toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja/tai palkkatyöhön ilman, että prosessi etenee siitä eteenpäin. Vaarana on myös työkeskuksissa havaittu ilmiö, jossa parhaista ja tuottavimmista työntekijöistä ei haluta luopua ja siksi heitä ei kannusteta hakeutumaan avoimille markkinoille. Lausunnoissa varoitettiin myös ns. kermankuorinnasta eli mallin piiriin ei saisi ottaa liian helposti työllistyviä vaan erityisesti paljon tukea tarvitsevia. Vaarana voi myös olla, että mallin avulla työllistyvä osatyökykyinen voi pudottaa pois sellaisia osatyökykyisiä, jotka eivät ole vielä toistaiseksi vaikeasti työllistettäviä työttömiä. Mallin piirissä työskentelystä ei myöskään saa syntyä haitallista leimautumista.

Mallin tulee tarjota ns. oikeita töitä ja asianmukaista palkkaa. Puuhastelua ja vähäisen työkorvauksen maksamista on vältettävä. Keskeistä on työntekijän toimeentulon turvaaminen palkkatulolla ja tarvittaessa palkkatulon ja sosiaaliturvan yhteensovituksella. Eräät lausunnonantajat totesivat, että mallilla ei saa heikentää nykyisten vastaavien palvelujen tuottavien toimijoiden asemaa. Olisi myös vältettävä erillisen osatyökykyisten ryhmän luomista, joten heidän asemansa olisi huomioitava osana työllisyyspalveluiden kokonaisuutta.

7.1.7 Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia

Lausunnoissa painotettiin vahvaa tukea avoimille työmarkkinoille siirtymiseen. Työhön valmentajia ja monialaisesti osaavia ohjaajia olisi oltava riittävästi, jotta osatyökykyisen yksilöllisiä tarpeita ja osaamista voitaisiin kehittää oikealla tavalla, laatia työurasuunnitelma ja ohjata osatyökykyistä tarjolla oleviin palveluihin sekä kyettäisiin neuvomaan työnantajaa eläke-, tuki- ja mukautus- ym. asioissa. Ruotsissa alle 30-vuotiaiden työllistymistä edisti tehokkaimmin työpaikoille viety tuetun työllistymisen malli yhdistettynä henkilökohtaiseen neuvontaan.

Mallin tulisi huomioida nykyiset toimijat (välityömarkkinatoimijat, kunnat, työeläkeyhtiöt, kolmas sektori), muut ohjelmat, mallit ja strategiat (mm. kuntoutuskomitean jatkotoimet, työkyky-ohjelma, hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelma, yhteiskunnallisten yritysten strategia, IPS-malli, alihankintamallin pilotointi, mielenterveysohjelma). Suomen vahvuutena on ollut yhteistoiminnallisuus ja laaja sitoutuneisuus osatyökykyisten työllistymiseen yli sektori- ja organisaatorajojen, jota tulisi edelleen jatkaa ja vahvistaa.

Vammaisjärjestöt muistuttivat asenteista. Avoimien työmarkkinoiden vastuuta työelämän monimuotoisuuden kehittämisessä tulisi korostaa erityisesti julkisen sektorin osalta (pakolliset työllistämismallit). Havaintoina lausunnoissa nostettiin esiin mm. ruotsinkielisten palvelujen tarve, yksityisten palveluntuottajien hyödyntäminen sekä se, että eri toimijoiden, toimintojen, tukien ja prosessien moninaisuus haittaa ja vaikeuttaa osatyökykyisten rekrytointia yrityksiin. Omaan työmarkkina-asemaa omin ponnisteluin parantavalle henkilölle tulisi maksaa kannustinpalkkio. Osatyökykyisten työllistäminen työ vaatii myös riittävän volyymin, jotta työskentely on tehokasta ja sitä voidaan tarjota kunkin yksilöllisiin tarpeisiin.

7.2 Yritystukineuvottelukunnan EU-valtiontukijaoston lausunto

7.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

7.4 Lausuntopalaute hallituksen esityksestä

Lausuntokierros 22.6. – 17.8.2021

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki X Oy –nimisestä osakeyhtiöstä

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Lailla perustettaisiin uusi X –niminen valtion osakeyhtiömuotoinen erityistehtäväyhtiö. Yhtiöllä olisi yhteiskunnallisesti merkittävä tehtävä työllistää vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä henkilöitä. X Oy olisi työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Yhtiön toiminta ehdotetaan rahoitettavaksi pääosin valtion talousarviosta myönnettävällä määrärahalla tai muulla julkisen vallan osoittamalla rahoituksella. Tästä syystä yhtiön toiminnasta olisi syytä säätää lailla, vaikka yhtiö ei käyttäisikään julkista valtaa. Laissa olisi tarpeen säätää yhtiön organisaatiosta ja hallintoelimestä, omistajaohjauksesta, markkinaehtoisuuden huomioimisesta, tulostavoitteista ja niiden mittaamisesta, valvonnasta sekä muista yhtiön käytännön toimintaan ja hallintoon liittyvistä seikoista. Yhtiön toimintaan sovellettaisiin osakeyhtiölakia, ettei tässä laissa toisin säädetä. Laissa olisi myös säädettävä yrityksen tehtävistä ja toiminnan kohdentumisesta tiettyyn osatyökykyisten ryhmään. Yhtiölle annettaisiin lailla myös julkinen palveluvelvoite, jonka rahoitukseen sovellettaisiin EU:n valtiontukisääntelyn ehtoja. Tukijärjestelyn tulisi olla määräaikainen, joten yhtiölle myönnettävän julkisen tuen enimmäiskesto voisi olla 10 vuotta. Yhtiölle annettu julkinen palveluvelvoite voisi siten olla voimassa enintään vuoden 2032 loppuun saakka. Tämän jälkeen palveluvelvoite voitaisiin asettaa uudelleen.

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala. Pykälässä säädettäisiin yhtiön keskeisestä tehtävästä ja toimialasta.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy:n tehtävänä olisi edistää heikommassa työmarkkina-asetmassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille.

Pykälän 2 momentin mukaan tehtävänsä toteuttamiseksi X Oy:n tulisi harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuva palvelutoimintaa. X Oy:n toimialana voisi olla myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa ja sillä voisi olla tytäryhtiöitä. Yhtiö ei ainakaan toiminnan alkuvaiheessa voisi harjoittaa muuta kuin varsinaista työntekijöiden välittämistä muiden työantajien palvelukseen alihankintana tai työvoimaa vuokraamalla.

X Oy voisi toimia yhtiön tavoitteisiin ja toiminnan luonteeseen nähden parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Toimialat voisivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Mahdollisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut (suurkeittiöt), rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivatehtävät, kotipalvelut, kiertotalouden tehtävät ja toimistotyöt. Työ olisi ensisijaisesti avustavaa työtä tai muuten suorittavia tehtäviä.

Tarvittaessa yhtiö voisi käynnistää omaa tuotantotoimintaa (esim. pesulapalveluja), mikäli se katsottaisiin yhtiön toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tytäryhtiöiden toimintaan asetettaisiin kuitenkin joitain rajoitteita. Jos tytäryrityksen osakkeiden arvo olisi huomattava tai tytäryrityksen yhtiösuhdetta olisi muuten pidettävä merkittävänä taikka tytäryhtiö harjoittaisi merkittävää uutta palvelutoimintaa tarvitaan tytäryhtiön perustamiseen, tytäryrityksen osakkeiden hankintaan ja luovutukseen valtioneuvoston lupa. Toiminnan kustannusrakenteen läpinäkyvyyden vuoksi X Oy ei saisi antaa tytäryritykselleen konserniavustusta.

Pykälän 3 momentin mukaan yhtiölle ei osoitettaisi julkisia hallintotehtäviä, koska osatyökykyisten osoittaminen yhtiöön tehtäisiin työ- ja elinkeinotoimistossa ja yhtiöllä olisi vain vähäinen liikkumavara valita näistä henkilöistä tarpeisiinsa sopivat. Yhtiön toiminnassa huomioitaisiin kuitenkin mahdolliset valtion talousarviossa asetetut velvoitteet ja ehdot. Yhtiöllä ei olisi erityistä osatyökykyisten kehittämistoimintaa, mutta sillä voisi olla yritystoimintaan normaalisti liittyviä henkilöstön kehittämispalveluja, kuten henkilöstön koulutusta.

Pykälän 4 momentin mukaan todettaisiin, että yhtiön tulee toimia normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti tuloksellisesti, mutta sen varsinaisena tavoitteena ei olisi tuottaa omistajilleen jaettavaa osinkoa. Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon X Oy:n tulostavoitetta asetettaessa.

Pykälän 5 momentissa todettaisiin kilpailu- ja valtiontukisääntelyn huomioiminen. X Oy:n olisi harjoitettava toimintaansa siten, ettei se vääristä kilpailua. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun olisi oltava markkinaehtoista ja siinä tulisi huomioidaan toiminnan todelliset kustannukset. Yhtiön tulisi myös välttää toimimista merkittävästi kilpailuilla markkinoilla. Laissa annettaisiin myös ohjeellinen yläraja markkinaosuudelle valituilla toimialoilla. Yhtiön markkinaosuuden ei tulisi olla enempää kuin 10 % millään toimialalla, ellei siihen olisi erityisiä perusteita. Erityisenä syynä voisi olla, että ao. toimialalla ei ole kysyntään nähden riittävästi tarjontaa.

X Oy:n toimintaan sovellettaisiin EU:n yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin annettavaa tukea koskevaa SGEI-sääntelyä. Yhtiölle vuosittain valtion talousarviossa myönnetyn avustuksen tulisi olla oikeassa suhteessa sille asetettuihin palvelutavoitteisiin nähden. Tavoitteiden toteutumista tulisi seurata osana työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjausta.

X Oy täyttäisi myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 § 4) kohdassa tarkoitetun julkisoikeudellinen laitoksen määritelmän eli se olisi hankintayksikkö, mutta toisaalta se olisi myös palveluja myydessään lain 24 §:ssä tarkoitettu toimija. X Oy voisi siten osallistua hankintalain 24 § mukaisesti järjestettyihin, varattuja hankintasopimuksia koskeviin tarjouskilpailuihin. Hankintayksiköt voivat varata tarjouskilpailuun osallistumisen tapahtuvaksi työohjelmien puitteissa taikka rajoittaa tarjouskilpailuun osallistumisen työkeskuksille tai vastaaville toimittajille, joiden päätarkoituksena on vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden sopeuttaminen yhteiskuntaan ja työelämään. Edellytyksenä tarjouskilpailuun osallistumiselle on, että vähintään 30 prosenttia työkeskuksen, toimittajan tai työohjelman työntekijöistä on vammaisia tai muita heikommassa asemassa olevia työntekijöitä. X Oy olisi nämä ehdot täyttävä yhtiö.

3 §. X Oy:n toiminnan kohdistuminen. Pykälässä säädettäisiin X Oy:n työllistettäväksi tulevista henkilöistä ja heidän valintaperusteistaan.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy voisi työllistää henkilöitä, jotka ovat pysyvästi tai pitkäaikaisesti rajoitetusti työkykyisiä tavanomaisiin työtehtäviin. 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, eli sitä, että näiden henkilöiden osalta olisi ilmeistä, ettei työllistyminen muulle työnantajalle olisi mahdollista.

Ehdotettu määrittely olisi yhdenmukainen Kansainvälisen työjärjestön ammatillista kuntoutusta ja vajaakuntoisten työllistämistä koskevan yleissopimuksen 159 kanssa, jossa käsitteellä ”vajaakuntoinen henkilö” tarkoitetaan henkilöä, jonka mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ja säilyttämiseen sekä työssä etenemiseen ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun fyysisen tai psyykkisen vamman tai vajavuuden vuoksi.

Määrittely olisi yhdenmukainen myös työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän terveystietoja koskevan säätelyn ja sitä koskevan ohjeistuksen kanssa. Määrittely olisi tarkoituksenmukainen siksi, että työ- ja elinkeinotoimistoilla on pitkäaikainen kokemus ja osaaminen säännöksen tulkinnasta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 3 § 1 momentin 7) kohdan mukaan henkilöasiakasrekisteriin voidaan merkitä sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Työ- ja elinkeinoministeriön lain soveltamista koskevassa ohjeessa on täsmennetty, että tämä tarkoittaa tilannetta, jossa asiakkaan vamma tai pitkäaikaissairaus vähentää mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Tällöin terveydentilalla on vaikutusta nimenomaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväalueen palvelutarpeeseen, johon palveluilla tulee vastata.

Määritelmä poikkeaisi kuitenkin työkyvyttömyyden määrittelystä, joita käytetään pääasiassa arvioitaessa henkilön oikeutta toimeentulon turvaaviin työkyvyttömyysetuuksiin. Tähän pohjaava määrittely ei olisi tarkoituksenmukaista, koska se rajaisi kohderyhmää etuuden saajiin tai siihen oikeutettuihin. Tämä jättäisi huomiotta henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyysetuuksiin, vaikka työmarkkinoiden näkökulmasta henkilön työllistyminen on erittäin epätodennäköistä. Toisaalta työkyvyttömyys ei välttämättä tarkoittaisi työllistymismahdollisuuksien puuttumista. Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan työeläkejärjestelmästä työkyvyttömyyseläkettä maksettiin vuoden 2019 lopussa kaikkiaan 134 000 henkilölle. Heistä 17 prosenttia (23 000) sai osaeläkettä. Näistä henkilöistä lähes 19 000 eli 80 prosenttia oli työssä joulukuussa 2019. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla vastaava luku oli 14 000 eli 12 prosenttia.

Työ- ja elinkeinotoimistot arvioivat jo nykyisikin terveydentilan vaikutusta työllistymismahdollisuuksiin. Työllistymisen kriteeristön liittäminen työkyvyttömyyden määritelmiin toisi tämän rinnalle uuden ja kankean arviointitulottuvuuden. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijoilla ei käytännössä olisi edellytyksiä arvioida sairauden, vian tai vamman suhdetta työkyvyttömyysetuuksiin. Tällainen määritelmä ohjaisi käytännössä työllistettäviä tekemään työkyvyttömyyseläkehakemuksen, jolloin myönteisen päätöksen saaneet voitaisiin ohjata erityistehtäväyhtiöön tarjolle.

Edellytyksenä olisi lisäksi, että henkilö on halukas työllistymään. Työ- ja elinkeinotoimiston on voimassa olevan lain mukaan tehtävä yhdessä asiakkaan kanssa työllistymissuunnitelman osana kokonaisarvio työllistymismahdollisuuksista ottaen huomioon työnhakijan sairauden tai vamman laatu, ikä, työhistoria, koulutustausta, palveluhistoria, työttömyyden kesto, mahdollisuudet edistää työnhakijan työllistymisedellytyksiä ja muut työllistymismahdollisuuksiin vaikuttavat seikat.

Edellytyksenä X Oy:öön siirtymiseen olisi lisäksi, työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä toimilla voi merkittävästi arviointihetkellä lisätä henkilön mahdollisuuksia tehdä työtä (viimesijaisuusvaatimus). Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa joko työnhakijan saamat palvelut eivät ole johtaneet kiinnittymiseen työmarkkinoille tai on epätodennäköistä, että sillä hetkellä näillä palveluilla voitaisiin tämä saavuttaa. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi tällöin ottaa arvioinnissa huomioon terveydenhuollon, sosiaalihuollon, kuntoutuksen, koulutuksen ja välityömarkkinatoimijoiden mahdollisuudet edistää työnhakijan työhön sijoittumista. Ottaen huomioon erityistehtäväyhtiölle annettava edelleen työllistämisen tavoite, ei arvio yhtiössä työskentelyn parantavasta vaikutuksesta hyötyä työllistymistä edistävästä palveluista estäisi X Oy:öön työllistymistä.

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. Osatyökykyiset ohjattaisiin X Oy:lle keskitetysti yhdestä työ- ja elinkeinotoimistosta.

Vaikka työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi X Oy:n palvelukseen osoitettavat osatyökykyiset henkilöt, niin X Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita näistä sille osoitetuista henkilöistä osa itse. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi osoittaa henkilöitä hieman tarvetta enemmän siten, että yhtiöllä on mahdollisuus valita itse noin 10 % sille osoitetuista henkilöistä. Työ- ja elinkeinotoimiston ja yhtiön tulisi informoida toisiaan säännöllisesti esimerkiksi yleisestä markkinatilanteesta, työvoiman tarjonnasta ja kysynnästä eri aloilla. Osapuolten tulisi yleisellä tasolla arvioida yhteistyössä tekijöitä, joiden perusteella osatyökykyisiä arvioidaan ja joiden perusteella osatyökykyisten valinnassa voidaan parhaiten huomioida tämän lain tavoitteiden toteutuminen.

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.

X Oy:llä ei olisi mitään erityistä palvelutoiminto-yksikköä sille osoitettujen osatyökykyisten valmennukseen. X Oy voisi kuitenkin soveltaa koko henkilöstönsä tavanomaisia kehittämistoimia ja järjestää koulutusta tai muuta valmennusta itse tai käyttää ostopalveluja. Yhtiön palveluksessa oleviin osatyökykyisiin sovellettaisiin normaaliin tapaan esimerkiksi työterveyshuoltolain (1383/2001) säännöksiä. Lain 1 §:n mukaan työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoimin edistää mm. työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran

eri vaiheissa. Työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä. Työnantajan velvollisuutena on lain 12 § mukaan järjestää työterveyshuoltoa mm. vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistämistä työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva neuvontaa ja hoitoa tai lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamista. Työntekijällä on velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka on työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä välttämätön hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin selventävästi, että X Oy:n koko henkilöstön palvelussuhde on työsopimussuhde. Myös osatyökykyiseen henkilöstöön sovellettaisiin siten normaalia työlainsäädäntöä.

Pykälän 5 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä X Oy:lle osoitettavista osatyökykyistä ja heidän valintamenettelystään.

4 §. X Oy:n ohjaus. Pykälässä säädettäisiin yhtiön omistajaohjauksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja tavoitteiden määrittely toteutettaisiin yhtiön perustamista koskevan lain ja eduskunnan talousarviossa annettujen rajoitusten lisäksi yhtiöjärjestyksessä.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi yksityiskohtaisemmin X Oy:n palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta. Tulostavoite olisi asetettava niin, että X Oy:n olisi mahdollista saavuttaa sille tässä laissa asetetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi lisäksi tarkentaa ohjausta antamalla X Oy:lle toimiohjeen ministeriön päätöksellä. Tällä varmistettaisiin, että yhtiön toimintatapa ja tavoitteet ovat selkeät. Toimiohjeeseen voitaisiin sisällyttää muun muassa tarkempia määräyksiä yhtiön ohjausvastuista, yhtiön tavoitteista ja hallinnosta sekä yhtiön raportoinnista. Ohjeessa voitaisiin tarvittaessa ottaa myös kantaa tekijöihin, joilla varmistetaan, että yhtiön toiminta on käytettävissä olevalla tuella mahdollista ja kannattavaa, vaikka yhtiö ei tavoittelekaan liiketaloudellista voittoa. Ohjausta voitaisiin antaa myös siitä, kuinka X Oy:n yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otetaan huomioon yhtiön tulostavoitetta asetettaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtionneuvoston ohjaus toteutuisi siten, että työ- ja elinkeinoministeriö toimittaisi yhtiön tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja talousarvion valtioneuvoston vahvistettavaksi.

5 §. X Oy:n organisaatio. Pykälässä säädettäisiin yhtiön hallintoelimistä.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy:llä olisi hallitus ja toimitusjohtaja sekä neuvottelukunta. Yhtiöllä voisi olla muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan, kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään.

Pykälän 2 momentin mukaan X Oy:n hallituksessa olisi enintään kuusi jäsentä. Työ- ja elinkeinoministeriö nimittäisi hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määräisi jäsenistä yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Hallituksen jäsenen tulisi olla

kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumaton. Yhden hallituksen jäsenen tulisi edustaa henkilöstöä. X Oy:n toimitusjohtaja ei voisi toimia hallituksen jäsenenä.

Yhtiön hallituksen tehtävänä on osakeyhtiölain mukaisesti ohjata ja valvoa X Oy:n toimintaa. Hallitus huolehtisi X Oy:n strategisesta johtamisesta, hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi hallitus huolehtisi siitä, että X Oy:n kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty sekä erityisesti siitä, että X Oy toimii yhtiötä koskevan lain, eduskunnan yhtiön rahoitusta koskevien ehtojen ja muiden viranomaisten päätösten ja määräysten mukaisesti. Hallituksen tehtävänä olisi tehdä esitys X Oy:tä koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys yrityksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi. Lisäksi hallituksen tehtävänä olisi päättää X Oy:n toiminnan kehittämisestä työ- ja elinkeinoministeriön asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata ja raportoida tavoitteiden saavuttamisesta.

Hallituksen tehtävänä olisi laatia X Oy:n tilinpäätös ja toimintakertomus ja niihin liittyen tehdä esitys yhtiön voittoa tai tappiota koskeviksi toimenpiteiksi sekä toimittaa tilinpäätös, toimintakertomus ja talousarvioehdotus työ- ja elinkeinoministeriölle valtioneuvoston vahvistamista varten. Hallitus päättää myös yhtiön nimen kirjoittamiseen oikeutetuista. Hallituksen tulisi myös käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys. Hallitus tai hallituksen jäsen ei saisi noudattaa hallituksen tekemää päätöstä, joka on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisena pätemätön. Hallituksen jäsenen sovellettaisiin, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 4 §:ssä säädetään osakeyhtiön hallituksen jäsenen esteellisyydestä ja 10 §:n 1 momentissa kelpoisuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö vapauttaisi hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään. Hallituksessa yhtiön henkilöstöä edustavan jäsenen oikeudet ja velvollisuudet olisivat samat kuin hallituksen muilla jäsenillä. Henkilöstöä edustavalla jäsenellä ei kuitenkaan olisi oikeutta osallistua yhtiön johdon valintaa tai erottamista, johdon sopimusehtoja, henkilöstön palvelussuhteen ehtoja tai työtaistelutoimenpiteitä koskevien asioiden käsitteilyyn.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhtiön toimitusjohtajasta. X Oy:n toimitusjohtajan tehtävänä olisi johtaa ja kehittää yhtiön toimintaa, huolehtia X Oy:n juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

Toimitusjohtajan olisi huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto X Oy:n toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista. Toimitusjohtaja saisi ryhtyä yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantaisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voitaisi odottaa aiheuttamatta X Oy:n toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle olisi mahdollisimman pian annettava tieto toimista. Mitä osakeyhtiölain 11 §:n 3 momentissa säädetään hallituksen jäsenen esteellisyydestä ja kelpoisuudesta ja 12 §:n 3 momentissa velvollisuudesta olla noudattamatta pätemätöntä päätöstä, sovelletaan myös toimitusjohtajaan. Toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, liiketalouden ja X Oy:n tehtäväalan tuntemus sekä johtamiskokemus ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Toimitusjohtaja nimitettäisiin enintään viiden vuoden määräajaksi. Työ- ja elinkeinoministeriö myöntää toimitusjohtajalle eron. Jos toimitusjohtaja irtisanoutuu tai irtisanotaan, työ- ja elinkeinoministeriö voisi määrätä kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön hoitamaan väliaikaisesti toimitusjohtajan tehtäviä siihen saakka, kunnes toimitusjohtaja nimitetään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan tehtävistä. Hinnoittelun ja markkinaehtoisen toiminnan arviointia varten yhtiöllä olisi apunaan neuvottelukunta. X Oy:n nimittämän

neuvottelukunnan tehtävänä olisi ohjata ja valvon tämän lain 2 §:ssä mainitun kilpailun ja markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa ohjeita neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja puheenjohtajien ja jäsenien palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta.

Neuvottelukunta olisi asiantuntijaelin, jossa tulisi olla asiantuntemusta yhtiön toimialasta, markkinahinnoittelusta, kilpailun toimivuudesta sekä yhtiön yhteiskunnallisten tehtävien asettamista haasteista. Yrityksen tulisi pyytää neuvottelukunnalta lausunto ehdottamastaan hinnoittelusta joko yksittäisten palvelujen osalta tai palveluryhmittäin. Hinnoittelu voisi perustua myös neuvottelukunnan antamiin laskentasääntöihin tai muihin vastaaviin ohjeisiin. Neuvottelukunta voisi harkintansa mukaan soveltaa myös kaavamaisia menettelysääntöjä.

Neuvottelukunnan tulisi kilpailunäkökohtien ohella arvioida yhtiön markkinaosuutta myös suhteessa sille asetettuun tehtävään ja markkinatilanteeseen. Markkinaosuuden ei tulisi olla yhtiön toimialoilla yli 10 prosenttia. Neuvottelukunta voisi kuitenkin arvioida asiaa tapauskohtaisesti ottaen huomioon mm. alueelliset ja toimialakohtaiset erot kysynnässä ja tarjonnassa. Neuvottelukunnan kanta yhtiön hinnoittelusta ja muista toimenpiteistä olisi ohjeellinen siten, että lopullisesti hinnoittelusta päättäisi X Oy. Neuvottelukunta voisi harkintansa mukaan julkistaa myös oman kantansa, ellei se sisältäisi salassa pidettäviä henkilötietoja, liikesalaisuuksia tai muita tietoja, joita ei ole perustellusti syytä julkaista.

6 §. X Oy:n rahoitus. Pykälässä säädettäisiin yhtiön rahoituksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy:llä olisi peruspääoma, jonka suuruus määriteltäisiin valtion vuoden 2022 talousarviossa. X Oy:n tehtävien hoito rahoitettaisiin valtion talousarviossa erikseen osoitetulla vuosittaisella avustuksella sekä yhtiön palvelujen myynnistä saatavilla tuotoilla. Rahoituksessa huomioitaisiin EU:n valtioneuvoston koskeva sääntely, mikä rajoittaa yhtiön mahdollisuuksia saada muita tukia. Yhtiö ei näin ollen saisi osatyökykyisten tukemiseen esimerkiksi palkkatukea.

Pykälän 2 momentin mukaan X Oy:n saisi ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen mukaisesti. X Oy ei saisi antaa liiketoiminnassaan ulkopuoliselle vakuutta, ellei siihen ole erityistä syytä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi osallistuminen julkiseen tarjouskilpailuun, jossa vakuutta edellytetään tarjouskilpailuun osallistumisen yleisenä ehtona. X Oy ei saisi ilman valtioneuvoston lupaa myöntää takausta tai antaa panttia X Oy:n tytäryhtiön lainan maksamisen vakuudeksi.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun lainan ottamisesta, lainanoton ehdoista ja lainan käyttö-tarkoituksista, liiketoiminnassa käytettävien vakuuksien käyttämisestä ja laadusta.

7 §. X Oy:n taloushallinto ja valvonta. Pykälässä säädettäisiin yhtiön taloushallinnosta.

Pykälän 1 momentin mukaan X Oy:n kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovellettaisiin, mitä kirjanpitolaisissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. X Oy:n tilikausi olisi kalenterivuosi. X Oy:n olisi laadittava jokaiselta tilikaudelta tilinpäätös helmikuun loppuun mennessä. X Oy:n hallitus ja toimitusjohtaja allekirjoittaisivat tilinpäätöksen. X Oy:n olisi toimitettava tilinpäätösasiakirjat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto vahvistaisi X Oy:n tilinpäätöksen. Valtioneuvosto rooli valvonnassa olisi perusteltua yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän vuoksi. Valtioneuvosto päättäisi tilinpäätöksen perusteella X Oy:n voiton tuloutuksesta tai osoittamisesta yhtiön

kehittämiseen sekä muista toimenpiteistä, joihin X Oy:n toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tilinpäätöksen vahvistamisesta.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin tilintarkastuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi X Oy:n hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Toisen tilintarkastajista tulisi olla KHT-tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö, jonka päävastuullisen tilintarkastajan tulee olla KHT-tilintarkastaja.

Pykälän 4 momentin mukaan X Oy:n tilintarkastajien on tarkastettava yrityksen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Jos X Oy:llä on sen konserniin kuuluva tytäryritys, X Oy:n on huolehdittava siitä, että tytäryrityksen tilintarkastajaksi valitaan mahdollisuuksien mukaan vähintään yksi X Oy:n tilintarkastajista. X Oy:n tilintarkastajalla on oikeus toimittaa tytäryrityksen tarkastus siinä laajuudessa kuin hän katsoo tarpeelliseksi sekä saada tytäryrityksen hallitukselta ja toimitusjohtajalta pyytämänsä selvitykset ja apu.

Tilintarkastuskertomuksessa olisi erityisesti lausuttava, onko X Oy:n hallintoa hoidettu lain ja asetusten sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön päätösten sekä muiden ohjauspäätösten mukaisesti. Lisäksi on lausuttava, onko tilinpäätös ja konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko tilinpäätös, konsernitilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista.

Osakeyhtiölain 22 luvussa säädetään osakeyhtiön johtohenkilön vahingonkorvausvelvollisuudesta. X Oy:n hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja olisivat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävässään tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut X Oy:lle. Vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamisesta X Oy:n lukuun päättäisi työ- ja elinkeinoministeriö.

Hallinnon osalta ei erikseen säädettäisi henkilöstön etuuksista. X Oy:n henkilöstön eläkkeet ja muut henkilöstölle keskitetysti suoritettavat palvelussuhteesta johtuvat etuudet ja korvaukset maksetaan valtion varoista noudattaen mitä näistä etuuksista ja korvauksista erikseen säädetään. Toimitusjohtajan eläkeoikeus ja muut etuudet ja korvaukset määräytyisivät samalla tavoin kuin X Oy:n henkilöstön vastaavat etuudet ja korvaukset.

8 §. Voimaantulo. Laki tulisi voimaan vuoden 2022 alussa. X Oy:lle voitaisiin myöntää valtionavustusta valtion varoista enintään 31.12.2032 saakka, koska EU-valtiontukisääntely edellyttää, että tukijärjestelmät ovat määräaikaaisia.

8.2 Laki työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta

2 a luku. Työvoimapolitiisesti moitittava menettely

15 §. Tämän luvun poikkeava soveltaminen heikossa työmarkkina-asemassa oleviin. Pykälä olisi uusi. Pykälässä mainitulla valtion omistamalla heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavalla yrityksellä tarkoitettaisiin X Oy:tä sekä mahdollisia muita myöhemmin perustettavia vastaavalla tavalla toimivia valtion omistamia yrityksiä, esimerkiksi X Oy:n tytäryhtiöitä.

Pykälän 1 momentin mukaan työnhakijalle ei asetettaisi korvauksetonta määräaikaista tai työssäolovelvoitetta, jos hän eroaa tai hänet omasta syystä erotetaan X Oy:n palveluksesta. Seuramuksia ei asetettaisi myöskään silloin, jos työnhakija kieltäytyy työstä X Oy:n palveluksessa tai

jättää hakeutumatta X Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa, monialaisessa työllistymissuunnitelmassa, aktivointisuunnitelmassa tai kotoutumissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Viimeksi mainitusta säädettäisiin 2 momentissa.

Pykälän 1 ja 2 momenttia sovellettaisiin vain työhön X Oy:n palveluksessa. Siltä osin, kun työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa olisi sovittu esimerkiksi muista työllistymistä tukevista toimista, työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin 2 a luvun muissa säännöksissä säädettyä. Samoin toimittaisiin, jos työnhakija esimerkiksi kieltäytyisi työstä muun työnantajan palveluksessa, vaikka X Oy olisi sille esitettyjen tehtävien mukaisesti ollut mukana muun työmahdollisuuden järjestämisessä tai työnhakijan ohjaamisessa toisen työnantajan palvelukseen.

X Oy:n palveluksessa olisi myös toiminnan hallinnollisia ja muita vastaavia tehtäviä hoitavaa henkilöstöä. Tässä pykälässä säädettävät poikkeukset eivät koskisi heitä, ellei henkilö samalla ole heikossa työmarkkina-asemassa.

8.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

13 luku. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä

1 §. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä.

Ehdotetun X Oy:stä koskevan lain 3 §:n mukaan yhtiö voisi työllistää ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston osoittamia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät mainitussa pykälässä määritellyt edellytykset. Työ- ja elinkeinotoimisto, jonka tehtävänä olisi osoittaa työllistettävät X Oy:öön, voisi käyttää asiakastietojärjestelmää etsiessään ja esitellessään työnhakijoita X Oy:lle. Asiasta säädettäisiin selvyyden vuoksi erikseen, koska X Oy:ssä olevat työpaikat eivät ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja avoimia työpaikkoja ja työnhakijoiden välittäminen perustuisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sijasta X Oy:tä koskevaan lakiin.

9 Lakia alemman asteinen sääntely

Asetukset (määritellään myöhemmin)

10 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2022.

11 Toimeenpano ja seuranta

12 Suhde muihin esityksiin

12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2021 vp). Esityksessä esitetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista siten,

että työnhakijan kanssa laadittavaan työllistymissuunnitelmaan sisällytettäisiin velvollisuus haakea tiettyä määrää työmahdollisuuksia määräjän kuluessa.

Kun otetaan huomioon, että X Oy tarjoaisi työmahdollisuuksien lisäksi tukea ja ohjausta työn saamiseen muun työnantajan palveluksessa ja että kyse on heikossa työmarkkina-asemassa olevista henkilöistä, hallituksen esityksessä xx/2021 vp esitetyn määrällisen työnhakuvelvollisuuden ulottaminen X Oy:n palveluksessa osa-aikaisessa työsuhteessa työskenteleviin ei olisi perusteltua. Tätä ratkaisua puoltaisi myös se, että X Oy:n palveluksessa olisi myös muita kuin soviteltua työttömyysetuutta saavia henkilöitä, joilla vastaavaa velvollisuutta ei olisi.

Jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä xx/2021 vp esitetyt muutokset ja edellisessä kappaleessa kerrotun, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 lukuun tulisi tämän hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä lisätä säännös siitä, ettei X Oy:n palveluksessa oleville henkilöille aseteta työllistymissuunnitelmassa määrällistä työnhakuvelvollisuutta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutos vaikuttaisi myös työllisyyden edistämisen kuntakoikeilusta annetun lain (1269/2020), kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) soveltamiseen näihin lakeihin hallituksen esityksessä xx/2021 vp esitettyjen viittaussäännösten perusteella.

12.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisäksi tulee selostaa, miten lakiehdotus liittyy talousarvioesitykseen, millä tavoin lakiehdotus vaikuttaa esimerkiksi menoihin, tuloihin tai määrärahan käyttötarkoitukseen.

13 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Esitys on merkityksellinen perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskevan 18 §:n, perusoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n, hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n sekä yksityisyyden suojaa koskevan 10 §:n kannalta. Lisäksi esitys on merkityksellinen YK:n ns. vammaisyleissopimuksen (SopS 26/2016) 27 artiklassa tarkoitetun vammaisten henkilöiden työn ja työllistämisen kannalta.

13.1 Työllisyyden edistäminen osana oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen sekä vammaisyleissopimuksen mukainen velvoite edistää vammaisten henkilöiden työnteko-oikeuden toteutumista

Esityksen keskeisenä tavoitteena on edistää työllisyyttä, erityisesti osatyökykyisten osalta, ja turvata tältä osin perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 18 § 2 momentissa on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (PeVL 19/2018 vp, s. 2). Ehdotetun sääntelyn mukaan X-osakeyhtiö työllistäisi osatyökykyisiä itse tai pyrkisi työllistämään heitä avoimille työmarkkinoille. Esitys edistäisi näiden henkilöiden työllistymistä edellä jaksossa 5 kuvatulla tavalla. Pyrkimällä edistämään erityisesti osatyökykyisten työllisyyttä toteutetaan myös tältä osin perustuslain 18 § 2 momentissa asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä.

Osatyökykyisten vammaisten henkilöiden osalta merkityksellinen on myös YK:n vammaisyleissopimus, johon Suomi on sitoutunut. Vammaisyleissopimuksen 27 artikla velvoittaa tunnustamaan vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä sekä turvaamaan työnteko-oikeuden ja edistämään sitä. Esityksellä pyritään edistämään myös vammaisten henkilöiden työllistymistä ja näin toteuttamaan vammaisyleissopimuksessa säädettyä. Myös tältä osin esityksellä pyritään toteuttamaan perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettamaa velvollisuutta edistää työllisyyttä.

EU:n perusoikeuskirjan 26 artiklassa todetaan myös, että ”Vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan - Unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.”

13.2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitystä on syytä arvioida myös hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Nyt ehdotettavassa sääntelyssä arvioitavaksi tulevat valtion kokonaan omistaman X Oy –nimisen osakeyhtiön tehtävät perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta.

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä X-niminen osakeyhtiö työllistäisi haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä henkilöitä. Ehdotuksen mukaan osakeyhtiöllä ei kuitenkaan olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, sillä ehdotetun X –nimisestä osakeyhtiöstä annettavan lain 3 § 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto valitsee käytännössä kokonaan X Oy:n palvelukseen osoittavat osatyökykyiset henkilöt ja X Oy on näiden henkilöiden työnantaja. Lisäksi laissa tai sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin siitä, minkälaisia edellytyksiä täyttäviä henkilöitä työ- ja elinkeinotoimisto voi valita X Oy:n palvelukseen sekä mm. siitä, miten henkilöiden valinta työ- ja elinkeinotoimistossa tapahtuu. Ehdotukseen ei siis sisälly sääntelyä, jossa säädettäisiin julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Vaikka X Oy:lle ei esitetä julkisten hallintotehtävien antamista PL 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut julkisomisteisten yhtiöiden asemaa perustuslain 124 §:ssä säädetyn kannalta (PeVL 17/2021 vp, s. 21-22, kohdat 88-89). Valiokunta on todennut selvyuden vuoksi, että julkisomisteiset yhtiöt eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia eli julkisen hallintotehtävän antamisen niille tulee täyttää mainitun perustuslain säännöksen edellytykset. Edelleen valiokunta on huomauttanut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan, mutta kuitenkin todennut valvonnan ja ohjauksen järjestämisen olevan jossain määrin helpompaa voittoa tavoittelemattoman, valtion kokonaan omistama osakeyhtiön kohdalla kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä (PeVL 17/2021 vp, s. 22, kohta 89).

X Oy:n valvonnasta ohjauksesta ja valvonnasta säädetään kattavasti laissa.

13.3 Yhdenvertaisuus

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 § mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Keskeistä esityksen arvioinnissa perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta on se, miten valitaan perustettavan X -osakeyhtiöön työllistettävät osatyökykyiset. Tältä osin merkityksellistä on, että näiden valintojen edellytyksistä säädettäisiin ehdotetun osakeyhtiötä koskevan lain 3 §:ssä sekä lain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Ehdotetun lain 3 §:n mukaan X Oy voi työllistää henkilöitä, jotka ovat sairauden, vamman tai vian vuoksi osatyökykyisiä. Tarkoitus on, että uuteen osakeyhtiöön työllistettävien osatyökykyisten henkilöiden valinnan perusteet ovat mahdollisimman selkeät sekä sääntelyn tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaiset ja hyväksyttävät.

On huomattava, että esityksessä on osin kyse myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamisesta yhteiskunnassa edistämällä edellä kuvatulla tavalla osatyökykyisten ja vammaisten työllisyyttä.

Ehdotuksen ei edellä esitetyillä perusteilla katsota olevan ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta.

13.4 Oikeusturva ja yksityiselämän suoja

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tältä osin merkityksellistä on esityksessä se, miten säädetään siitä, mitä tietoja työllistettävistä henkilöistä perustettavan X-osakeyhtiön on tarkoitus tehtävänsä hoitamisen puitteissa käsitellä. Esityksessä ehdotetaan, että kaikki arviot osatyökykyisyyteen vaikuttavasta henkilön terveydentilasta tehdään viranomaistyönä työ- ja elinkeinotoimistossa osana laissa säädettyä asiakastietojen kartoitusta. Yhtiölle ei siten siirtyisi mitään muita tietoja kuin mitä henkilön palkkaavalle työnantajalle normaalisti siirtyisi.

Henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

Työttömyysturva-oikeuteen ja määrällisen työnhakuvelvollisuuden asettamiseen esitettyjä poikkeuksia voidaan myös arvioida perustuslain kannalta. Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on turvattu perustuslain 6 §:ssä. Säännös on merkityksellinen tässä yhteydessä siltä osin, että hakeutuminen työhön X Oy:n palvelukseen ei olisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa. Työ olisi myös mahdollista lopettaa ilman, että työnhakijalle asetettaisiin työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettu seuraamus. Työnhakijan ollessa X Oy:n palveluksessa hänelle ei asetettaisi myöskään hallituksen esityksessä xx/2021 vp tarkoitettua määrällistä työnhakuvelvollisuutta.

Poikkeaminen pääsäännöistä edellä mainitulla tavalla olisi perusteltua, koska työttömyysetuutta saavat työnhakijat olisivat tällöin samassa asemassa niiden X Oy:n palveluksessa olevien tai sen palvelukseen hakeutuvien työntekijöiden kanssa, jotka eivät saa työttömyysetuutta vaan jotakin muuta sosiaalietuutta, ja joita vastaavat velvollisuudet eivät koskisi.

X Oy:n palvelukseen voisivat pyrkiä kaikki ne, jotka täyttävät palvelukseen valitsemisen edellytykset. Työttömyysturvalaissa säädettyvät poikkeukset koskisivat vain työtä X Oy:n palveluksessa. Jos heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön kohdalla tulisi arvioitavaksi kieltäytyminen muusta tarjotusta työstä tai työsuhde muun työnantajan palveluksessa olisi päättynyt hänestä johtuvasta syystä, esitetyjä poikkeuksia ei sovellettaisi.

X Oy:n tehtäviin kuuluisi tukea ja ohjata työntekijää muiden työmahdollisuuksien hakemisessa. Kun otetaan lisäksi huomioon, että X Oy:n tarjoama työ olisi tarkoitettu viimesijaiseksi työmahdollisuudeksi tilanteessa, jossa muita mahdollisuuksia ei aiemmin ole löytynyt, ja että kyse olisi heikossa työmarkkina-asemassa olevista, poikkeamiselle hallituksen esityksessä xx/2021 vp tarkoitetusta määrällisestä työnhakuvelvollisuudesta poikkeaminen olisi perusteltua.

Edellä mainituilla perusteilla työttömyysturva-oikeuteen ja määrällisen työnhakuvelvollisuuden asettamiseen esitettyjen poikkeusten ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun edellytysten kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla kaikki lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

X Oy –nimisestä osakeyhtiöstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

X Oy on työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

2 §

X Oy:n tehtävät ja toimiala

X Oy:n tehtävänä on edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille.

Tehtävänsä toteuttamiseksi X Oy harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa. X Oy voi myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa. Yhtiöllä voi olla tehtävänsä toteuttamiseksi tytäryhtiöitä. Jos tytäryrityksen osakkeiden arvo on huomattava tai tytäryrityksen yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä taikka tytäryhtiö harjoittaa uutta palvelutoimintaa tarvitaan tytäryhtiön perustamiseen, tytäryrityksen osakkeiden hankintaan ja luovutukseen valtioneuvoston lupa. X Oy ei saa antaa tytäryritykselleen konserniavustusta.

Yhtiöllä ei ole julkisia hallintotehtäviä.

Yhtiön tulee toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa. Toimintaa on harjoitettava siten, ettei se vääristä kilpailua. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelu on markkinaehtoista. Toiminnassa ja yhtiölle asetettavissa tulostavoitteissa huomioidaan tässä laissa säädetyt ja valtion talousarviossa täsmennetyt yhteiskunnalliset velvoitteet ja ehdot.

X Oy on yhtiö, joka tuottaa EU:n valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI). Yhtiöön sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

3 §

X Oy:n toiminnan kohdistuminen

X Oy työllistää työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden, vian tai vamman vuoksi. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on halukas työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä toimilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön

työllistymismahdollisuuksia ja työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä.

Työ- ja elinkeinotoimisto päättää X Oy:n palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisistä henkilöistä.

X Oy:n koko henkilöstön palvelussuhde on työsopimussuhde.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä X Oy:lle osoitettavista osatyökykyistä henkilöistä ja heidän valintamenettelystään.

4 §

X Oy:n ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö tulosohjaa X Oy:tä. Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta voi antaa määräyksiä yhtiön toiminnasta ja taloudesta.

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta työ- ja elinkeinoministeriö päättää X Oy:n tarkemmista palvelutavoitteista, muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta. Tulostavoite on asetettava niin, että X Oy voi saavuttaa sille tässä laissa asetetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa yhtiön tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja talousarvion valtioneuvoston vahvistettavaksi.

5 §

X Oy:n organisaatio

X Oy:llä on hallitus ja toimitusjohtaja sekä neuvottelukunta. Yhtiöllä voi olla muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan, mitä yhtiöjärjestyksessä määrätään.

X Oy:n hallituksessa on enintään kuusi jäsentä. Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenistä yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Hallituksen jäsenen tulee olla kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumaton. Yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa henkilöstöä. X Oy:n toimitusjohtaja ei voi toimia hallituksen jäsenenä.

X Oy:llä on työ- ja elinkeinoministeriön nimittämä toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää X Oy:n toimintaa, huolehtii X Oy:n juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

X Oy:n neuvottelukunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa tämän lain 2 §:ssä mainitun kilpailullisuuden ja markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumista. Neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta, asettamisesta ja sen puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta päättää työ- ja elinkeinoministeriö.

6 §

X Oy:n rahoitus

X Oy:llä on peruspääoma ja sen tehtävien hoito rahoitetaan vuosittain valtion talousarviossa annettavalla avustuksella sekä yhtiön palvelujen myynnistä saatavilla tuotoilla. Rahoituksessa huomioidaan EU:n valtioneuvoston sääntelyä koskeva sääntely.

X Oy saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen ja ehtojen rajoissa. X Oy:llä on oikeus liiketoiminnassaan käyttää ulkopuoliselle annettavaa vakuutta, jos vakuuden antamistarve perustuu lakiin tai kilpailutilanteessa noudatettuihin yleisesti hyväksytyihin periaatteisiin. Eduskunta päättää valtion

talousarvion käsittelyn yhteydessä vakuuksien enimmäismäärän. X Oy ei saa ilman valtioneuvoston suostumusta myöntää takausta tai antaa panttia X Oy:n tytäryhtiön lainan maksamisen vakuudeksi. X Oy:n ottamista lainoista ja sen antamista takauksista peritään valtiolle valtion lainanannosta sekä valtioneuvostolta ja valtioneuvostolta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen lainan ottamisesta, lainanoton ehdoista ja lainan käyttötarkoituksista, liiketoiminnassa käytettävien vakuuksien käyttämisestä ja laadusta sekä 3 momentissa tarkoitettujen maksujen määräytymisestä ja perimisestä.

7 §

X Oy:n taloushallinto ja valvonta

X Oy:n kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) ja osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. X Oy:n tilikausi on kalenterivuosi. X Oy:n on laadittava jokaiselta tilikaudelta tilinpäätös helmikuun loppuun mennessä. X Oy:n hallitus ja toimitusjohtaja allekirjoittavat tilinpäätöksen. X Oy:n on toimitettava tilinpäätösasiakirjat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Valtioneuvosto vahvistaa X Oy:n tilinpäätöksen. Valtioneuvosto päättää tilinpäätöksen perusteella X Oy:n voiton tuloutuksesta tai osoittamisesta yhtiön kehittämiseen sekä muista toimenpiteistä, joihin X Oy:n toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa X Oy:n hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tilintarkastajan tulee olla KHT-tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö, jonka päävastuullisen tilintarkastajan tulee olla KHT-tilintarkastaja.

X Oy:n tilintarkastajien on tarkastettava yrityksen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Jos X Oy:llä on sen konserniin kuuluva tytäryritys, X Oy:n on huolehdittava siitä, että tytäryrityksen tilintarkastajaksi valitaan vähintään yksi X Oy:n tilintarkastajista. X Oy:n tilintarkastajalla on oikeus toimittaa tytäryrityksen tarkastus siinä laajuudessa kuin hän katsoo tarpeelliseksi sekä saada tytäryrityksen hallitukselta ja toimitusjohtajalta pyytämänsä selvitykset.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a lukuun uusi 15 § seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

15 §

Tämän luvun poikkeava soveltaminen heikossa työmarkkina-asemassa oleviin

Siltä osin, kun on kyse työstä valtion omistaman heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavan yrityksen palveluksessa, xxxx tarkoitetussa heikossa työmarkkina-asemassa olevan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 1 §:ssä säädetään työstä eroamisesta ja erottamisesta sekä 4 §:ssä työstä kieltäytymisestä.

Siltä osin, kun työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa on sovittu haikutumisesta valtion omistaman heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavan yrityksen palvelukseen, xxxx tarkoitetussa heikossa työmarkkina-asemassa olevan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 11 §:ssä säädetään suunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisina kuin se on laissa 447/2020, seuraavasti:

13 luku

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä

1 §

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorotteluvapaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja X Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (/) työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

[3 luku¹

Työnvälitys

8 §

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta myöskään sille ajalle, jona xxxx tarkoitetussa heikossa työmarkkina-asemassa oleva työnhakija on työssä valtion omistaman heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavan yrityksen palveluksessa.]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

¹ JTYPL 3 luvun 8 §:n uusi 3 momentti tulisi pykälään, jota esitetään pohjoismaista mallia koskevassa HE:ssä. Koska pykälää ei vielä tätä X-esitystä annettaessa ole vahvistettu, 3 mom. luonnosta **ei voi** sisällyttää X-esitykseen.

Liite
Rinnakkaistekstit