

Hallituksen esitys laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Vantaan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Osatyökykyisten työllistämällä on merkittäviä taloudellisia ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia kuten mahdollisuus hankkia toimeen tulo, kokea yhteisöllisyyttä ja välttää syrjäytyminen.

Esityksessä kaavailulla erityistehtäväyhtiölle on selkeä tarve ja sille voidaan löytää nykyistä palvelurakennetta täydentävä rooli osatyökykyisten työllistämässä.

Kuntien roolia osatyökykyisten työllistäminen kokonaisuudessa ei ole tunnistettu kaikilta osin.

Yleiset huomiot

Kuntien rooli heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymisessä on merkittävä TYP-lain ja kuntouttavan työtoiminnan myötä. Kunnat ovat myös rahoittaneet osan yli 300 päivää työttöminä olleiden työmarkkinatuesta (50 %) ja 70 % (1000 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta). Kunnat ovat täydentäneet työ- ja elinkeinopalveluita kohdentamalla palveluita erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa oleville asiakasryhmille.

Vantaan ja Keravan kaupunkien toteuttama TEOT -hankkessa edistetään edelleen hallituksen työkykyohjelman osana toimialarajat ylittävästi osatyökykyisen työllistymisenprosessia ja sosiaali- ja terveystalouden palveluiden valmiuksia vastata työttömien työkykyongelmista johtuviin palvelutarpeisiin.

Epäselväksi esityksessä jää, miten uusi erityistehtäväyhtiö ja erityisesti sen palvelutoiminto integroituu kokonaisuudessaan nykyiseen palvelujärjestelmään tai miten se sitä tällä hetkellä täydentää. On myös huomioitava, että kuntien ohella useat eri alojen viranomaiset osallistuvat tällä hetkellä työllisyystoimia koskevien suunnitteluprosessien osana myös osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien edistämiseen. Tästä huolimatta tai tämän johdosta osatyökykyisten työllistyminen on jäänyt toteutumatta tai osatyökykyisten työllistymiseen liittyvät tavoitteet asettamatta. Tästä syystä osatyökykyiset työnhakijat ovat voineet ajautua palveluiden ja väliaikaistöiden toistuvaan ja turhauttavaan kierteeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on arvioitu, että erityistehtäväyhtiön olisi mahdollista toimia jo nykyisessä palvelujärjestelmässä. Selvityshenkilön raportissa, eikä esityksen perusteluissakaan, ole riittävässä määrin otettu kantaa muihin parhaillaan käynnissä oleviin työvoimapolitiittisiin hankkeisiin kuten pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttamiseen tai työvoimapalvelujen siirtoon kuntiin, vaikka suunnitellut muutokset integroituvat välityömarkkinaratkaisuuksiin erityisesti palvelutoiminnan osalta. Työvoimapalveluiden tulevia muutoksia ei ole ennakoitu, eikä erityistehtäväyhtiön roolia suhteessa tuleviin muutoksiin ole arvioitu.

Nykyjärjestelmänkin osalta esimerkiksi palvelutoimijan ja työllistymistä edistävä monialaisen yhteispalvelun välinen suhde tai työkykyohjelman rooli jää esityksessä täsmentymättä. Samoin palvelutoiminta olisi myös osittain toimintona päällekkäistä toimintaa esim. kuntouttavan työtoiminnan kanssa, joka olisi siirtymässä hyvinvointialueen tehtäväksi jo hyväksytyssä sote-palvelujen uudistuksessa.

Osatyökykyisen osoitus ja arviointi siirtymisestä erityistehtäväyhtiöön tehtäisiin yksinoikeudella TE-toimistossa. Muut toimijat, kuten kuntakokeilujen työllisyyspalvelut ja kuntien sosiaalitoimi voisi tehdä esityksiä asiakkaan siirtymisestä uuden välityömarkkinatoimijan piiriin. Muille lakisääteistä työvoimapolvelutehtävää toteuttaville tahoille on annettava oikeus osoittaa asiakas erityistehtäväyhtiön palvelun piiriin, koska se on olennainen osa esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilujen palvelutehtävää. Palveluun osoittamiseen liittyvää arviointitehtävää ei ole tarkoituksenmukaista eriyttää.

Vantaan kaupunki yhtyy TEM:in esittämään arvioon, jossa ehdotetaan, että päällekkäisyyden välttämiseksi yhtiön tehtävät olisi syytä rajata erityistehtäväyhtiössä työskentelyn tukeen. Ehdotettu uusi palvelutoiminto ennen liiketoiminnan palvelukseen siirtymistä ei olisi toimiva eikä tarkoituksenmukainen järjestely. Palvelutehtävän osalta tehtävä on integroitava nykyiseen tai tulevaan työvoimapolvelurakenteeseen.

Mikäli lähtökohdaksi asetetaan maksimaalisten työllistymistulosten saavuttaminen mahdollisimman pienin kustannuksin, voi lyhyellä aikavälillä olla edullista keskittyä niiden ihmisten tukemiseen, joiden työllistyminen ilman uusia tukitoimiakin on jo valmiiksi lähellä toteutumista. Julkisella lisätuella suuri osa näistä henkilöistä voisi ylittää työllistymiskynnyksen. Tämä on pitkällä aikavälillä myös riski ja on huomioitava toiminnan ohjauksessa ja tulostavoitteiden asettamisessa, mikäli liiketoiminnan tulospalkkiot porrastuisivat esityksen mukaisesti priorisoitujen tavoitteiden mukaisesti. 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.

Tärkeää on myös se, että 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.

Tukien soveltuminen eri tilanteessa olevien osatyökykyisten työllistymiseen tai vaikutukset työkyvyttömyyseläkkeellä olevien etuuksiin on arvioitava ennen lain voimaan tuloa erikseen. Tukien kohdentamisella on haettava vaikuttavuutta ja työeläkkeellä olevien etuuksien suhteuttamisen on oltava kannustavaa, jotta järjestelmään ei syntyisi tahattomia kannustavuusloukkuja.

Yhtiö toimisi laissa erikseen määritellyllä tavalla valtionhallinnon tulohajauksessa. Esityksessä ei ole tarkemmin määritelty konsernin sisällä tapahtuvaa alueellista toimintaa. Tätä voidaan pitää kuntien kannalta puutteena erityisesti siksi, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa vaikuttavuutta haetaan muun muassa oppilaitosten ja yritysten välisestä yhteistyöstä elinkeinopolitiikan ja osaamisen kehittämisen keinoin. Tässä yhteydessä on huomioitava myös erityisesti osatyökykyisten osalta työssäkäyntialueen laajuus ja paikallisten työmarkkinoiden mahdollisuudet työllistää.

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala

Esityksen 2 pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi ehdotuksessa harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Momentissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista.

Vantaan kaupunki katsoo, että erityistehtäväyhtiön tulee olla kilpailukykyinen niin, että sen harjoittama toiminta on tasapainossa vallitsevassa markkinatilanteessa. Koska yhtiö tulee saamaan tukea valtiolta sen ei tule pyrkiä tavoittelemaan liikevoittoa, mutta sen tulee olla elinvoimainen ilman merkittävää markkinatilanteen häirintää. Yhtiön toiminnan seurantaan ja arviointiin tulee panostaa. Ennakkoon pohtia ja arvioida, kuinka tasapainoon liittyvät kysymykset pystytään ratkaisemaan.

Yhtiön markkinaosuuden pitäminen pienenä kunkin toimialan kokonaisliikevaihdosta tulee huomioida myös alueellisesti. Erityistehtäväyhtiön ei tule saada valtakunnallisesti eikä alueellisesti huomattavaa omaa toimintaa tai merkittävää markkina asemaa. Toimialat, joilla se toimii, tulee olla elinvoimaisia. Tämän lisäksi yhtiön tarjoamien työpaikojen / töiden tulee olla sopivia **erilaisille** osatyökykyisille henkilöille.

Yhtiölle maksettava valtionavustus on yhtiön toiminnan kannalta vakaampi ja selkeämpi ratkaisu. Jos valtionavustusta myönnetään perustettavalle yhtiölle, on huolehdittava, että se kykenee täyttämään sille asetetut asiakasmäärät ja muut velvoitteet. Yhtiöllä tulee olla velvollisuus pystyä osoittamaan sille asetettujen tavoitteiden toteumat ja sen lisäksi tulee huolehtia yhtiön ulkoisesta toiminnan seurannasta ja arvioinnista. Valtiolla tulee olla myös mahdollisuus valtionavustusten takaisinperintään, jos velvoitteita ei ole pystytty täyttämään.

Esityksen 2 pykälän 5 momentissa säädetään, että yhtiö tuottaa EU:n valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI) ja että siihen sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

SGEI-kriteerit täyttävistä palveluista on Suomessa ja koko Euroopassa hyvin vähän kokemuksia. Jos kohderyhmänä ovat osatyökykyiset, jotka eivät ole muutoin työllistyneet yrityksistä huolimatta (viimesijaisuus), voidaan toiminta katsoa SGEI- kriteerit täyttäväksi Ruotsin mallin mukaan.

Jos perustettava yhtiö pystyisi tuottamaan omalla toiminnalla ja kohderyhmänsä avulla Suomeen SGEI-kriteerit täyttäviä palveluita, olisi toiminta markkinoilla hyvinkin eettisesti kestävä ilman markkinatilanteen häirintää. Nähtävissä kuitenkin on, että useimmat SGEI-kriteerit täyttävät palvelut tulisivat oletettavasti sijaitsemaan harvaanasutuilla seuduilla, kun suurin osa kohderyhmää asuu ja elää kaupungeissa ja kasvukeskuksissa. Perustettavan yhtiön toiminnan kohtaantuvuus ja tehokkuus voisi olla tällöin haastavaa.

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhtiöön työllistettävien kohderyhmästä.

Yhtiön perustamisvaiheessa on järkevää pitäytyä osatyökykyisten työllistämisen kohderyhmässä ja viimesijaisena toimijana. Yhtiön toiminnan vakiinnuttua voitaisiin tarkastella kohderyhmän laajentamista selvityksessä mainittuihin muihin kohderyhmiin, kuten maahanmuuttajiin ja ikääntyneisiin.

Kohderyhmän määrittelyä ja osatyökykyisen määritelmää on syytä entisestään tarkentaa. Vika, vamma, sairaus ja/tai pitkäaikaistyöttömyys eivät itsessään tee henkilöä osatyökykyiseksi. Sen sijaan osatyökyvyttömän tilanne on selkeämpi. Perustettavalle yhtiölle henkilöitä ohjaavalle ja rekrytoitavalle henkilöstölle tulisi tarkentaa kriteerejä esimerkiksi asetuksin ja ohjein, jos ne jäävät laista vaille tarkentamista.

Esityksen mukaan kohderyhmän tulee olla työhön motivoitunutta. Motivaation voimakkuus rekrytoinnin ja työssäkäynnin eri vaiheissa vaihtelee kaikilla työntekijöillä. Myös

asiakaskohderyhmän aiemmin elämässä kokemat pettymykset ja epäonnistumiset työelämässä saattavat tehdä asiakkaasta aran, vaikka sisäinen motivaatio työhön olisikin kunnossa. Motivaatiotekijöiden huomioiminen asiakkailla tasalaatuisesti rekryointivaiheissa vaatii rekryointia tekevältä henkilöstöltä paljon ja tähän tulee kiinnittää huomiota ja pohtia menetelmiä tai välineitä sen todentamiseen. Henkilön sisäinen motivaatio ja pitkäjänteinen halu tehdä työtä ja sen erottaminen hetkellisistä ulkoisista motivaatiotekijöistä ei tule olemaan helppoa. Myös ammatillisen osaamisen ja oppimiskyvyn tulee olla sellainen, että henkilöllä on kyky tehdä työtä, vaikka kapea-alaisesti ja rajatustikin. Perustettavalle yhtiölle ei voi sälyttää vastuuta huolehtia kohderyhmän ammatillisesta koulutuksesta, mutta tehtäviin perehdytyksestä sekä työnantajan muutoin tarjoamiin lisä- ja täydennyskoulutuksista sen tulee huolehtia.

Perustettava erityisyhtiö olisi osatyökykyisten viimesijaisin työllistäjä. Viimesijaisuus näyttäytyy kuntoutus-, hoito- ja työllisyystoimista huolimatta pitkittyneenä työttömyytenä. Kriteerit viimesijaisena toimijana on hyvä olla selkeitä. Myös suhde muihin välityömarkkinatoimijoihin, sosiaaliin yrityksiin sekä työllisyystoimiin täytyy olla selkeä. Esimerkiksi onko pätkätyöhistorian omaava osatyökykyinen henkilö perustettavan yhtiön kohderyhmää, koska toisaalta hän on olemassa olevilla toimilla saanut töitä, mutta ei pystyvämpää työllisyyttä.

Suomessa on tutkimusten mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työhön motivoituneita henkilöitä. Esityksessä todetaan, että yhtiöön rekryoitavan henkilön tulisi olla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 § 1 momentissa ja 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työtön työnhakija. Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö ei voi olla työtön työnhakija. Kuitenkin, kuten esityksestä käy ilmi, potentiaalia työllistyä heilläkin on. Epäselväksi jää, onko heillä mahdollisuus hakeutua perustettavan yrityksen työntekijäksi esimerkiksi osittain luopumatta työkyvyttömyyseläkkeestä. Heidän ohjautumisensa perustettavan yhtiön palveluihin tulee tällöin tarkemmin suunnitella ja järjestää.

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

Esityksessä ehdotetaan, että työ- ja elinkeinotoimiston tietyt tehtävään nimetyt yksiköt huolehtisivat työllistettävien osatyökykyisten rekrytoinneista perustettavalle yritykselle. Osatyökykyisen henkilön elinpiiri on usein pieni ja tarkoin rajattu. Jos perustettavaan yhtiöön rekryointi on asiakkaan näkökulmasta monivaiheinen ja kaukana omasta elinpiiristä, nostaa se potentiaalisen asiakkaan kynnystä hakeutua kyseiseen palveluun.

Kuntien työllistämispalvelut ovat saamassa pysyväisluonteisen aseman tulevassa lainsäädännössä. Isoin osa osatyökykyisistä asiakkaista on tulevan lain mukaan kuntien työllistämispalveluissa. Tätä taustaa vasten ehdotetusta rekryointiprosessista tulisi monipolvinen ja kohderyhmälle hankala. Kuntien kyky huolehtia työllistettävistä on hyvä ja siellä on paljon osaavaa työvoimaa. Kohderyhmän kriteerien tarkentuessa kuntien osaaminen ja kyky huolehtia oikeat henkilöt perustettavan yhtiön työllistämistoimiin ovat yhtä hyvä kuin työ- ja elinkeinotoimistojenkin.

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta palveluiden tulee olla kohderyhmälle tasalaatuisia koko valtakunnan tasoalla. Yhtiön on lausunnossa suunniteltu aloittavan toimintansa 2-3 alueella ja laajentavan toimintaansa jatkossa. Osatyökykyisen työssäkäyntialue on usein suppea, koska työmatkat ovat rasittavia ja vievät osan osatyökykyisen voimavaroista. Yhtiöllä tulisi olla mahdollisuus hankkia valtakunnan kattavasti työllisyysmahdollisuuksia koko kohderyhmälle tai

vastaavat palvelut tulee järjestää muutoin. Toiminnan toteuttajina esimerkiksi alihankintana voisivat toimia välityömarkkinoilla ja osatyökykyisten työllistäjänä alueellisesti toimivat yritykset, yhteisöt, järjestöt, kunnat ja maakunnat, joille kohderyhmän työllistäminen on ennestään tuttua.

Tässä yhteydessä olisi tärkeää myös tehdä osatyökykyisten työssäkäynnistä kannustavaa. Iso osa osatyökykyistä saa erilaisia sosiaaliturvaetuksia, mitkä pienenevät sitä mukaa, kun palkkatulot suurenevät. Työssäkäynnistä koituu työntekijälleen kuitenkin erilaisia kuluja ja työssäkäynnin pitäisi aina olla taloudellisesti sosiaaliturvaetuksia kannustavampi vaihtoehto. Työssäkäynnin, myös osa-aikaisen, ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkastelu ja työn vastaanottamisen kannattavuus suhteessa sosiaaliturvaan, olisi hyvä tarkistaa tässä yhteydessä.