

Asia: VN/15285/2021

HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi ehdotuksessa harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Momentissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry (Into) katsoo, että X Oy:n toiminta tulee vääristämään kilpailua ja on esityksen tässä muodossa monilta osin päällekkäistä toimintaa nykyisten välityömarkkinoilla tarjolla olevien palveluiden kanssa.

Esitys hyödyntää Ruotsin osatyökykyisiä työllistävää Samhall-mallia. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan Samhall ei kuitenkaan ole onnistunut toiminnassaan kaikilta osin hyvin (ks. esim. Jutterström 2019). Markkinapaineet ovat johtaneet siihen, että yhtiöön on valikoitu työmarkkina- asemaltaan heikoiksi katsotuista vain toimintakykyisimpiä, usein maahanmuuttajataustaisia asiakkaita, joiden merkittävintä työllistymistä estävä tekijä on koulutuksen ja kielitaidon puute. Samalla toimintakyvyltään rajoittuneemmat työnhakijat ovat jääneet rannalle. Samhall on kilpailutuksissa markkinaosuuksia voittamalla myös työntänyt muita yrityksiä esimerkiksi siivousalalla kokonaan ulos pienempien paikkakuntien markkinoilta. Tämä on heikentänyt alan paikallista yrityskenttää ja työntekijöidensä mahdollisuuksia työllistyä siellä Samhallin ulkopuolelle.

X Oy:lle nyt kaavailut tulostavoitteet ja muut ohjaavat mittarit, kannustimet ja rajoitteet eivät herätä uskoa siihen, että tehtävässä onnistuttaisiin yhtään Ruotsia paremmin. Samat uhkakuvat koskevat myös X Oy:n toimintaa.

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). Onko teillä tähän lausuttavaa?

Ei lausuttavaa.

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

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

Kohderyhmä tulee määritellä ja rajata esitettyä tarkemmin. Tämä kohderyhmärajaus tulee kirjata hallituksen esitykseen. Kohderyhmänä tulee pitää heikoimmassa asemassa olevat osatyökykyiset ja kehitysvammaiset, esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaiset ja pysyväluonteisesti työkyvyttömyyseläkkeellä olevat mielenterveyskuntoutujat. Viimesijaisuusvaatimus on tärkeä, kun sillä viitataan siihen, että muut palvelut eivät ole riittäviä työllistymisen edistämiseksi. Tämä oli myös selvityshenkilö Mäkisen näkemys. On tarkoituksenmukaista määritellä riittävän tiukat kriteerit, jotta mukaan saadaan keskeisin kohderyhmä ja pystytään varmistamaan heidän tarvitsemansa palvelut. Asiakkuskriteerit ovat kriittisiä paitsi itse yhtiön myös muiden välityömarkkinatoimijoiden ja koko palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta.

On huomattava, että väljillä asiakkuuskriteereillä ja laajalla kohderyhmällä tuotetaan päällekkäistä toimintaa nykyisten välityömarkkinatoimijoiden kanssa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista: resurssit tulee suunnata siihen, mihin on tarve. X Oy:n ja nykyisten välityömarkkinatoimijoiden tulee tarjota toisiaan täydentäviä palveluita, ei kilpailla keskenään. Osallisuuden vahvistamiseen ja työllisyyden tukemiseen liittyvät tarpeet ovat moninaisia ja niiden tukeminen edellyttää laajaa toimijakenttää.

Laaja kohderyhmä johtaa helposti ns. kermankuorintaan. Tällöin yhtiö valitsee tuottavimmat ja helpoimmin työllistettävät asiakkaat, ja heikoimmassa asemassa olevat jäävät edelleen syrjään. Tästä on kokemusta myös Ruotsin Samhall-mallissa. Keskeistä on, että yhtiön toimintaan saadaan mukaan haasteellisimmassa työmarkkina-asemassa olevat osatyökykyiset – ne, joiden työllistymistä nykyiset palvelut eivät riittävästi tue. Nykyisten välityömarkkinatoimijoiden kanssa päällekkäinen toiminta ei tuo uusia avauksia eikä ratkaise palvelujärjestelmämme ongelmia tai täytä sen palvelupuutteita.

X Oy:n kohderyhmäksi on kuvattu sen alusta alkaen vaikeasti työllistyvät työnhakijat, joilla on todettu toimintakykyä haittaava sairaus, vika tai vamma. On tarkoituksenmukaista kohdentaa toiminta haasteellisimmassa asemassa oleviin sekä työelämän ja työllisyyspalveluiden ulkopuolelle jääneisiin, ja siitä on pidettävä kiinni toimeenpanon edetessä. Vain näin voidaan taata se, että X Oy tuo jotain uutta kentälle, jossa jo nyt nykyiset välityömarkkinatoimijat ovat toimineet tuloksellisesti. Samalla tulee vahvistaa nyt olemassa olevien, ympäri Suomea toimivien työllistämisen- ja valmennuspalveluita tarjoavien toimijoiden edellytyksiä osatyökykyisten nykyistä pitkäjänteisempään työllistämiseen. Pyrkimys siirtyä pois hankeluonteisesta ja määräaikaaisesti rahoitetusta toiminnasta ja kohdistaa resursseja osatyökykyisten pidempiaikaiseen työllistämiseen on sinänsä kannatettava. Implementoinnissa tulee hyödyntää nykyisten välityömarkkinatoimijoiden – niin kunnallisten kuin kolmannen sektorin – koko maan jo kattavaa verkostoa.

Työpajatoimijat ja muut välityömarkkinoilla palveluita tarjoavat toimijat tuntevat vaikeasti työllistyvän kohderyhmän erinomaisesti, niillä on vuosien saatossa toimivaksi hiottu

valmennusmenetelmät ja ammattitaitoinen henkilöstö käytössään, ja ne toteuttavat tarpeisiin vastaavaa monialaista yhteistyötä ja alueellista yritysyritysyritys. Voidaan katsoa, että erityistehtäväyhtiölle kaavailuilla kiinteällä ja vakituisella rahoituksella saataisiin tällä sektorilla aikaan ihmeitä, sillä vaikuttavaa tulosta on tehty jo nyt, ja huomattavasti vähäisemmällä ja ailahtelevalla resurssoinnilla.

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

Erytistehtäväyhtiön palvelukseen valittavista, vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevista työnhakijoista merkittävällä osalla on asiakkuussuhde myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Toisaalta löytyy myös kohderyhmiä, jotka eivät ole TE-toimiston asiakkaina, kuten työkyvyttömyyseläkkeellä olevat, mutta jotka hyötyisivät X Oy:n palveluista. Onkin perusteltua, että työnhakijoiden valinta tapahtuu moniammatillisena yhteistyönä tiimissä, johon kuuluu TE-toimiston työntekijän lisäksi vähintään hyvinvointialuetta edustava sosiaali- ja terveystoimen työntekijä. X Oy:n rekrytoitavien valintaa ei tulisi jättää yksittäisten TE-toimiston työntekijöiden harteille – viimesijaisuuteen perustuva valinta edellyttää aina laajaa näkemystä ja kokemusta asioista, jotka leikkaavat useamman sektorin asiantuntemuksen alaa (terveys ja sosiaalinen hyvinvointi, yleinen elämäntilanne, mahdollinen kuntoutus- ja erilaisten tukipalvelujen tarve...). Nousee myös huoli, mistä TE-toimistot saavat riittävät henkilöresurssit toteuttamaan niin X Oy:n kuin Pohjoismaisen työllisyyspalveluiden mallin tehtäviä. Lisäksi tulee määrittää TYPIen rooli ja tehtävät.

Rekrytoinnin moniammatillisuus ja päätösvastuullisten tahojen moninaisuus myös pienentää riskiä siitä, että valintaa tekevien tahojen ja erityistehtäväyhtiön välille muodostuu epäterve, yhtiön toiminnan tavoitteita vääristävä suhde, jonka välityksellä yhtiö voisi vaikuttaa työntekijävalintoihin ja torjua vahvemman tuen ja ohjauksen tarpeessa olevat työnhakijat.

Rekrytoinninkin kohdalla nähtävissä oleva erityistehtäväyhtiön kenttään ja toimintaan liittyvän moniammatillisen työn tarve nostaa esiin, että TEM:n ja STM:n tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä eikä vastuun tulisi olla pelkästään TEM:llä.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

.

Ei lausuttavaa.

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

Esitysluonnoksessa näkyy kiire, se sisältää ristiriitaisuuksia ja paljon tarkennettavaa. Täydentävä kuuleminen lausuntokierroksen jälkeen on paikallaan ja tarpeellinen. Välityömarkkinatoimijoiden kuuleminen ei voi jäädä pelkästään keskeneräisestä esityksestä lausumiseksi.

Välityömarkkinatoimijoilla on asiantuntemusta, jota tulee hyödyntää mallin rakentamisessa sekä hyvä kohderyhmätuntemus ja vahva ammattitaito kuntouttaa, valmentaa ja työllistää osatyökykyisiä ja heikossa työmarkkina-asemassa olevia. Tästä asiantuntemuksesta on hyötyä X Oy:n toiminnan suunnittelussa sekä käytännön yhteistyössä ja palveluprosesseissa.

Osatyökykyisten työllisyyden edistäminen on tärkeää ja siihen tulee panostaa nykyistä vahvemmin. Voidaan kuitenkin kysyä, tarvitaanko uutta toimijaa. Osatyökykyisten työllisyyden edistämistä olisi voitu kehittää nykyisten välityömarkkinatoimijoiden ja -palveluiden pohjalta. Myös Mäkisen selvityksessä erityistehtäväyhtiölle nostettiin esille vaihtoehtoja, kuten verkostomainen toiminta. Tämä olisi ollut uuden toimijan perustamista tarkoituksenmukaisempaa.

Esitys on nyt kirjoitettu hyvin laveasti, mikä lisää päällekkäisyyttä olemassa olevien toimijoiden kanssa. X Oy:n kohderyhmä on rajattava laissa (ei pelkästään asetuksessa) sekä tehtäviä tarkennettava ja suhteutettava nykyisiin välityömarkkinapalveluihin ja palveluiden kehittämistarpeisiin. Vain näin uusi toimija tuo jotain uutta olemassa olevalle kentälle, paikkaa palvelukatveita ja parantaa palvelujärjestelmän toimivuutta. On myös huomattava, että välityömarkkinapalveluista kyllä löytyy selvityksiä ja tutkimustietoa. Tämä tieto tulisi huomioida uusia rakenteita ja palveluita suunniteltaessa. Olennaista olisi selvittää tarkemmin eri kohderyhmät ja heidän palveluvajeensa ja kehittää palvelujärjestelmää niiden pohjalta.

Tällä esityksellä ei päästä niihin tavoitteisiin, jotka aiemmin on asetettu osatyökykyisten ja vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen edistämiseksi, sillä esitys ei mahdollista aidosti heikoimmassa asemassa olevan kohderyhmän työllistymistä. Kermankuorinnan uhka on ilmeinen ja haavoittuvassa asemassa olevat ovat jäämässä edelleen työllisyyspalveluiden ulkopuolelle.

Uuteen yhtiöön laitettu panostus ei saa olla pois koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien ja vaikeasti työllistyvien nuorten ja aikuisten kanssa jo nyt toimivilta tahoilta. Tällä hetkellä päällekkäisen toiminnan riski on huomattava kohderyhmien osuessa osin yhteen. X Oy:n kohderyhmän tiukempi raja on tärkeää. Oikein toteutettuna uudistus täydentää ja tukee nykyisten työllistämisen ja valmennuspalvelujen toimintaa tarjoamalla työpaikkoja kaikista vaikeimmin työllistyville ja vakavasti toimintarajoitteisille henkilöille, joiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille ei ole vielä kyetty riittävästi edistämään.

Päällekkäisyyttä nykyisten palveluiden kanssa on syntymässä myös siitä, että yhtiön toiminta ollaan aloittamassa suurilla kaupunkiseuduilla, joista kuitenkin jo nyt löytyy soveltuvia palveluita. Tarvetta uusille palveluille olisi erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja pienemmissä kaupungeissa, joiden palvelut eivät vielä ole niin monipuolisia. On myös huomattava, että merkittävässä osassa harvaan asuttuja alueita pysyväluonteiset työpaikat haavoittuvimmassa asemassa oleville ovat lähinnä julkisen sektorin varassa, ja sekin pystyy tarjoamaan niitä nykyisellään hyvin rajallisesti. Yhtiön toiminta tulee suunnata näille harvaanasutuille alueille ja pieniin kaupunkeihin, ja tämä tulee kirjata myös esitykseen.

X Oy:n ohjaus tarvitsee vielä tarkempaa tarkastelua. X Oy:llä on hallitus ja toimitusjohtaja, joka saa mandaattinsa TEM:stä. Toimitusjohtajan ei esityksen mukaan tarvitse välittää hallituksen päätöksistä, saati suosituksia tekevästä neuvottelukunnasta. Tällainen ohjaus ei sovi osakeyhtiölle. Kun esityksen mukaisesti perustetaan X Oy, tulee sen toimia mahdollisimman suurelta osin hyvän hallintotavan mukaisesti eli toiminnan tulee olla mahdollisimman julkista, jotta toimintaa ja rahan käyttöä voidaan valvoa ja samalla osakeyhtiön täytyy noudattaa normaaleja hallinnollisia käytäntöjä eli hallitus päättää, toimitusjohtaja johtaa ja omistaja ohjaa yhtiökokouksen kautta päätöksentekojärjestelmän.

Työnantajien kannustimia osatyökykyisten palkkaamiseen tulee lisätä. Hallitus on edistämässä yhteiskunnallisten yritysten toimintaa laatimalla strategian ja perustamalla yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskuksen. Yrityksiin on tarkoitus työllistää tätäkin kautta yhä enemmän osatyökykyisiä. Miten nämä kaksi uudistusta huomioivat toisensa? Lakien, ratkaisujen ja resurssien kohdentamisen avulla tulisi helpottaa yksityisillä ja julkisilla työmarkkinoilla olevien tehtävien sopeuttamista osatyökykyisten elämäntilanteisiin. Työtä tarjoavat organisaatiot on saatava joustamaan osatyökykyisten kohdalla paremmin niin, etteivät vaateet jatkuvasta joustavuudesta ja intensiivisestä työtahdistusta kohdennu yksittäiseen työntekijään, vaan löydetään enemmän keinoja työn sisältöjen ja määrien räätälöintiin. Ennen kaikkea olisikin saatava työnantajat mukaan sopeutuksiin ja järjestämään työolosuhteet niin, että yhä useamman olisi mahdollista päästä työstä osalliseksi.

Vähintään yhtä olennaisia kuin työllisyyspoliittiset ratkaisut ovat eri hallinnonaloja leikkaavat toimet sekä avaukset koulutus- ja sosiaalipolitiikassa. Tarvitaan ammatilliseen erityisopetukseen panostamista ja mahdollisuus siihen on taattava huomattavasti useammalle; vain peruskoulutuksen varassa oleville pitää mahdollistaa toisen asteen koulutuksen hankkiminen paremmin kannustimin ja nykyistä sujuvammin; koulutuksensa keskeyttäneitä tulee monialaisin aktiivitoimin tukea takaisin koulutus- ja työmarkkinoille. Avainsanoja edellä mainituissa toimissa ovat opinnollistaminen ja osaamisen tunnistaminen; vastuutyöntekijän koordinoima ja yksilöllistä tarvetta vastaava monialainen yhteistyö koulutus-, valmennus- ja kuntoutuspalvelujen, sosiaali- ja terveyspalvelujen ja työllisyyspalvelujen työntekijöiden kesken; tuettu oppisopimus; työhönvalmennus ja tuettu palkkatuki.

On huomattava, että vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevat tarvitsevat monialaisia palveluita ja rinnalla kulkevaa valmennuksellista tukea. Valmennuspalvelua tarvitaan sekä X Oy:n toiminnan piirissä (esim. työ- ja yksilövalmennus) että siirryttäessä avoimille työmarkkinoille (esim. työhönvalmennus). Tämä on huomioitava myös X Oy:n toiminnassa. Esitysluonnoksessa ei nyt kuvata, millaisia palveluita X Oy käytännössä tarjoaa ja millaista tukea asiakas siitä saa. Esityksessä ei myöskään kuvata yhtiön toiminnan suhdetta muihin palveluihin, kuntouttavaan työtoimintaan tai kuntoutukseen. X Oy:n tarjoamat palvelut tulee täsmentää ja palveluprosessi määritellä. Asiakkaille tulee taata heidän tarvitsemansa palvelut.

Tällä hetkellä puutetta on erityisesti pitkäkestoisista ja monialaisista palveluista niille haavoittuvassa asemassa oleville, jotka tällä hetkellä ovat pääsääntöisesti joko käytännössä pysyvästi työttöminä työttömyysetuudella tai toimeentulotuen varassa tai sitten työkyvyttömyyseläkkeellä (taustalla esim. vaikea kehitysvamma tai mielenterveysyyt). X Oy:n tulee kohdentaa toimintansa näiden palveluvajeiden paikkaamiseen. Merkittäviä palvelupuutteita on myös monilla päihteidenkäyttäjillä, ja X Oy:n tulisikin tarjota työtä ja tarpeisiin vastaavia monialaisia palveluita myös tälle kohderyhmälle.

X Oy:n toiminnan tulisi myös korvata yhä osassa Suomea käytössä oleva kehitysvammaisten avotyötoiminta, joka ei monilta osin täytä edes Suomen kansainvälisiä ihmisoikeussitoumuksia. Yrityksen tulisi tarjota palkkatyötä aiemmin avotyössä olleille, jos muut ratkaisut eivät edistä työllistymistä.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että "Kehitetään välityömarkkinoita" – kehittämistyön painopiste on nyt kuitenkin siirtynyt uuden toimijan kehittämiseen ja olemassa olevat toimijat ovat jääneet unohtuiksi. Käytännössä esityksenmukainen yhtiö toteuttaa samoja tehtäviä, kuin välityömarkkinatoimijat jo tällä hetkellä, mutta suuremmilla kustannuksilla. X Oy:n kohderyhmä tulee tarkentaa ja tehtäväkenttä suhteuttaa nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin. Pääallekkäinen toiminta tulee ehkäistä ja myös nykyisiä välityömarkkinoita tulee kehittää.

X Oy:n toiminta tulee toteuttaa vahvassa yhteistyössä nykyisten välityömarkkinatoimijoiden kanssa. Asiantuntemuksen ja osaamisen yhdistäminen on avaintekijä työllisyyden edistämisessä. Tästä hyötyvät erityisesti kohderyhmänä olevat haavoittuvassa ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat.

Tuure Herttaliisa
Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry