

Uusi erityistehtäväyhtiö vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä edistämään Työ- ja elinkeinojaosto 08.10.2021

Patrik Tötterman, TEM, työllisyys ja toimivat markkinat osasto

7.10.2021

Tausta ja uudistuksen tarkoitus

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. Suomessa työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun. Jotta tulevana vuosina kansantalouden kokonaistalouden voisi kasvaa, on yhä useamman työikäisen kuuluttava työvoimaan. Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden ja vammaisten henkilöiden osallistuminen työelämään on muuta väestö vähäisempää, jolloin työllisyysasteen nostaminen edellyttää, että myös heistä suurempi osa työllistyy.

Vaikka tuore ajantasainen tieto osatyökykyisten lukumäärästä maassamme puuttuu voidaan välillisesti eri tilastoja yhdistämällä arvioida, että kohdejoukossa on työtä vailla olevia noin 60 000 – 70 000 eli noin ikäluokan verran. Näistä arviolta noin 20 000 – 30 000 koko työllistymispotentiaali jää erilaisista tukitoimista huolimatta hyödyntämättä tai on erittäin todennäköistä, että he pysyvästi syrjäytyvät työmarkkinoilta. Tämä näkyy heidän kohdallaan siinä, että a) heidän työelämäosallisuutensa toteutuu vain ei-työsuhteisessa palvelutoiminnoissa; tai b) he siirtyvät toistuvasti palvelusta ja/ tai etuudelta toiselle; tai c) palveluiden jälkeen työllistyminen on vahvasti tuettuna (palkkatuki, työhönvalmennus) vain hetkellinen ratkaisu heidän tilanteeseensa.

Kohderyhmään kohdistuvien työllistymisen ja työkyvyn tuen palveluiden sisällöllisen kehittämisen ja määrällisen lisäämisen lisäksi kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllisyyden parantaminen edellyttää myös uusien työllistymismahdollisuuksien lisäämistä. Useissa tapauksissa rahallinen tuki tai työnantajan välillisesti saama muu tuki (esim. työhönvalmennus) ei riitä rekrytointikynnyksen ylittämiseksi. Yksittäisen osatyökykyisen tuottavuuden alentuman lisäksi osatyökykyisen tarve intensiivisempään työnjohtoon ja työssä selviytymisen tukeen voivat olla tällaisia rekrytointikynnystä nostavia tekijöitä.

Työkykyohjelman toimenpiteitä on valmisteltu työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän yhteydessä toimivassa alatyöryhmässä 3 (Työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen). Työkykyohjelmassa vahvistetaan osatyökykyisten kysyntää työvoimana avoimilla työmarkkinoilla edistämällä myös yhteiskunnallisen yritystoiminnan edellytyksiä sekä parantamalla TE-palvelupiloteissa työnantaja- ja työnhakijapalveluiden yhteistyötä. Työvoiman kysyntää heikommassa asemassa oleviin työttömiin tuetaan hankkeessa, jossa edistetään julkisissa hankinnoissa sovellettavan työllistämiskriteerin käyttöönottoa. Näillä toimilla voidaan edistää sellaisten osatyökykyisten työhön sijoittumisen mahdollisuuksia, joiden työkyky ja tuottavuus mahdollistavat työllistymisen avoimille työmarkkinoille joko ilman tukea tai työntantajalle suunnattujen tukien avulla.

Vuoden 2020 elokuussa työkykyohjelman toimenpiteitä on käsitelty työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmässä Palvelut, etuudet ja osallisuus. Osatyökykyiset ovat heterogeeninen ryhmä ja osalle heistä nykyisistä tai kehitteillä olevista työllisyyttä edistävästä toimista huolimatta työllistyminen on joko mahdotonta tai erittäin epätodennäköistä. Tämän vuoksi alatyöryhmä totesi osatyökykyisten työllisyyden edistämisen edellyttävän uusia konkreettisia työmahdollisuuksia lisääviä toimia. Valmistelutyön aikana työryhmä perehtyi nykyisten välityömarkkinatoimijoiden kehittämishankkeisiin sekä työpankkikokeiluun. Työryhmä arvioi, että uuden toimintamallin kehittäminen näiden kokemusten sekä Ruotsin Samhall Ab:n toiminnan pohjalta olisi syytä käynnistää.

Uusi erityistehtäväyhtiö edistää yhdenvertaisuutta ja ehdotuksen keskeinen merkitys nojaa kohderyhmän ihmis- ja perusoikeuksien turvaamiseen. Tässä mielessä se uudistuksena yhdistää työvoima- ja sosiaalipoliittiset ulottuvuudet. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016) 27 artikla sopimusosapuolet sitoutuvat edistämään myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun muassa edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa.

Uudistuksen pääkohdat

Hallitus kirjasi 16.9.2020 pidetyissä talousarvioneuvotteluissa tavoitteeksi osatyökykyisten työllisyyden lisäämisen. Kirjauksen mukaan Suomeen luodaan systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyt-

täen esimerkkeinä Ruotsin Samhall -yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. Tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten 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. Valmistelutyö käynnistyi Tullin pääjohtaja Hannu Mäkisen tekemällä selvitystyöllä. Selvitystyön ehdotuksia käsiteltiin useaan otteeseen edellä mainitussa alatyöryhmässä ja käsittely johti esitykseen toteuttaa Mäkisen ehdottama malli muutoksin. Selvityshenkilön ehdotuksista poiketen malli kohdistuisi yksinomaan osatyökykyisiin ja esitetystä mallissa ei olisi väliportaana liikelaitosta tuottamaan valittaville työntekijöille heidän valmiuksia parantavia palveluja. Jälkimmäisen osalta katsottiin, että tällainen järjestely vain entisestään lisäisi pirstaloitunutta palvelujärjestelmää ja näin vaikeuttaisi sekä osatyökykyisten että ammattilaisten kykyä hahmottaa, mikä taho kulloinkin vastaisi palveluiden tuottamisesta.

Valmistelussa olevan ja suunnitelman mukaisesti vielä syksyn istuntokauden aikana eduskunnalle vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä annettavan hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset olisivat

- perustetaan valtion kokonaan omistama osakeyhtiömuotoinen erityistehtäväyhtiö, jonka tavoitteena ei olisi tuottaa omistajilleen osinkoa eikä liikevoittoa, mutta sen tulisi muutoin pyrkiä toimimaan tuloksellisesti. Toimintaa tulisi harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla.
- yhtiöön toiminta kohdistuisi kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin osatyökykyisiin. Osatyökykyisen henkilön sairaus tai vamma ei yksin olisi riittävä peruste tulla työllistetyksi erityistehtäväyhtiöön vaan toiminta kohdistuisi henkilöihin, joiden kohdalla terveydellisen ongelman seurannaisvaikutukset näkyvät merkittävinä vaikeuksina saada työtä palveluista huolimatta.
- 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. SGEI-päätöksen mukaisia ehtoja noudatettaessa yritykselle myönnettävä tuki ei olisi EU:n valtiontukisääntelyn vastaista.
- Eri työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia erityistehtäväyhtiöön työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä yhtiöön palkattavaksi. Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille annettaisiin työvoimahalinnon tarjoamia palveluja. Erityistehtävä yhtiö vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä. Henkilöiden valinnan ja yhtiön tehtävien erottamisella pyritäisiin varmistamaan, että osatyökykyisten valinta toteutuisi sille asetettujen sekä työvoima- että sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella eikä siis yhtiön liiketaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- siirtyminen työsuhteeseen erityistehtäväyhtiöön edellyttäisi aina henkilön suostumusta ja riittävää motivaatiota. Työllisyyden kokeilukunnat, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaneläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi erityistehtäväyhtiöön työllistettäväksi. Työ- ja elinkeinotoimiston palvelut ovat kaikkien kansalaisten käytössä eikä henkilön mahdollisella työkyvyttömyysetuudella ole tähän vaikutusta.
- Erityistehtäväyhtiöön palvelukseen tuleville henkilöille tulisi antaa riittävät valmiudet työllistymiseen sekä siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Nämä toteutuisivat sekä henkilön saamien julkisten palveluiden että erityistehtäväyhtiön itse työnantajan tuottamista palveluista. Nämä uusi yhtiö voisi tuottaa itse tai tarvittaessa ostaa täydentäviä palveluita esimerkiksi muilta välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla. Palvelut tulisivat osatyökykyiselle tarjottavaksi osana työn tekemistä
- Palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työlainsäädännön ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesti. Sovellettavaksi tulisivat muun muassa työsopimuslain työsuhteen käsitettä, määräaikaisuuden perustetta ja koeaikaa koskevat säännökset sekä työnantajan ja työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset. Vuokratyösuhteissa yhtiön tulisi soveltaa useiden eri työehtosopimusten määräyksiä, mikä on vastaava tilanne kuin yksityisillä henkilöstöpalveluyrityksillä.
- Yhtiön rahoitus toteutettaisiin työllistettävien lukumäärään perustuvalla mallilla. Se 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 mallin esikuvana toimivassa Ruotsin Samhall Ab:ssa.

- Erityistehtäväyhtiölle osoitettaisiin 20 miljoonan euron suuruinen peruspääoma, jotta sillä olisi riittävän vahva tase toiminnan 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 unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF). Vuosiksi 2023 – 2025 varattaisiin valtionavustuksena erityistehtäväyhtiölle 10 miljoonan euron vuosittainen määräraha
- Erityistehtäväyhtiö toimisi työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa. Yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja tavoitteiden määrittely toteutettaisiin yhtiön perustamista koskevan lain ja talousarviossa annettujen rajoitusten lisäksi yhtiöjärjestyksessä. Yhtiön yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon tulostavoitetta asetettaessa.