Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen

Asia: HE 198/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu esityksistä seuraavaa:

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyvistä laeista. Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille. Esityksen mukaan Työkanava Oy:lle ei osoitettaisi julkisia hallintotehtäviä. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle sen palkattavaksi tulevat osatyökykyiset henkilöt ja osatyökykyisten työelämävalmennus tapahtuu olemassa olevien rakenteiden ja tukijärjestelmien puitteissa.

Esityksen tavoitteena on edistää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllisyyttä. Tavoitteena olisi mahdollistaa näihin ryhmiin kuuluville ihmisille ansiotyö tarjoamalla Työkanava Oy:n kautta mahdollisuus työskentelyyn työsuhteisessa työssä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. On kannatettavaa, että välityömarkkinoiden toimintaa vahvistetaan ja luodaan lisää mahdollisuuksia osatyökykyisten työllistymiselle.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta ministeriö toteaa seuraavaa.

Työkanava Oy:n toiminnan onnistumisessa on keskeistä, että viranomaisten yhteistyö ja palveluprosessit ovat toimivat. Esityksen mukaan eri työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia Työkanava Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palkattavaksi. Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille annettaisiin työvoimahallinnon tarjoamia palveluja. Työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi Työkanava Oy:lle työllistettäväksi. Esityksessä todetaan, että osatyökykyinen voi saada jatkossakin erilaisia julkisia palveluita, kuten tieto- ja neuvonta-, koulutus- ja osaamis-, uravalmennus-, työhönvalmennus-, terveyden edistämis- tai kuntouttavan työtoiminnan palveluita tai työ- ja koulutuskokeilujaksoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että Työkanava Oy:n tehtävät ovat tärkeä lisä, jonka avulla henkilö saa mahdollisuuden työllistyä työsuhteiseen työhön. Henkilö saattaa tarvita samalla myös TE-palveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kuntoutuspalveluiden tukea jatkaakseen työelämässä.

Työkanava Oy:n toiminta esitetään kohdennettavaksi lain 4 §:n mukaan sellaisille työttömille työnhakijoille, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Lisäksi edellytetään, että henkilöt ovat halukkaita työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä palveluilla voida

arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja että työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä. Esityksessä korostetaan kautta linjan, että työllistymisen Työkanava Oy:n tehtäviin tulee olla viimesijainen keino. Tiukalla kohdejoukon rajaamisella tavoitellaan sitä, että näin voidaan välttyä ei toivotuilta substituutiovaikutuksilta. Lisäksi todetaan, että muiden henkilöryhmien kuin vaikeimmassa asemassa olevien osatyökyisten sisällyttäminen kohderyhmäksi olisi epätarkoituksenmukaista esimerkiksi valtiontuen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on samaa mieltä siitä, että toiminnassa on syytä keskittyä vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Silti kohderyhmän rajaaminen 4 §:ssä ja perusteluissa esitetyllä tavalla ei ole täysin ongelmaton. Asianmukaisesti todetun sairauden ja vamman tulkinnan ei tulisi olla liian tiukka ja rajaava. On olemassa henkilöryhmiä, joiden työ- ja toimintakyvyssä on merkittäviä haasteita, mutta niiden taustalla ei välttämättä ole selkeää lääketieteellistä diagnoosia. Silti henkilöiden tilanne voi olla työmarkkinoiden näkökulmasta pitkäaikaisesti hankaloitunut, vaikka halua työllistymiseen olisi.

Esityksen yleisperusteluissa ja 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on otettu kantaa kuntouttavaan työtoimintaan ja sen suhteeseen Työkanava Oy:n kautta työllistymiseen. Tämä on tehty lausuntopalautteen johdosta. Perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Koska Työkanava Oy:öön siirtymisen edellytyksenä olisi, että arviointihetkellä arvoituna henkilön mahdollisuuksia saada työtä työllistymisedellytyksiä parantavilla palveluilla ei voitaisi merkittävästi lisätä, olisi kuntouttava työtoiminta kuitenkin Työkanava Oy:öön työllistymiseen nähden ensisijaista, mikäli kuntouttavan työtoiminnan tarjoamisen muut edellytykset täyttyvät.” Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä perusteluja olisi syytä tarkentaa tältä osin. Perusteluista saattaa saada sen kuvan, että henkilön olisi tullut osallistua ensin kuntouttavan työtoiminnan palveluihin, ennen kuin voi päästä Työkanava Oy:n tehtäviin. Toisaalta esityksen perusteluissa todetaan myös, että viimesijaisuuden arvioimiseksi ei edellytettäisi joidenkin nimenomaisten työllistymistä ja työllistymisedellytyksiä parantavien palvelujen kokeilemista vaan viimesijaisuuden arvioinniksi riittäisi työ- ja elinkeinotoimiston tekemä kokonaisarvio, jossa on otettu huomioon näiden palveluiden oletettu vaikutus työllistymisedellytyksiin. Tarvittaessa työ- ja elinkeinotoimisto voisi käyttää apuna esimerkiksi työvoima- ja yrityspalveluista saatavia asiantuntija-arvioita.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta koskee pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää henkilön mahdollisuuksia osallistua koulutukseen tai työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttava työtoiminta on paitsi työllistymistä edistävä palvelu, myös sosiaalihuollon palvelu, jota koskee sosiaalihuollon lainsäädännön mukainen asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 3 §:ssä säädetään tarkemmin lain soveltamisalasta ja kohderyhmästä. Vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä tulee siirtymään muun sosiaalihuollon palveluiden mukana hyvinvointialueiden vastuulle vuoden 2023 alusta lukien.

Aktivointisuunnitelman laatimisesta säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:ssä tarkemmin. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 8 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi siitä, että jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta on siis edellä olevan säännöksen perusteella viimesijainen palvelu TE-palveluihin ja työhön nähden. Se on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät pysty työskentelemään tai osallistumaan TE-palveluihin. Henkilöt saavat kuntouttavan työtoiminnan ajalta työttömyysetuutta tai viimesijaista toimeentulotukea sekä kulu- ja matkakorvausta.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan Työkanava Oy:n tehtäviin työllistyminen tulisi nähdä rinnakkaiseksi mahdollisuudeksi, johon voitaisiin päätyä aktivointisuunnitelmaa laadittaessa joko kuntouttavan työtoiminnan sijaan tai sen rinnalla. Jos henkilö pystyisi työskentelemään Työkanava Oy:n tehtävissä työsuhteisessa työssä, tulisi sen olla ensisijainen vaihtoehto sosiaalipalveluksi luetun kuntouttavan työtoiminnan sijaan. Esityksen perusteluissa onkin kohdassa 5.1.4 todettu, että työttömällä osatyökykyisellä on yleensä työ- ja elinkeinotoimiston laatima työllistymisen edellytyksiä kohentava palvelusuunnitelma, kuten työllistymissuunnitelma, aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Aktivointisuunnitelma ja kuntouttava työtoiminta tulee kyseeseen muun muassa silloin, kun 25 vuotta täyttänyt on saanut työmarkkinatukea 500 päivää. Tämän jälkeen kuntouttava työtoiminta voi kestää 3–24 kuukauden mittaisen jakson kerrallaan. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä tuntuu varsin pitkältä ajalta käydä tämä polku ensin loppuun saakka, ennen kuin henkilö voisi työllistyä Työkanava Oy:n kautta.

Tämän vuoksi kuntouttavan työtoiminnan suhdetta Työkanava Oy:n kautta työllistymiseen voisi perustella seuraavasti:

”Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja näin edistää palveluun osallistuvan mahdollisuuksia osallistua työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat TE-toimiston, kunnan sosiaaliviranomaisen ja asiakkaan kanssa laadittavan aktivointisuunnitelman kautta sellaiset pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessia. Jos TE-toimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu sekä toissijainen palvelu työ- ja elinkeinopalveluihin nähden. Työkanava Oy: n kautta työllistyminen voi olla hyvä vaihtoehto työmahdollisuuksien tarjoamiseen henkilöille, jotka työttömyyden edelleen pitkittyessä tulisivat päätymään kuntouttavan työtoiminnan piiriin edellyttäen, että Työkanava Oy:n kautta työllistymisen muut edellytykset täyttyvät.”

Panostamalla työttömien terveystarkastuksiin voidaan parantaa mahdollisuuksia henkilöiden työ- ja toimintakyvyn rajoitusten taustalla mahdollisesti olevien sairauksien tai vammojen toteamiseen. Silti voisi harkita, tulisiko säännöksen kohderyhmää koskevaa määrittelyä joustavoittaa. Se voisi tapahtua lisäämällä asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman lisäksi säännökseen maininta ”ja muun toimintakykyä merkittävästi alentavan syyn vuoksi”. Tämä mahdollistaisi harkinnan ja yhdenvertaisuuden paremman toteutumisen osatyökykyisten heterogeenisen ryhmän kesken.

Olisi tärkeää myös arvioida, miten Kelan ammatillisen kuntoutuksen ja Työkanava Oy:n palvelut tukevat toisiaan, sillä asiakaskriteereissä on paljon yhtäläisyyksiä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta säädetään sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja e pykälissä. Lisäksi Suomen ratifioiman YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan (SopS 27/2016) vammaisilla on oltava oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä. Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla tulee edistää. Sosiaalihuollon vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevaan lainsäädäntöön ollaan parhaillaan valmistelemassa muutoksia. Uudistuksessa keskeisenä olisi jo ensivaiheessa tarkistaa mitkä olisivat TE-viranomaisten

tarjoamat mahdollisuudet vammaiselle henkilölle. Jos henkilö ei pysty osallistumaan niihin heti alussa, kyseeseen tulee sosiaalihuollon tukitoimet ja palvelut. Kuten kuntouttavankin työtoiminnan kohdalla, sosiaali- ja terveysministeriön mielestä Työkanava Oy:n kautta työllistymistä ei tulisi nähdä viimesijaiseksi vaihtoehdoksi vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeviin sosiaalihuollon palveluihin nähden. Työllistyminen voi olla rinnakkainen mahdollisuus muiden palveluiden ollessa henkilön tukena Työkanava Oy:n tehtävissä työskentelyn aikana.

Työkanava Oy:n työhön ohjautumisen viimesijaisuuden korostamisen kääntöpuolena on haasteet yhtiön liiketoiminnan kannattavuudelle. Yhtiö työllistää henkilöt työsuhteeseen ja liiketoiminnan tulee olla markkinoilla oikein hinnoiteltua ja kannattavaa. Ehdotettuna työntekijäjoukkona kyseeseen tulevat vain kaikkein vaikeimmin työllistyvät henkilöt, eli sellaiset osa-työkykyiset jotka eivät tukitoimista huolimatta ole pystyneet työllistymään. Liian tiukalla kohderyhmän rajauksella voi kannattavan liiketoiminnan harjoittaminen tulla haasteelliseksi. Sen takia tietty joustavuus voisi olla paikallaan.

Esityksen työttömyysturvakytkösten osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan, että hakeutuminen Työkanava Oy:n palvelukseen ei olisi työttömän työnhakijan kannalta velvoittavaa. Työsuhteen päättyminen Työkanava Oy:n kanssa työnhakijasta johtuvasta työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävästä syystä ei myöskään johtaisi työttömyysturvaseuraamukseen.

Työttömän työnhakijan on lähtökohtaisesti haettava itse aktiivisesti työtä, oltava valmis vastaanottamaan tarjottua työtä ja osallistuttava työvoimaviranomaisen tarjoamiin työllistymistä tukeviin palveluihin. Valmius edistää omia mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille on osa työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ehdotettu poikkeaa tästä perusperiaatteesta.