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

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 12.11.2021

Juha Klemelä (VTM, tutkija)

Valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy:hyn liittyvä hallituksen esitys HE 198/2021 vp vaikuttaa yleisesti ottaen kattavalta. Siinä on kuitenkin kohtia, joissa ei mennä riittävän syvälle niihin haasteisiin, joita liittyy osatyökykyisten työllistymiseen. Ylipäänsä esityksessä näkyy epävarmuus siitä, millä tavalla Työkanava Oy:n toimintaprosessi osatyökykyisten kohdalla loppujen lopuksi voisi toimia, tai voiko se toimia ylipäänsä.

Käsittelen joitakin keskeisiä asioita tai kysymyksiä, jotka mielestäni kaipaavat täsmennystä tai lisäystä. Nämä ovat Työkanava Oy:n toiminnan tarkoitus ja toiminta, toiminnan ohjaaminen ja henkilökunnan tarve, toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioiminen sekä toiminnan yhteydet muihin välityömarkkinatoimijoihin ja varsinkin järjestöihin.

Työkanava Oy:n tarkoitus ja toiminta

Valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy:n perustaminen liittyy hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen "Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi". Hallitusohjelmassa sanotaan: ''Hallituksen työllisyysastetavoite edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoille lisätään''. Työllisyystavoite hyötynee Työkanava Oy:n toiminnasta, mutta tuskin se sitä varsinaisesti edellyttää. Työkanava Oy vaikuttaa ensisijaisesti sosiaalipoliittiselta toimijalta ja sellaisena sekä sisällöllisesti että eettisesti hyvältä. Jos työllisyyttä ajatellaan, Työkanava Oy voi osaltaan ratkaista ns. kohtaanto-ongelmaa.

Työpankkikokeilu, joka oli tärkeä esikuva Työkanava Oy:lle, oli sosiaali- ja terveysministeriön alainen hanke. Työkanavan omistajaohjauksesta vastaa Työ- ja elinkeinoministeriö. Työkanava Oy on laissa ja perusteluissa esitelty työmarkkinapoliittisena hankkeena, vaikka se selvästi kuuluu molempien ministeriöiden hallinnonalaan. Hallinnonalojen yhteistyö on itsestään selvä edellytys Työkanava Oy:n

toimivuudelle ja sen voisi artikuloida myös perusteluissa ja ehkä jopa laissa (1 § Työkanava Oy:n yhtiömuoto ja omistajaohjaus; 5 § Työkanava Oy:n ohjaus).

Toiminnan ohjaaminen ja henkilökunnan tarve

Työkanava Oy:n palvelukseen ohjattavien työnhakijoiden valinnasta vastaisi esityksen mukaan yksi työ- ja elinkeinotoimisto. Pystyykö yksi keskitetty toimija valitsemaan riittävällä tarkkuudella ja oikeudenmukaisesti työntekijöitä, joilla on todettu olevan erittäin yksilöllisiä ja vaikeitakin työllistymishaasteita? (4 § Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen.)

Työpankkikokeilun kohdalla todettiin, että niiden toimimaan saaminen on vaativa työ toimivalle johdolle. Miten varmistetaan Työkanava Oy:n henkilökunnan osaaminen ja henkilökunnan riittävyys? Voisiko Ruotsin Samhall:ista ottaa mallia henkilökunnan koostumukselle ja määrälle?

Esityksessä sanotaan, että Työkanava ei itse tuota niitä tukipalveluja, joiden avulla avoimelle sektorille työllistymistä edistetään. Työkanava voi kuitenkin ostaa niitä. Koska Työkanavan työntekijät on valittu "viimesijaisuusperiaatteen" mukaan, heidän kohdallaan on jo käytetty kaikki hallinnon normaalit tukitoimet. Tarvitaan siis jotain uutta ja erilaista. Järjestöpuolella ja THL:ssä on tähän liittyvää asiantuntemusta (mainittu on THL:n IPS - Sijoita ja valmenna ja voitaisiin tutustua myös esim. Vamlas ry:n RATKO-menettelyyn) ja ne pitäisi käyttää täysimääräisesti hyödyksi. Tämä on kriittinen kohta Työkanavan toimivuudessa. (4 § Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen.)

Toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden mittaaminen

Esityksessä todetaan, että Työkanava Oy:n toiminnasta ei pysty tekemään kannattavaa sijoitustoimintaa ulkopuolisille investoijille. Yhteiskunnalle Työkanava on kuitenkin — investointi-sanaa hieman laajemmin käyttäen — kannattava investointi tulevaisuuteen. Sen ensisijaiset vaikutukset eivät ole pelkästään resurssitaloudellisia, vaan liittyvät laajemmin yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvinvointiin (ja parhaimmillaan myös ympäristön hyvinvointiin). Taloudelliset ja työllistämisen määrämittarit voivat riittää valtion rahan jakoon mutta ne eivät riitä kaikkien odotettujen ja toteutuvien hyötyjen osoittamiseen. Tässä pitäisi käyttää myös terveydellisiä ja sosiaalisia mittareita — rahallistettuina tai ei. Sopiva menettely voisi olla SROI eli Social Return on Investment. Haasteena on toki, missä määrin näitä mittareita

voisi käyttää erilaisiin kannuste- ja bonusmenettelyihin. Näiden menettelyjen luominenhan jää hallituksen esityksessä auki, vaikka ne ovat myöskin kriittinen kohta Työkanava Oy:n toiminnan onnistumisessa. (2 § Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala; 5 § Työkanava Oy:n ohjaus.)

Työntekijöiden työmarkkinoille saaminen: työvoiman kysyntäpuoli

Työkanava Oy:n suunniteltu toiminta keskittyy lähes kokonaan työn tarjontapuoleen. Onko kysyntäpuolta otettu mitenkään huomioon, ja voidaanko se ottaa jotenkin huomioon? Toki Suomessa on työvoiman kohtaanto-ongelma, ja eräät eniten työvoimapulasta kärsivistä aloista (esim. kotipalvelutoiminta ja siivous) kuuluvat aloihin, joilla voisi olla kysyntää Työkanava Oy:n tarjoamalle työvoimalle. Työn kysyntään liittyvä vaikeampi ongelma on kuitenkin mielestäni, että yleisesti ottaen sitä ei tunnuta juuri ottavan huomioon, mikä on tai olisi avoimen sektorin motivaatio palkata nimenomaan osatyökykyisiä. Haluun vaikuttavat sekä symboliset että käytännölliset seikat ja kykyyn käytännölliset seikat.

Miten osatyökykyisten työllistämisestä saadaan selkeästi ja näkyvästi toimintaa, joka viestittää yrityksen yhteiskuntavastuuta? Tämä liittyy myös laveammin siihen, millaisia arvoja yhteiskunnassa on vallalla.

Miten osatyökyisten työllistäminen olisi taloudellisesti järkevää: kannusteet ja tukitoimet yrityksille.

Miten osatyökykyisen työllistämisestä avoimelle sektorille tehdään sellaista, että siitä ei ole "enempää vaivaa" kuin normityöntekijän työllistämisestä?

Miten osatyökykyisen työnohjaus järjestetään niin, että se ei rasita yritystä liikaa?

Jos Työkanava Oy ei itse hoidakaan työllistymiseen liittyviä tarjonta- ja kysyntäpuolen tukitoimia, pitäisi kuitenkin jotenkin normittaa, että ne tulevat kattavasti hoidetuiksi. (2 § Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala.)

Suomalaisten järjestöjen osuus ja osaaminen

Työkanavalle on varattu mahdollisuus ostaa työhönvalmennus- ym. muita palveluja esimerkiksi järjestöiltä. Toiminnan onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että koko työllistymisketju on mahdollisimman vaivaton sekä osatyökykyiselle että työllistävälle firmalle. Keskeistä on myös, että työntekijä saadaan työllistymisen jälkeen pysymään ja pärjäämään työpaikallaan työvalmennuksen, ohjauksen, seurannan ja kaikenlaisen "saattamisen" avulla. Kattava selvitys siitä, millaisia integraatiomalleja järjestöillä on tarjolla, olisi paikallaan.

Tässä yhteydessä tarjoutuu yksi keino ja väylä tuoda esiin ja vahvistaa järjestöjen työn tärkeyttä myös jatkossa. Nythän järjestöt tuntuvat olevan hyvin epävarmoja tulevasta roolistaan uudistuksissa, joita sosiaali- ja terveyssektorilla tehdään.