Uudenmaan TE-toimisto

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 12.11.2021 klo 11:00 / HE 198/2021 vp/ Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi / Asiantuntijalausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolta on pyydetty lausuntoa Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (lausunnon jatkossa Työkanava) ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Uudenmaan TE-toimisto pitää kaikkia osastyökykyisten työllistämistä edistäviä keinoja kannatettavina. Kaikkien panosta työmarkkinoilla tarvitaan kohtaanto-ongelman ratkaisemiseksi. Työkanavan perustaminen on keino, jota kannattaa kokeilla. Työllistymisen kautta saadaan työpaikan lisäksi osallisuus yhteiskuntaan, millä on tutkimusten mukaan elämänlaatua parantava vaikutus.

Toimialat

Lakiesityksen mukaan Työkanava voisi toimia parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Esityksessä luetellaan etupäässä suorittavan ja avustavan työn mahdollisuuksia, jotka varmasti suurimmalle osalle kohderyhmää ovat soveltuvia. Vaikeimmissakin osatyökykyisissä on myös ylemmän ja alemman korkeakoulututkinnon sekä myös muun koulutuksen suorittaneita, joita Työkanava voisi hyödyntää esim. tietyissä työvoimapula-alojen tehtävissä.

Kohderyhmä ja viimesijaisuus

Lakiesityksessä kohderyhmäksi todetaan vaikeasti osatyökykyiset. Osatyökykyisen määritelmä ei kuitenkaan edelleenkään ole tarkkarajainen, ja termin määrittely on kaiken kaikkiaan haastavaa. Käytännössä termi jättää varsin paljon tilaa kunkin toimijan tekemälle tulkinnalle osatyökykyisyydestä.

Esityksen mukaan asiakkaan kokonaistilanne arvioidaan, kun hän ilmoittautuu työnhakijaksi ja esittää asianmukaiset lausunnot työkyvystään. Todetaan se, että vamma tai sairaus vähentää merkittävästi asiakkaan mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Pelkkä lääkärintodistus ei riitä arviointiin. Lisäksi tarvitaan ajantasainen lausunto (diagnoosi,

sen hetkinen tilanne, haittaavuuden kesto), jonka pohjalta lähdetään etsimään ratkaisuja. Puhutaan ns. kokonaisarvion tekemisestä.

Työllistymisen tueksi tarjotaan työllistymistä edistäviä TE-palveluja. Työttömyyden edelleen pitkittyessä asiakas voidaan ohjata tehostettuun monialaiseen yhteispalveluun, jossa räätälöidysti asiakkaan palvelutarpeen mukaan tarjotaan sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityslakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

Uudenmaan TE-toimisto pitää hyvänä, että lakiesityksessä on nyt tarkemmin määritelty osatyökykyisyys, sen todentaminen ja suhde täydentäviin työvoimapalveluihin. Tämä selkeyttää vaikeasti osatyökykyisen määrittelyä, vaikkakin siihen edelleenkin sisältyy asiantuntijakohtaista arviota. Lakiesityksessä todetaan myös selkeästi työvoimapalvelujen olevan ensisijaisia suhteessa kuntouttavaan työtoimintaan ja kuntouttavan työtoiminnan todetaan olevan ensisijainen suhteessa Työkanavaan.

Lakiesityksestä voi tällöin johtaa sen, että Työkanavaan osoitettavat vaikeasti osatyökykyiset ovat henkilöitä, joille on jo useita toimenpiteitä todisteellisesti tarjottu/yritetty, mutta siinä ei ole onnistuttu. Toimenpiteet ja palvelut on myös kirjattu tietojärjestelmään, jolloin perustelut Työkanavaan ohjaukseen ovat sieltä löydettävissä.

Edellä todettu kohderyhmän määrittely johtaa myös selkeämpään työnjakoon muiden välityömarkkinatoimijoiden (mm. työllistämishankkeet, 3-sektorin toimijat) kanssa. He voivat keskittyä helpommin työllistettäviin ja Työkanava voi toimia erityisesti tämän todella vaikeasti työllistyvän kohderyhmän viimesijaisena mahdollisuutena.

Kilpailuneutraliteetti

Toiminnan hinnoittelun pitää olla markkinaehtoista. Kilpailu vaihtelee eri toimialoilla, ja jopa alueittain. On tärkeää heti alusta lähtien luoda luotettavat mekanismit, joilla kilpailua ja markkinaosuutta tarkkaillaan. Tällöin vältetään Ruotsin Samhalliin liittyvää keskustelua ja epäilyjä kilpailun vääristymistä.

Uudenmaan TE-toimisto pitää hyvänä yhtiön markkinaosuuden tarkkailua sekä kilpailulain soveltamista yhtiön toimintaan. Hinnoittelussa noudatettaisiin tasapuolista, markkinaehtoista, mutta kuitenkin osatyökykyisen alentuneen työkyvyn huomioivaa hinnoittelua.

Mitä enemmän toimialalla on kilpailua (esim. siivous, erilaiset avustavat työt) sen merkittävämpi on hinnan merkitys. Tällöin todennäköisempikin on pelko hintojen polkemisesta.

Uudenmaan TE-toimisto pitää tärkeänä riippumattoman neuvottelukunnan nimeämistä. Kun toiminta on julkisestikin seurattu, markkinaehtoista ja ammattimaista, lisää se todennäköisemmin Työkanavan palvelujen käyttöä.

Taustalla on myös palvelua käyttävän yrityksen sosiaalisen vastuun ajatus, ja sitä kautta omaan julkisuuskuvaansa vaikuttaminen.

Osastyökykyisten valintamenettely ja suhde kuntakokeiluihin

Lakiesityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia Työkanavaan työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti ja yksinoikeudella osatyökykyisiä Työkanavaan palkattavaksi. Tietyin edellytyksin Työkanava voisi tehdä valintaa näistä osoitetuista. Keskittäminen yhdelle todennäköisimmin vähentää osatyökykyisyyttä koskevia tulkintaeroja, mikä Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan on perusteltua.

Lakiesityksen mukaan työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi Työkanavaan.

Työ- ja elinkeinotoimisto etsisi Työkanavassa avoinna olevaan työpaikkaan asiakasrekisteristä työnhakijaehdokkaita, joilla on työllistymissuunnitelmaan merkittynä ”työ erityistehtäväyhtiössä”. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi Työkanavalle tiedot ehdokkaista ja yhtiö tekisi lopullisen valinnan sille osoitetuista ehdokkaista.

Lakiesitys ei ole johdonmukainen suhteessa hallituksen linjauksiin kuntakokeiluista ja TE-palveluiden siirrosta kunnille. Lakiesityksen mukaan työllisyyden kuntakokeilut, joiden asiakaskohderyhmään todennäköisesti kuuluu suuri osa potentiaalisista Työkanavan työntekijöistä, ohjaisivat asiakkaat hakeutumaan oman alueensa TE-toimistoon sen selvittämiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi Työkanavalle työllistettäväksi. Tämän jälkeen alueen TE-toimisto vastaisi asian arvioinnista ja työllistymissuunnitelman laatimisesta asiakkaalle. Asiakasohjauksesta Työkanavaan vastaava nimettävä TE-toimisto hyödyntäisi suunnitelmaan merkittyä tietoa tehdessään ehdolle asetteluja.

Uudenmaan TE-toimisto ei pidä monimutkaista kuntakokeiluasiakkaiden asiakasohjausta tarkoituksenmukaisena. Kuntakokeilujen asiakkaat ja samalla heidän yksilöllisen palvelutarpeensa arvioinnit, palveluohjaus ja myös palveluun liittyvät henkilö- ja muut resurssit on alle vuosi sitten kokeilulailla siirretty kokeilukunnille. Tämä synnyttää te-toimistoille haasteen osaavan henkilökunnan riittävyydestä.

Lakiesitystä katsoessa syntyy erikoinen palveluketju. Asiakas siirtyy kuntakokeiluun, jossa tehdään palvelu- ja työllistämissuunnitelma. Kuntakokeilussa mahdollisten tuloksettomien palvelujen jälkeen todetaan viimesijaisuus ja sitä kautta mahdollisuus työllistyä Työkanavaan. Asiakas siirretään takaisin TE-toimistoon, joka vuorostaan tekee suunnitelman, kuntakokeilun tekemien työllistämissuunnitelmien pohjalta. Tämä alueellisen TE-toimiston suunnitelma välittyy vuorostaan Työkanavalle työntekijöitä osoittavaan TE-toimistoon. Tämä osoittava TE-toimisto vielä arvioi tilanteen. Tuotetaan siis kolme peräkkäistä suunnitelmaa tai arviota samasta asiasta. Lisäksi tilanne voi johtaa Uudenmaan TE-toimiston mielestä epätoivottuun tilanteeseen. Kunnille tulisi ei-toivottava kannuste ohjata vaikeasti työllistyviä asiakkaita takaisin TE-toimistoon.

Kuntakokeilujen osalta todetaan, että lakisesityksessä ei oteta kantaa valmistelussa olevaan uudistukseen, jossa TE-palvelut siirretään kunnille. Sen on tarkoitus toteutua vuonna 2024. Mahdolliset Työkanavan tehtäviin heijastuvat muutokset toteutettaisiin osana myöhempää uudistusta. Uudenmaan TE-toimisto toteaa tämän isoksi puutteeksi.

Työllistämissuunnitelma ja ohjaus osoittavalle TE-toimistolle

Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää huomiota myös siihen, että asiakasohjausta koordinoivan ja siitä päättävän TE-toimiston on käytännössä voitava luottaa työllistymissuunnitelmaan merkittyyn tietoon ja siihen, että kriteerit on arvioitu oikein.

Yksinoikeudella osoittava TE-toimisto käyttää apunaan tietojärjestelmää, jonne asiakaskirjauksia tekevät kaikki TE-toimistot. Vaikka lakiesityksessä perustellaan yhden TE-toimiston yksinoikeudella tehtävää osoittamista Työkanavalle, niin käytännössä muiden TE-toimistojen kirjaukset sisältöineen ratkaisevat sen, voiko nimettävä TE-toimisto tehdä luotettavia osoituksia.

Esityksen mukaan sosiaalitoimi, kuntakokeilut ja Kela ohjaisivat asiakkaitaan hakeutumaan TE-toimistoon sen arvioimiseksi, onko asiakkaalla mahdollisuuksia tulla osoitetuksi Työkanavaan. TE-toimistolle siis jäisi arviointivastuu, onko työllistettävän osatyökykyisen kohdalla katsottu kaikki muut tarpeelliset työllistymistä edistävät toimet ml. kuntouttava työtoiminta. Tämä tuntuu Uudenmaan TE-toimiston mielestä erittäin erikoiselta, koska ko. tahoilla on merkittäviä työkaluja ja mahdollisuuksia arvioida henkilön työkykyisyyttä.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan esitys lisäisi TE-toimiston asiakas- ja työmäärää ja siten henkilöstön kuormitusta, minkä kompensoimiseksi TE-toimistoihin tarvitaan vastaava henkilöstölisäys.

Lakiesityksen perusteella jää avoimeksi se, mitä tosiallisia työkaluja TE-toimistolla olisi arvioida asiaa ko. tahojen jo tekemien toimenpiteiden, lausuntojen ja arviointien lisäksi. Alueellisesta TE-toimistosta syntyisi vain tietynlainen postikonttori seuraavalle taholle.

Tuloksellisuuden mittarit ja kannustimet

Lakiesityksen mukaan Työkanavalle olisi tarkoitus osoittaa työllistettäväksi vain vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä eikä yritys pääsisi itse vaikuttamaan työntekijöiden osoittamiseen.

Tavoitteena on ensisijaisesti yksityiselle sektorille ja toissijaisesti julkiselle sektorille pysyvästi työllistyvien mahdollisimman suuri määrä ja siihen liittyvä tuloseuranta. Tämä on Uudenmaan TE-toimiston mielestä hyvä suunta. Tällä on myös työelämän monimuotoistumista ja tasa-arvoa edistävä sekä syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus. Yhtenä tuloksena voidaan nähdä myös esityksessäkin todettu yrityksille tarjoutuva joustava keino yhteiskuntavastuullisuuden osoittamiseen.

Toimintamalli loisi myös Työkanavalle kannusteen kehittää palveluksessaan olevien osaamista ja muita ominaisuuksia, jotta heidät pystytään työllistämään.

Liiketoiminnan myynnin määrä mittarina on myös Uudenmaan TE-toimiston mielestä kannatettava. Myynnin määrä kannustaisi enemmän lisäämään henkilöstön määrää ja samalla se vaikuttaisi myös valtion korvauksen suuruuteen.

Muutokset muuhun lainsäädäntöön

Lakiesityksen mukaan hakeutuminen työhön Työkanavan palvelukseen ei olisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittava. Työ olisi myös mahdollista lopettaa ilman, että työnhakijalle asetettaisiin työttömyysturvalain seuraamus. Työnhakijan ollessa Työkanavan palveluksessa hänelle ei asetettaisi myöskään hallituksen esityksessä 167/2021 vp tarkoitettua määrällistä työnhakuvelvollisuutta. Asiakas on Työkanavassa työskennelleessään työssä oleva, joten häntä koskee näin kaikki se työlainsäädäntö, mikä koskee muitakin työsuhteessa olevia henkilöitä, mm. irtisanomisaika ja kertyviä lomia koskevat säännökset.

Uudenmaan TE-toimiston mielestä poikkeaminen pääsäännöstä ilman työttömyysturvalain mukaista seuraamusta olisi perusteltua. Työttömyysetuutta saavat työnhakijat olisivat tällöin samassa asemassa niiden Työkanavan palveluksessa olevien tai sen palvelukseen hakeutuvien työntekijöiden kanssa, jotka eivät saa työttömyysetuutta vaan jotakin muuta sosiaalietuutta, ja joita vastaavat velvollisuudet eivät koskisi.

Työkanavan tehtäviin kuuluisi tukea ja ohjata työntekijää muiden työmahdollisuuksien hakemisessa. Työkanavan tarjoama työ olisi tarkoitettu erittäin heikossa työmarkkina-asemassa olevien viimesijaiseksi työmahdollisuudeksi tilanteessa, jossa muita mahdollisuuksia ei aiemmin ole löytynyt. Tällöin myös määrällisestä työnhakuvelvollisuudesta poikkeaminen olisi Uudenmaan TE-toimiston mielestä perusteltua.

Muita seikkoja

Uudenmaan TE-toimisto korostaa, että Työkanavan toiminnassa on erityisesti huolehdittava siitä, että kohderyhmänä todellakin säilyvät erittäin vaikeasti työllistettävät osatyökykyiset. Tällöin syntyy myös järkevää työnjakoa aiemmin mainittujen muiden välityömarkkinatoimijoiden kanssa ja vältetään eri lausunnoissakin esiinnousseita välityömarkkinatoimijoiden epäilyjä kilpailun vääristämisestä. Hankemaailmasta katsoen varsin usein on vaikeammin työllistettävistä asiakkaista lähdetty liikkeelle, mutta toiminnan vakiintuessa onkin liu'uttu helpommin työllistettäviin, jotta on saatu parempaa tulosta. Tässä kohdin Työkanavalle suunnattu budjettimääräraha avustuksineen auttanee ja toisaalta pitää johtaa myös suhteellisen tiukkaan seurantaankin.

TE-toimiston Ura-asiakastietojärjestelmään kirjattava hakusana on kannatettava. Hakusana nostaa näkyviin eri alueiden potentiaaliset Työkanavaan osoitettavat ja myös helpottaa keskitetysti ohjausta tekevän TE-toimiston tehtävää. Vastaava hakusana pitäisi olla myös kuntakokeilujen käytössä, jolloin vältytään päällekkäisten suunnitelmien tai arviointien teko samasta asiasta.

Kokonaisuutena katsoen Uudenmaan TE-toimisto näkee Työkanavan perustamisen hyvä asiana, mutta haluaa vahvasti kiinnittää huomiota TE-toimiston rooliin asiakasohjauksessa ja sen mukanaan tuomiin haasteisiin ja vaatimuksiin.

Lakiesityksen mukaan voimaantuloajankohta olisi 1.1.2022, joka käynnistymisen suhteen lienee kunnianhimoinen. Yhtiön johtamisen, hallinnon ja toiminnan perusrakenteet kaikkine valintoineen saataneen vasta alkuvuoden aikana rakennettua. Realismia lienee, että asiakasohjaus käynnistyisi aikaisintaan kesällä 2022.

Johtaja Minna Helenius

Palvelujohtaja Sirpa Lukkala

Jakelu Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta