

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2021:8

Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:8

Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista

Selvityshenkilö Hannu Mäkinen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-757-1

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:8	Teema	Työelämä
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	

Tekijä/t	Hannu Mäkinen	Sivumäärä	136
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Suomen malli keskittyisi vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin, jotka TE-toimistot osoittaisivat lakiin ehdotetut perusteet täyttävien joukosta. Toimijana olisi valtion liikelaitos tai valtionyhtiö. Toiminta jakautuisi palvelu- ja liiketoimintaan. Liikelaitos tarvitsisi tytäryhtiön liiketoimintaan. Osatyökykyiset ottaisi vastaan palvelutoiminto, joka varmistaisi julkisten palveluiden saamisen ja täydentävien tarpeiden täyttämisen. Liiketoiminta palkkaisi osatyökykyisen palvelutoiminnosta. Palvelutoiminnossa oltaisiin ilman työsuhdetta tai enintään vuoden määräaikaisessa työsuhteessa. Liiketoimintaan siirryttäessä osatyökykyinen tekisi pysyvän työsopimuksen koeajalla tai jälkimmäisessä tapauksessa määräaikainen sopimus vietäisiin ensin loppuun. Liiketoiminta voisi pidettyä pysyvistä työsuhteesta. Eduskunta asettaisi palvelutoimintoon tulevien enimmäismäärän ja liiketoiminnan henkilötyövuositavoitteen. Edellinen olisi korkeampi siten, että jäisi vähäinen karsimisvara mutta ei kermankuorinnan mahdollisuutta. Tavoitteena olisi osatyökykyisten työllistyminen ensisijaisesti muualle. Toinen tavoite olisi myynnin määrä. Tulospalkkiot porrastuisivat tavoitteiden olennaisuuden ja sen mukaan, miten kukin palvelu- ja liiketoiminnassa vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Hinnoittelun asianmukaisuutta varmistaisi neuvoo-antava lautakunta ja markkinaosuuksien hillintä. Budjetissa päätettäisiin osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuden alenemasta toimijalle korvaus, jonka enimmäismäärästä säädettäisiin kuten Ruotsissa.

Asiasanat	Suomen malli, työllisyystoimet, työelämä, työ, osatyökykyiset, työllistyminen, välityömarkkinat, työllisyyspolitiikka		
------------------	---	--	--

ISBN PDF	978-952-327-757-1	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-757-1>

Utredning om Finlands modell för partiellt arbetsföra personer

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:8	Tema	Arbetsliv
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Hannu Mäkinen	
Språk	Sidantal	136
finska		

Referat

Den finländska modellen ska fokusera på de partiellt arbetsföra personer som har det sämst ställt och som arbets- och näringsbyråerna pekar ut bland dem som uppfyller de grunder som föreslås i lagen. Aktörerna ska vara statliga affärsverk eller statliga bolag. Verksamheten ska indelas i serviceverksamhet och affärsverksamhet. Ett affärsverk behöver ett dotterbolag för att kunna bedriva affärsverksamhet. De partiellt arbetsföra personerna ska tas emot i en servicefunktion som säkerställer tillgången till offentliga tjänster och tillgodoseendet av kompletterande behov. Partiellt arbetsföra personer ska övergå från servicefunktionen i anställning hos affärsverksamheten. De personer som omfattas av servicefunktionen ska vara utan anställningsförhållande eller i ett anställningsförhållande för viss tid som varar högst ett år. När en partiellt arbetsföra person övergår till affärsverksamheten ingår hen ett ordinarie arbetsavtal där det ingår en provtid. Om personen har ett avtal för viss tid, slutförs detta avtal först. Affärsverksamheten kan avstå från ett permanent anställningsförhållande. Riksdagen ska fastställa maximiantalet personer som får delta i servicefunktionen och ställa upp ett mål för årsverk i affärsverksamheten. Maximiantalet personer som omfattas av funktionen ska vara högre så att man i någon mån kan välja arbetstagare men har dock inte möjlighet att endast plocka russinen ur kakan. Ett mål är att partiellt arbetsföra personer i första hand ska få sysselsättning någon annanstans. Ett annat mål är försäljningsvolymen. Resultatpremierna ska indelas i nivåer enligt hur väsentliga målen är och hur var och en i service- och affärsverksamheten påverkar uppnåendet av målen. En ändamålsenlig prissättning säkerställs av en rådgivande nämnd och en dämpning av marknadsandelarna. I budgeten ska det bestämmas om den ersättning som aktören får för den minskning av produktiviteten som den partiella arbetsförmågan medför. Bestämmelser om maximibeloppet av ersättningen ska utfärdas på samma sätt som i Sverige.

Nyckelord Finlands modell, sysselsättningsåtgärder, arbetsliv, arbete, partiellt arbetsföra, sysselsättning, övergångsarbetsmarknaden, sysselsättningspolitik

ISBN PDF	978-952-327-757-1	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-757-1>

Report on the Finnish model for people with partial work ability.

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:8	Subject	Working life
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Authors	Hannu Mäkinen	
Language	Pages	136

Abstract

The Finnish model would focus on the people with partial work ability, who are in the most difficult position. The TE Offices would select the people who meet the proposed criteria of the Act. The operator would be a state enterprise or a state-owned company. The operations would be divided into services and business activities. A state enterprise would need a subsidiary for the business activities. Persons with partial work ability would be received by a services unit that would ensure access to public services and supplementary needs. A business would hire a person with partial work ability from the services unit. The person would either not have an employment relationship with the services unit, or the relationship would be a fixed-term relationship of no longer than one year. When the person with partial work ability transfers to a business, he or she would conclude a permanent employment contract with a probationary period. Alternatively, if the person has a fixed-term contract with the services unit, this contract would first be finished. The business could refrain from concluding a permanent contract. Parliament would set the maximum number of persons coming under the services and an annual person-year target for the business activities. The previous would be higher than the latter to leave room for a few eliminations but not for 'cream skimming'. The aim would be to promote employment of people with partial work ability primarily elsewhere. The second objective would be the volume of sales. Performance bonuses would be staggered according to the importance of the aims and the role that the person plays in meeting the aims. The appropriateness of pricing would be ensured by an advisory board and by limiting market shares. It would also be decided in the budget how to compensate the business for the reduction in productivity caused by partial work capacity. The maximum amount would be laid down in the Act, similarly to Sweden.

Keywords Finnish model, employment measures, working life, work, people with partial work ability, employment, intermediate labour market, employment policy

ISBN PDF	978-952-327-757-1	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-757-1>

Sisältö

I	TAUSTAA SUOMEN MALLIN POHJUSTAMISEKSI	9
1	Yleistä	9
1.1	Selvityksen toimeksianto	9
1.2	Selvityksen toteutus ja lukumäärätietoja	11
2	Osatyökykyisten työllistämisen tarkoitus ja tavoitteet	12
3	Ruotsin Samhall-yhtiömalli	14
3.1	Samhallin tavoitteet	14
3.2	Samhallin rahoitus ja ohjaus	15
3.3	Työllistyminen ja työ Samhallissa	17
3.4	Samhall ja markkinat	18
4	Työpankkimalli	20
4.1	Työpankkikokeilu vuosina 2009–2016	20
4.2	Kriittiset menestystekijät; havaintoja työpankkikokeilusta	22
5	Osatyökykyisten työllistämistä sivuavia viimeaikaisia selvityksiä	24
5.1	Lehto 2011	24
5.2	Filatov 2013	25
5.3	Paanetoja 2017	26
5.4	Oivo ja Kerätär 2018	28
5.5	Paanetoja 2019	31
5.6	Kyröläinen 2020	33
6	Lausuntojen yhteenveto	35
6.1	Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet	35
6.2	Suhtautuminen Samhall-malliin	36
6.3	Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen	37
6.4	Niveltymisen etuus- ja palvelujärjestelmiin	38
6.5	Tuen hyväksyttävyyden, suuruuden ja kilpailuvaikutukset	39
6.6	Suomen mallissa vältettävät asiat	40
6.7	Muita näkökohtia	41
7	Työllistämisen tai työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja	43
7.1	Yhden yhtiön tukeminen	43
7.2	Yhteisöjen yleinen tukeminen	44
7.3	Yksilöiden tukeminen	44
7.4	Suoran tuen sijasta verotuki	45
7.5	Velvoitetöytäminen	45
7.6	Työllistämisehdot	47

II SUOMEN MALLI	49
8 Tavoitteet ja oikeutus	49
9 Toiminnan piiriin tulevat henkilöt	52
9.1 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus	52
9.2 Laaja vai tiukka henkilöpiiri	53
9.3 Suomen malli suhteessa nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin	54
9.4 Osatyökykyisten työllistämisen kaksi väylää	56
9.5 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien tilanne	57
9.6 Osatyökykyisiltä edellytettävien piirteiden määrittely	58
10 Henkilöiden valintamenettely	64
10.1 Työvoimahallinnon rakenteista ja palveluista	64
10.2 Osatyökykyisten valinta ja osoittaminen	67
11 Organisaatio – osakeyhtiö vai jokin muu?	70
11.1 Toimintamuotoon vaikuttavista tekijöistä	70
11.2 Osakeyhtiö	71
11.3 Muita usean osallisen yhteisöjä	72
11.4 Valtion omistusosuus	74
11.5 Valtion liikelaitos	76
11.6 Tehtäväalueet ja niiden organisoinnin vaihtoehtoja	78
12 Palvelutoiminta ja sen suhde liiketoimintaan	82
12.1 Työnteon edellytyksiä ja työntekoa tukeva palvelutoiminta	82
12.2 Työnteon opettelu palvelutoiminnon keinovalikoimassa	85
12.3 Palvelutoiminto esivaiheena liiketoimintaan	87
13 Liiketoiminta	89
13.1 Siirtyminen ns. oikeisiin töihin	89
13.2 Palvelusten ja tuotteiden myynti	91
14 Osatyökykyisten asema	93
15 Hinnoittelu	97
16 Ohjaus ja tuloksellisuus	100
16.1 Tuloksellisuus Samhall-mallissa ja työpankkimallissa	100
16.2 Toiminnan määrällinen ohjaaminen	101
16.3 Tuloksellisuuden mittarit	103
16.4 Tuloksellisuuden kannustimet	104
16.5 Raportointi omistajalle	106

17	Valtion korvaus	108
	17.1 Korvauksen määräytyminen	108
	17.2 Korvauksen suuruus ja tarkistaminen	110
18	Perusteista päättäminen	112
19	Taloudellisten vaikutusten arviointi	114
20	Kilpailuvaikutukset oikeudelliselta ja taloudelliselta kannalta	118
	20.1 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut	118
	20.2 Komission SGEI-päätös	119
	20.3 Vaikutukset kilpailutilanteeseen.....	120
	20.4 Yhteiskuntavastuu tilaajayritysten motiivina	121
21	Yhteenveto suomen mallista	123
	Liitteet	131
	Liite 1. Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat	131
	Liite 2. Kuulemiset.....	133
	Liite 3. Lähteitä.....	134

I TAUSTAA SUOMEN MALLIN POHJUSTAMISEKSI

1 Yleistä

1.1 Selvityksen toimeksianto

Työministeri Tuula Haatainen päätti 23.9.2020 käynnistää selvityksen osatyökykyisten Suomen mallista. Ministeri Haatainen nimesi selvityshenkilöksi pääjohtaja Hannu Mäkisen. Selvityksen toimikaudeksi määriteltiin 1.10.2020–28.2.2021 niin, että esitysten tuli valmistua jo 31.1.2021.

Asettamispäätöksessä todettiin seuraavaa:

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan toteutetaan osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Työkykyohjelma sisältää useita hallitusohjelmassa määriteltyjä toimenpiteitä, joista yksi on välityömarkkinoiden kehittäminen. Työkykyohjelman toimenpiteitä on valmisteltu Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän yhteydessä toimivassa alatyöryhmässä 3 (Työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen). Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä käsitteli 16.6.2020 ja 17.8.2020 esityksiä työpaikkojen lisäämiseksi osatyökykyisille välityömarkkinoilla ja tuki uuden toimintamallin kehittämisen aloittamista.

Hallitus päätti syksyn 2020 budjettiriihessä, että Suomeen luodaan systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyttäen esimerkkeinä Ruotsin Samhall -yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. Hallituksen päätöksen mukaan tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki. Tavoitteena on myös tarjota riittävän pitkäkestoinen työpaikka niille, joille työskentely avoimilla työmarkkinoilta ei toteudu. Hallitus päätti käynnistää selvitystyön Suomen mallin sisällön, toiminnan organisoimisen, rahoitusmuotojen ja muiden toimeenpanojärjestelyjen määrittelemiseksi.

Käynnistettävän selvitystyön tarkoituksena on lisätä sellaisia työmahdollisuuksia, joissa henkilö on työsuhteessa välityömarkkinatoimijaan ja että tietty osuus työntekijöistä siirtyy työllistymisedellytysten parantuessa muiden työnantajien palvelukseen.

Selvityshenkilön tehtävänä on tehdä esitys liiketoimintaperiaatteella toimivan osatyökykyisten työllistämisen Suomen mallin toteuttamiseksi. Selvityshenkilön tulee esitystä tehdessään arvioida myös vaihtoehtoisia toteutustapoja.

Selvityshenkilön tehtävänä on määritellä esityksessään seuraavat osa-alueet:

- toiminnan sisältö ja toimintamalli
- toiminnan organisoiminen
- toiminnan tuloista ja julkisista tuista muodostuva rahoitus
- tulokellisuuden arviointitavat
- toimeenpanojärjestelyt ja ohjaus

Selvityshenkilön tehtävänä on määritellä osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden joukosta toimintaan osallistuvien asiakkaiden määrä ja muut tavoitteet.

Selvityshenkilön tehtävänä on laatia esityksensä vaikutusarvioita ottaen huomioon myös kilpailuvaikutukset.

Selvityshenkilön tulee tehdä yhteistyötä eri ministeriöiden sekä keskeisten sidosryhmien kanssa. Esitysten tulee valmistua viimeistään 31.1.2021.

Selvityksessä avustavan sihteeristön kokoonpano:

Lari Anttonen, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö

Päivi Haavisto-Vuori, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö

Liisa Holopainen, hallitussihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö

Mikko Hytönen, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö

Jukka Mattila, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Tanja Müller, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö

Tuija Oivo, johtaja, työ- ja elinkeinoministeriö

Patrik Tötterman, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö

Johanna von Knorring-Rosenlew, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

1.2 Selvityksen toteutus ja lukumäärätietoja

Selvitystyössä on hyödynnetty sihteeristön ja muiden asiantuntijoiden monipuolista osaamista. Sähköisiä kuulemiskokouksia on järjestetty mm. osatyökykyisiä työllistävien välityömarkkinatoimijoiden ja yritysten kanssa, osin heidän pyyntöjensä seurauksena.

Selvitystyössä on hyödynnetty viime vuosina tehtyjä aihetta sivuavia selvityksiä ja raportteja sekä joiltain osin myös tutkimuskirjallisuutta.

Tärkeä lähde ovat olleet lausuntokierroksella esitettyihin kysymyksiin saadut vastaukset ja näkökohdat sekä lausunnoissa viitatu lähteet.

Ruotsin Samhall-yhtiön osalta on oltu tiiviissä yhteydenpidossa kirjallisesti ja suullisesti Ruotsin työllisyysasioista ja Samhallin ohjauksesta vastaavan työmarkkinaministeriön, valtiovarainministeriön, työvoimatoimiston sekä Samhall-yhtiön asiantuntijatahoihin. Suomessa Samhall-yhtiötä koskevia tietoja on saatu Vates-säätiöstä.

Myös työ- ja elinkeinoministeriön vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen kanssa on ollut yhteydenpitoa. Se kehittää mm. osatyökykyisten työllistämiseen liittyviä vaikuttavuustarkasteluja. Tämä on eräs mahdollinen väylä saada tukea tulevien politiikkatoimenpiteiden arvioimiseen ja suunnitteluun. Tällöin voisi olla mahdollista hyödyntää osaamiskeskuksen työtä osatyökykyisten työllistämiseen liittyvässä mallinnuksessa.

Vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden lukumäärästä ei ole olemassa tarkkoja tilastotietoja Suomessa. Vuoden 2011 EU:n työvoimakatsauksen lisätutkimuksena tehdyn arvion perusteella voidaan tehdä likimääräinen arvio siitä, että sellaisia työkäisiä, joilla on jokin pitkäaikaissairaus tai vamma, joka aiheuttaa subjektiivisesti arvioituna haittaa työssä, on noin 600 000. Heistä vuoden 2019 lopussa (tuorein ajankohta, josta on saatavilla kokoava tieto):

- Suomessa asuvia työkyvyttömyyseläkkeensaajia oli 195 000.
- Työkyvyttömyyseläkkeensaajista maksettiin työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkettä 134 000 henkilölle. Heistä 17 prosenttia sai osaeläkettä.
- Osatyökyvyttömyyseläkettä työeläkejärjestelmästä saaneista lähes 19 000 eli 80 prosenttia oli työssä joulukuussa 2019. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla vastaava luku oli 14 000 eli 12 prosenttia.
- Kelan yli 16-vuotiaan vammaisetuuden saajia (vammainen tuki ja eläkettä saavan hoitotuki) oli 228 157.
- TE-palveluissa osatyökykyisenä asiakkaana oli 60 100 (marraskuussa 2020: 62 200), heistä työttömiä 29 200 (30 300), lomautettuna 738 (1400) ja työttömänä mutta työvoiman ulkopuolella 5 900 (5 100)

2 Osatyökykyisten työllistämisen tarkoitus ja tavoitteet

Osatyökykyisiä ja muita vaikeassa asemassa olevia ryhmiä tukevan toiminnan tavoitteena on mahdollistaa näihin ryhmiin kuuluville ihmisille ansiotyö ja sitä kautta välillisesti myös normaalien sosiaalisten elämisen edellytysten muodostuminen. Ilman erityistoimia näihin ryhmiin kuuluvat ihmiset suurelta osin jäisivät elinikäisesti vaille ansiotyötä tai saisivat ajoittain ansiotyötä, joka ei toisi asianmukaisia elämän rakentamisen edellytyksiä.

Osatyökykyisten yms. ryhmien erityinen tukeminen kompensoi sitä haittaa työelämään pääsulle, jonka työkyvyn osittainen puute tai muu seikka näille ihmisille aiheuttaa. Nämä ihmiset eivät ole samalla viivalla muiden kanssa. He joutuvat lähtemään melkoiselta takamatkalta muihin nähden ja yleensä jo siitä syystä eivät voi saapua maaliin kärkijoukossa. He eivät voi tasoittamattomassa kilpailutilanteessa päästä edes haastattelu- tai muuhun vastaavaan työhönoton harkintavaiheeseen.

Tukemalla työllistymisedellytyksiä pyritään poistamaan haitan aiheuttama rasite suhteessa muihin ihmisiin. Tavoite on sisällyttää yhteiskunnan rakenteisiin sellaisia osia, jotka koventavat tarvittavissa määrin tietyt haitalliset piirteet omaavien ihmisten asemaa. Näin he pääsevät lähelle sitä tilannetta, jonka muut ihmiset kohtaavat työmarkkinoille pyrkiessään.

Kysymys ei ole pelkästään ja edes ennen kaikkea taloudellisista eduista. Kysymys on vastuusta kanssaihmisistä. Olisi kohtuutonta tuomita jotkin ihmisryhmät elinikäiseen työttömyyteen ja tästä syntyviin seurauksiin, jos se on vain sopivin toimenpitein vältettävissä.

Osatyökykyisten ja vastaavien vaikeassa asemassa olevien ryhmien tukeminen työllistymisessä voi olla myös taloudellisesti yhteiskunnalle edullista tai sitten vain suhteellisen vähän tappiollista. Edullisuus riippuu monien asioiden yhteispelistä, mm. osatyökykyisten yksilöllisistä ominaisuuksista, osatyökykyistä tukevan järjestelmän ominaisuuksista, ihmisten talouteen ylipäänsä vaikuttavien muiden järjestelmien piirteistä ja kansantalouden sekä julkisen talouden tilasta ja rakenteesta. On perusteltua pyrkiä rakentamaan sellainen toimenpidekokonaisuus, joka on taloudellisesti yhteiskunnalle mahdollisimman edullinen, jos kohderyhmien työllistymistavoite ei tästä olennaisesti kärsi.

Lähtökohtaisesti on järkevää pyrkiä ottamaan käyttöön työvoimapotentiaali, joka on joutilaana. Vaikka uusi osatyökykyinen työntekijä voikin syrjäyttää joissakin tapauksissa jonkun toisen työllistymismahdollisuuden, omaa todennäköisesti tuo syrjäytynyt henkilö keskimäärin paremmat edellytykset työllistyä muualle kuin osatyökykyinen. Työvoiman kasvaessa talouden potentiaali voi kasvaa ja tuotanto sekä kokonaiskysyntä nousta. Siten

jaettavana ei ole sama kakku, vaan kakku kasvaa, kun uusia ihmisiä tulee aktiivisen työvoiman piiriin.

Tukijärjestelmä on kuitenkin hyvin perusteltu myös sellaisissa oloissa, jolloin se ei olisi taloudellisesti edullinen yhteiskunnalle. Se on kädenojennus yhdenvertaisten edellytysten suuntaan eikä sillä tässä mielessä ole hintaa.

Jos taloudellisia vaikutuksia voitaisiin arvioida kattavasti ottaen kaikki välilliset vaikutukset mm. lähipiiriin ja myös tulevaisuuden seuraukset yli ajan huomioon, osatyökykyisten ym. ryhmien työllistymistä tukevien järjestelmien taloudellinen edullisuus olisi selvempi. Pitkäaikainen toimetttömyys ja syrjäytyminen vaikuttaa monella tavalla ja pysyvästi syrjäytyvän henkilön ympäristöön.

Kun osatyökykyisiä tuetaan, heille luodaan paremmat työllistymisen edellytykset. Jos jollekin nousisi kademieli, voi kohdaltaan kammiossaan mennä itseensä ja kysyä, vaihtaisiko paikkaa näiden ihmisten kanssa. Jos ei vaihtaisi, se viittaa siihen, että kompensatio ei ole liiallinen.

3 Ruotsin Samhall-yhtiömalli

3.1 Samhallin tavoitteet

Selvitystyössä on perehdytty Samhall-yhtiötä koskevaan säännöstöön ja yhtiön omaan materiaaliin sekä eräisiin ulkopuolisiin analyysihin ja haastateltu yhtiötä hyvin tuntevia henkilöitä yhtiössä, Ruotsin valtionhallinnossa ja Suomen asiantuntijapiirissä. Kuva yhtiön toiminnan logiikasta on näin vahvistunut, mutta pientä epävarmuutta silti jää ja lopullinen varmuus on ehkä saatavissa vain niillä, jotka työskentelevät yhtiön avainpaikoilla. Instituutioiden todellisuus on usein käytännön sovellutusten ja erilaisten tilanteiden ratkaisutapojen takana, ja sitä on loppuun asti vaikeata ulkopuolisten nähdä, ellei todellisuutta avata sisäpuolelta karvoineen päivineen.

Samhall Ab:n toiminta perustuu säädöksiin. Asetuksessa on säädetty mm. valtion korvauksen perusteista ja enimmäismäärän laskentatavasta.

Samhall on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tarkoituksena on tarjota työpaikkoja viimesijaisena keinona sellaisille osatyökykyisille henkilöille, jotka eivät itse kykene löytämään töitä avoimilta työmarkkinoilta. Näitä henkilöitä työllistetään Samhalliin, joka myy osatyökykyisten työsuorituksia, kuten siivoustöitä, avoimilla työmarkkinoilla voimakkaalla valtion taloudellisella tuella. Toiminnan keskeisenä ajatuksena on, että Samhallista työpaikan saaneet osatyökykyiset henkilöt pääsevät tekemään normaalisti töitä, ja heidän puutteelliseen työkykyynsä liittyvä tuottavuuden heikentyminen korvataan Samhallille EU:n komission hyväksymänä valtiontukena.

Samhallin palveluksessa on noin 23 000 osatyökykyistä. Näistä noin 20 000 on ydintehtävään liittyviä osatyökykyisiä työntekijöitä, vajaat 2 500 määräaikaisessa kehitystyöpaikassa olevia osatyökykyisiä ja vajaat 500 75 %:n sairauskorvauksella olevia henkilöitä. Kehitystyöpaikka on tarkoitettu lähinnä alle 35-vuotiaille, joille annetaan johdettua työharjoittelua oikeissa työpaikoissa tavoitteena parantaa heidän työkykyään ja ammatillista osaamistaan. Kehityspaikkaan tulevat ovat osatyökykyisiä mutta viimesijaisuusvaatimusta ei heidän kohdallaan ole. Lisäksi Samhallissa työskentelee noin 1500 muita kuin osatyökykyisiä henkilöitä, joiden osalta on tehty ministeriön kanssa liiketaloudellisin perustein sopimus harjoittelusta.

Samhallin pääasiallinen tarkoitus ei ole vahvistaa julkista taloutta. Sen rooli on laajalti sosiaalipoliittinen, ja sen tarkoitus on tuottaa työpaikkoja niiden tarpeessa oleville henkilöille joustavalla ja markkinahäiriöt minimoivalla tavalla. Yhtiöstä syntyy todennäköisesti

julkiselle taloudelle kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa yhtiötä ei olisi. Kokonaisuudessaan Samhallin mittavaan julkiseen rahoitukseen ja siihen kytkeytyviin prosesseihin, kuten työpaikan saavien valintaan, liittyy paljon viranomaisen päätöksentekoon liittyvää harkinnanvaraisuutta.

Samhallin yhteiskunnallisissa tavoitteissa on kaksi keskenään helposti ristiriidassa olevaa tavoitetta: toisaalta alkuperäinen vaikeimmassa asemassa olevien auttaminen ja toisaalta avoimille markkinoille työllistettävien henkilöiden suuri määrä. Jälkimmäinen tavoite voisi viedä siihen, että yhtiön johto toivoisi yhtiön palvelukseen helposti muualle työllistettäviä henkilöitä eli esim. lievästi osatyökykyisiä ja valmiiksi mahdollisimman ammattitaitoisia ihmisiä. Valtio on asettanut Samhallille hyvin haasteellisten osatyökykyisten vähimmäisosuutta koskevan vaatimuksen (40 %). Sen Samhall on viime vuosina ylittänyt selvästi (yli 60 %).

3.2 Samhallin rahoitus ja ohjaus

Valtion Samhallille maksaman ns. lisäkustannuskorvauksen enimmäismäärästä on säädetty täsmälliset laskentaperusteet (Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse).

Ensin arvioidaan Samhallin laskennalliset henkilöstökustannukset (personalkostnader) tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi Samhallin liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä kyseisen toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilla suhteessa liikevaihtoon. Näin saatu laskennallisten henkilöstökustannusten summa vähennetään Samhallin todellisista henkilöstökustannuksista, ja erotus muodostaa arvion Samhallin lisäkustannuksista, jotka periaatteessa syntyisivät henkilöstön osatyökykyisyyden aiheutumasta tuottavuuden heikentymästä. Korvauslaskelma toistetaan jokaisen toimialan osalta, jolla Samhallilla on toimintaa, ja saadut lisäkustannusarviot lasketaan yhteen, jolloin saadaan valtion korvauksen ensimmäinen komponentti.

Henkilöstöön liittyviä oheiskustannuksia (personalrelaterade kostnader) kompensoidaan myös. Yhtiön toteutuneiden oheiskustannusten ja toteutuneiden henkilöstökustannusten suhteella kerrotaan yhtiön laskennalliset henkilöstökustannukset. Näin saadut laskennalliset oheiskustannukset vähennetään todellisista oheiskustannuksista ja saadaan valtion korvauksen toinen komponentti.

Kolmantena eränä kompensoidaan teknisiä mukautuskustannuksia, joita aiheutuu erityisistä apuvälineistä, työkalujen muokkauksesta, koneista ja ajoneuvoista, toimitiloista ym. osatyökykyisyyden edellyttämän toiminnan tarpeista. Tästä syntyy valtion korvauksen kolmas komponentti.

Valtion korvauksen enimmäismäärä on mainittujen kolmen komponentin summa.

Toisin kuin muilla yrityksillä Samhallin toiminnassa henkilöstömenojen suhde liikevaihtoon on varsin korkea. Kaksinumerotasolla tarkastellulla toimialaluokituksella ruotsalaisten yritysten vastaava suhdeluku on useimmiten korkeintaan 50 prosenttia. Ero johtunee mm. siitä, että yritykset tyypillisesti käyttävät paljon alihankintoja, jolloin niiden suorat palkkakustannukset jäävät suhteellisen mataliksi. Erosta seuraa, että Samhallin laskennalliset henkilöstökustannukset muodostuvat melko mataliksi, mikä johtaa Samhallin todellisiin kustannuksiin vertaavassa lisäkustannuslaskelmassa korkeaan lisäkustannusten määrään.

Samhallin rahoituksen enimmäistaso ei ole käytännössä siis täsmällisesti sidottu osatyökykyisyyden aiheuttamaan tuottavuuden alenemaan. Rahoitusratkaisu muodostaa pikemminkin kehyksen, jonka sisällä voidaan harjoittaa harkinnanvaraista toimintaa. Samhallin saama rahoituksen taso päätetään valtion budjetoitiprosessissa vähän samaan tapaan kuin jonkin viraston rahoitus. Prosessissa otetaan huomioon yhtiön tarpeet ja yleiset työllisyys- ja sosiaalipoliittiset, kuten toiminnan laajentamistarpeet, yhtiön talouden ja liike-toiminnan yleinen tila sekä tarve asettaa Samhallille painetta tuottavuuden säilyttämisen osalta. Samhallin vuosittainen määräraha ei ole sidottu esim. Samhallin vuosittaiseen työtuntitavoitteeseen suoraan siten, että tuki olisi vakiintuneesti jotakin tasoa suhteessa työtuntiin. Samhallin valtiontuki oli monta vuotta ennallaan, jolloin mm. palkkakustannusten nousun takia yhtiön taloudellinen tilanne tiukkeni.

Virastoihin verrattuna Samhallilla on merkittävä erityispiirre, koska sen tulot ovat osin riippuvaisia liikevaihdosta eli markkinoilla toimimisesta, ja toisaalta Samhall voi saada liiketoiminnassaan voittoa. Voittojen seurauksena Samhallille onkin kertynyt taseeseen varallisuutta, jota on aiemmin käytetty mm. erilaisiin investointeihin. Varallisuuden rooli on pääasiassa tasata tarvittaessa liiketoiminnassa syntyvää vaihtelua, ts. kattaa tappioita. Samhall ei maksa osinkoa.

Samhallia ohjataan valtion taholta pääasiassa erilaisilla tavoitteilla. Nämä tavoitteet sisältävät mm. työntunteihin liittyviä tavoitteita, oman pääoman tuottoon liittyviä tavoitteita, avoimille työmarkkinoille siirtymiin liittyviä tavoitteita, sekä erilaisten osatyökykyisten työllistämiseen liittyviä tavoitteita.

Yksi keskeisistä tavoitteista, joka vaikuttaa myös Samhallin rahoitukseen, on työtuntitavoitteen saavuttaminen. Mikäli Samhall ei onnistu saavuttamaan sille asetettua tavoitetta osatyökykyisten tekemien työtuntien osalta, sen valtiolta saamaa rahoitusta peritään takaisin siinä suhteessa, minkä verran tavoitteesta on jääty jälkeen.

3.3 Työllistyminen ja työ Samhallissa

Samhalliin työllistyminen on ns. viimeinen vaihtoehto ja edellyttää, että henkilö on ennen sitä pyrkinyt työllistymään kaikin muin keinoin. Nämä keinot sisältävät mm. tavanomaiset palkkatuet sekä työympäristön sopeutukseen liittyvät tuet. Tämän kriteerin lisäksi henkilön on oltava osatyökykyinen. Osatyökykyisyydelle ei ole olemassa mitään yleistä säädettyä määritelmää. Osatyökykyisyys määritellään viime kädessä työvoimaviranomaisen prosessissa. Osatyökykyisyys voi olla seurausta mistä tahansa seikasta, kunhan se vaikuttaa henkilön työkykyä alentavasti.

Yleisesti katsotaan, että Samhall-työpaikan tarpeessa olevia henkilöitä on todennäköisesti enemmän kuin Samhall voi työpaikkoja järjestää. Periaatteessa työvoimaviranomainen valitsee riippumattomasti henkilöt ja ohjaa nämä töihin Samhalliin. Käytännössä järjestelyyn voi joissain tilanteissa liittyä enemmän tai vähemmän epävirallisia keskusteluyhteyksiä Samhallin ja työvoimatoimiston kesken yhtenä tavoitteena sopivien henkilöiden löytäminen. Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa ruotsalaisten kanssa on jopa viitattu tilanteisiin, joissa Samhall voi valita henkilöitä annetusta joukosta.

Toisaalta henkilöllä on oltava työkykyä jäljellä, jotta hän voi osallistua Samhallin järjestämiin oikeisiin töihin ("riktigt jobb"). Henkilöille, joilla ei ole työkykyä jäljellä, on olemassa erillisiä kuntien tukitoimia. Ero näiden toimien ja Samhalliin työllistymisen välillä voi olla toisinaan häilyvä. Samhallissa esimerkiksi 75 %:n sairauspäivärahalla oleville henkilöille on ollut vaikeuksia löytää sopivia töitä. Samoin on käynyt sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka on aikanaan palkattu Samhallin omaan valmistukseen, joka on sittemmin supistunut hyvin vähäiseksi.

Kun henkilö saa työpaikan Samhallissa, on kyseessä pääsääntöisesti pysyvä työ. Samhall ei irtisano työntekijöitään, joten jokaista rekrytointia käsitellään käytännössä pysyvänä, pisimmillään jopa kymmeniä vuosia kestävästä ratkaisuna.

Työtä tehdään siinä määrin, kuin työkyky antaa myöten. Palkka ja mahdollinen sosiaali-etuus eivät kuitenkaan yhteensä voi ylittää 100 prosenttia, ja niinpä esimerkiksi 50 prosentin sairauspäivärahaa saava henkilö saa puolet palkasta. Muutoin Samhallin palkka on kilpailukykyinen ja vastaa yleisiä työehtosopimuksia.

Samhallista lähteville on olemassa erillinen menettely, jonka mukaan Samhalliin on mahdollista palata tietyn aikajänteen puitteissa. Järjestelyn tavoitteena on kannustaa siihen kykeneviä henkilöitä pyrkimään avoimille työmarkkinoille Samhalliin jäämisen sijaan.

Työ Samhallissa on pääasiassa asiakasyrityksissä tehtävää manuaalista työtä, kuten siivoamista ja pakkaamista. Arvioiden mukaan yhden täysin työkykyisen henkilön työpanosta vastaamaan tarvitaan noin 3,1 Samhallin työntekijää. Alkuvaiheissa Samhallin toiminnassa pääpaino oli omassa valmistuksessa, mutta sittemmin tilaajan tiloissa toteutettavien palvelujen myynti on tullut hallitsevaksi toiminnan muodoksi.

3.4 Samhall ja markkinat

Sekä EU:n komissio että Ruotsin kilpailuvirasto ovat tutkineet Samhallin toimintaa, eikä tämänhetkiseen toimintamuotoon liity vireillä olevia haasteprosesseja. Julkisuudessa kuitenkin nousee ajoittain kritiikkiä Samhallin kilpailuvaikutuksia kohtaan. Samhallin toiminnan luonteesta johtuen yhtiön on organisoitava toimintansa tavalla, joka minimoi aiheutuvat markkinahäiriöt. Tämä tarkoittaa mm., että yhtiön on huolehdittava, ettei sen markkinaosuus jollakin alueella ja toimialalla kasva liian suureksi.

Samhall hankkii toimeksiantonsa käytännössä avoimilta markkinoilta joko suoramyynnillä kahdenvälisin kontaktein tai kilpailutusten kautta. Samhallin työntekijät voivat siirtyä ostajan tiloihin työskentelemään niin, että Samhall pysyy työnantajana. On myös mahdollista, että Samhall siirtää työnjohdollisen toimivallan ostajalle ainakin joiltakin osin. Samhall ei näissä tapauksissa kuitenkaan siirrä työnantajatehtäviä ostajalle. Kääntäen tämä tarkoittaa sitä, että työntekijä saa Samhallin antaman täyden turvan eikä ole riippuvainen tilaajasta/ostajasta. Tilaajan kannalta vakautta luo se, että henkilöstöön liittyvät riskit ja velvoitteet kantaa Samhall.

Periaatteessa Samhallilla on olemassa hinnoittelumalli, jonka pitäisi turvata markkinaehtoista toiminnan hinnoittelua, mutta hinnoittelumallin rooli vaikuttaa rajalliselta. Käytännössä Samhall pyrkii nimittäin muodostamaan hinnoittelunsa muiden yritysten hinnoittelun mukaisesti eli esimerkiksi hyödyntämällä yleisesti alueella käytössä olevia siivouspalvelun hintoja per toimistoneeliö. Ei ole aivan selvää, mikä keskinäinen suhde tarjoushinnan laskennalla ja markkinahintatason selvittämällä on Samhallin tarjoustason määrittelyssä. On vaikeata varmuudella tietää, miten paljon liikkumavaraa yhtiöllä on tarjoushinnan asettamisessa. Joka tapauksessa yhtiön taloudellinen tila on sen verran vahva, että tarvittaessa sillä on käytettävissä puskuria hintapyynnön sovittamiseen.

Asiakas voi hyötyä yhteistyöstä Samhallin kanssa. Samhallin palvelusten käyttö on keino toteuttaa eri yhteisöjen tarvetta yhteiskuntavastuulliseen toimintaan. Samhallilla on vahva myönteinen maine Ruotsissa, ja silloin myös kaupallisten yritysten etuja palvelee näkyvä yhteistyö Samhallin tapaisen toimijan kanssa.

Samhall voi osoittaa työkohteeseen moninkertaisen määrän työntekijöitä verrattuna kilpailijoihin. Tämä on mahdollista valtion korvatessa ylimääräiset henkilöstökustannukset. Suurempi työntekijämäärä on sinänsä luonnollinen seuraus osatyökykyisyydestä aiheutuvasta tuottavuuserosta. Samhallin kokonaishenkilöstömäärälle asetettu taso rajoittaa välillisesti mahdollisuuksia vääristää kilpailutilanteita suurten työntekijämäärien kautta.

Samhall tekee yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa suunnitelmia maakunnittaisista työtuntitavoitteista. Näin pyritään huomioimaan erilaisten alueiden tarpeet ja tilanteet: vahvoilla työmarkkinoilla, kuten Tukholmassa, on ylipäänsä vaikeampi saada työntekijöitä kuin heikommilla työmarkkinoilla esimerkiksi Pohjois-Ruotsissa. Muun muassa tällaisista tekijöistä sekä historiallisista syistä (työsuhteiden pitkäaikaisuus) johtuen yhtiön työvoiman määrä vaihtelee eri alueilla. Samanaikaisesti yhtiön on seurattava, ettei sen markkinaosuus kasva jollakin alueella kilpailun näkökulmasta liialliseksi.

4 Työpankkimalli

4.1 Työpankkikokeilu vuosina 2009–2016

Työpankkikokeilu käynnistyi vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriön hankkeena. Työpankkikokeilu laajennettiin saatujen kokemusten perusteella valtakunnalliseksi, ja hanke kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan vuosiksi 2012–2015. Työpankkikokeilua jatkettiin vielä vuodella yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Se päättyi vuoden 2016 lopussa.

Työpankkikokeilua hallinnoi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnian kanssa. Omnia (keskustyöpankki) vastasi työpankkikokeilun koordinoinnista ja johtamisesta.

Työpankkikokeilussa toimintaa toteuttivat osakeyhtiömuotoiset työpankkiyritykset. Työpankkiyritykset työllistivät työehtosopimusten mukaisella palkalla pääosin heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä joko omaan tuotantoonsa tai vuokrasivat ja välittivät heitä työmarkkinoille. Työpankit käyttivät myös palkkatukea sekä työkokeilua.

Työpankkien kohderyhmänä olivat kokeilun alkupuolella osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät mutta toiminnan laajennuttua myös yli kuusi kuukautta työttömänä olleet sekä alle 25-vuotiaat ilman ammatillista koulutusta olevat nuoret. Työllistämisen bonus voitiin maksaa vähintään kolmen kuukauden pituisiin työllistymisiin. Bonus oli keskimäärin 2 000 euroa vaihteluvälillä ollessa 1 200–6 000 euroa. Työpankki voi myös vuokrata henkilökuntaansa asiakasyrityksilleen. Tällöin henkilöt olivat työsuhteessa työpankkiin, mutta henkilöt työskentelivät toisessa yrityksessä sen työnjohdon alaisuudessa. Vuokrauksesta ei maksettu bonusta, mutta palkkatuen käyttö oli mahdollista. Työpankeilla oli myös omaa tuotantoa, alihankintaa tai palvelutarjontaa.

Työpankkitoimintaa harjoitti kokeilun päättyessä 13 yritystä eri puolilla Suomea. Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 100 miljoonaa euroa. Vanhoja työpankkeja toimii edelleen viidellä eri paikkakunnalla.

Työpankit työllistivät vuosina 2012 – 2016 yhteensä 10 812 henkilöä, joista 4 452 henkilöä oli heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Tämä työttömien kohderyhmä koostui osatyökykyisistä (889 henkilöä), pitkäaikaistyöttömistä (1248 henkilöä), yli kuusi kuukautta työttömänä olleista (1398 henkilöä) ja nuorisotakuun piiriin kuuluvista alle

25-vuotiaista nuorista, joilla ei ollut ammatillista perustutkintoa (917 henkilöä). Työsuhteiden keskimääräinen kesto oli 7,7 kuukautta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlä julkisti 2017 tutkimusraportin ”Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä – työpankkien toiminnan tarkennettu arviointi” (ETLA Raportit No 75) työpankkikokeilun tuloksista. Tulokset osoittavat, että työpankkien harjoittamaan työllistämistoimintaan liittyy piirteitä, jotka auttavat monia eri syistä heikossa työmarkkina-asemassa olevia takaisin työelämään. Myös palkkatukea onnistuttiin myöntämään juuri niille, jotka sitä eniten tarvitsivat työllistyäkseen. Raportin mukaan monilla työpankin asiakkaaksi siirtyneillä työttömillä olisi ollut olennaisesti huonommat mahdollisuudet työllistyä ja samalla pysyä työllisinä, jos he eivät olisi turvautuneet työpankkiin. Tuloksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella, sillä havaintomäärät olivat pieniä.

Etlä totesi, että keskeinen kehittämiskohde olisi työllistettyjen työssä pysymisen tukeminen ja varmistaminen seurantajärjestelmällä, jonka avulla havainnoidaan yksittäisten työpankkilaisten työmarkkinatilanteen kehittymistä jatkossa, tunnistetaan mahdollisten ongelmien esiintyminen sekä reagoidaan tehokkaasti niiden korjaamiseksi. Tällainen huolellisesti suunniteltu ja toimeenpantu seuranta- ja kannustinjärjestelmän yhdistelmä voisi Etlän mukaan olla osana periaatteessa minkä tahansa työllistymistä edistävän toimijan, myös työpankin, toimintaa. Työpankkilaisen työllisenä pysymisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi, jos hän ainakin alkuvaiheessa pystyy jatkamaan saman työnantajan palveluksessa. Työpankkikokeilussa ehdotus olisi Etlän tutkimuksen mukaan voitu toteuttaa esimerkiksi porrastamalla työllistämisen bonus työllistämisen keston mukaan kasvavaksi.

Innolink Research Oy toteutti työpankkikokeilun toimeksiannosta huhti-kesäkuussa 2016 kaksi työllistymisen edistämistä kartoittavaa selvitystä. Vastaukset kerättiin yhteensä 1 932 työpankin työllistämiltä, muilta työllisiltä ja työttömiltä henkilöiltä, yritysiltä sekä Ely-keskusten ja työvoimatoimistojen johdolta.

Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa työnhakijoiden tuen tarvetta ja profiloida vastaajien sen perusteella. Tavoitteena oli myös selvittää prosessien toimivuutta ja ongelmakohtia sekä työpankin roolia prosesseissa. Keskeisimmät tutkimuslöydökset olivat:

- Työttömät toivoivat enemmän henkilökohtaista apua ja valmennusta työllistymiseen.
- Pääosa vastaajista piti työpankkihankkeen kaltaisen toimijan olemassaoloa tärkeänä.
- Sellaisen tahon olemassaolon, joka hoitaisi työsuhteisiin liittyvää byrokratiaa, nähtiin vaikuttavan myös huomattavasti osa-aikaisen työn, vuokratyön tai keikkatyösuhteiden vastaanottamisen houkuttelevuuteen.

- Työpankin työllistämät henkilöt suhtautuivat osa-aika-, vuokra- ja keikkatöihin merkittävästi myönteisemmin kuin muut vastaajina olleet henkilöt.
- TE-toimistojen vastaajat suhtautuivat kohtalaisen positiivisesti yhteistyön lisäämiseen.
- Työpankki tunnettiin huonosti.
- Myös TE-toimistoissa tunnettuus oli huonoa. Toimintaa tuntevat kokivat työpankkien toiminnan kuitenkin positiivisena.
- Tunnettuuden merkittävän kehittämisen tarve nousi esiin: keskitetty valtakunnallinen brändi ja sen markkinointi, toiminnan jalkauttaminen alueellisesti esimerkiksi franchising-mallilla.

4.2 Kriittiset menestystekijät; havainnot työpankkikokeilusta

Työpankkitoiminnasta voidaan esittää mm. seuraavanlaisia näkökohtia:

- Toimintamalli, joka sisälsi oman tuotannon, henkilövuokrauksen, uusien työpaikkojen etsinnän ja siirtymien tukemisen, oli hyvin laaja ja vaativa kokonaisuus, jonka hoitamiseen työpankit olivat liian pieniä ja hajanaisia eikä mallilla ollut riittävän vahvaa ohjaus- ja koordinaatiomekanismia.
- Työpankkiyritysten rajaus pelkästään osakeyhtiöihin oli tarpeettoman tiukka ja rajasi toiminnasta ulos esimerkiksi monet kolmannen sektorin toimijat.
- Työpankkitoiminnan skaalaus olisi vaatinut tuekseen valtakunnallisesti ohjatun rakenteen esimerkiksi franchising-mallisen keskustyöpankin, joka olisi luonut työpankeille liiketoimintamallin ja konseptin ja varmistanut mm. viranomaisyhteistyön sujuvuuden erityisesti palkkatukien saatavuudessa ja riittävydessä, asiakasohjauksissa ja niihin liittyvissä viranomaispäätöksissä.
- Kokeilu ei saavuttanut sitä laajuutta, mitä tavoiteltiin. Kohderyhmäkohtaisesti tulokset olivat epätasaisia. Osatyökykyisten kohdalla siirtymät ja vuokraus olivat huomattavan vähäisiä verrattaessa heidän osuuteensa työpankkeihin palkatuista. Työpankkitoiminta ei ratkaissut kaikkein haastavimpien erityisryhmien työllistymisen haasteita.
- Kokeilu ei pystynyt antamaan riittävän tarkkaa kuvaa eri kohderyhmille tarvittavista oikeudenmukaisista ja resurssitarvepohjaisista bonuksen tasoista. Olisi tarvittu vahvempaa analyysia työllistämisen kustannuksista ja kustannusvaikuttavuudesta.
- Työpankkihankkeessa oli elementtejä, jotka helpottivat ja mahdollistivat osatyökykyisten työllistymisen. Työpankin alihankinta ja sopimusvalmistus mahdollistivat työntekijälle työtehtävien testaamisen, ja hänen työkykynsä

voitiin varmistaa. Lisäksi työhön oli mahdollista liittää tarvittaessa kuntouttava elementti tai koulutus, jotka paransivat osatyökykyisen työelämäedellytyksiä. Merkittävää oli myös työnantajien kokemus, että rekrytointi ja työntekijän vuokraaminen työpankin kautta oli heille kohtuullisen helppoa ja riskitöntä ja työpankki auttoi myös tukiin liittyvissä asioissa. Näin kynnys palkata osatyökyinen työntekijä madaltui.

- Työpankkitoiminnan palvelukokonaisuuteen olisi hyödyllistä sisällyttää niin työ- ja toimintakyvyn tukemiseen kuin osaamisen kehittämiseen liittyviä toimia. Tärkeää olisi osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Lisäksi tarvittaisiin työhönohjausta, työnantaja- ja rekrytointipalveluja kuten työolosuhteiden järjestelyä, työn muokkausta ja neuvontapalveluja mm. työsuhteisiin liittyvässä byrokratiassa.
- Tarvittaisiin seuranta- ja tukijärjestelmä, jolla arvioitaisiin työllistettyjen työmarkkinatilanteen kehittymistä ja autettaisiin mahdollisissa ongelmatilanteissa.
- Työpankkitoiminnan olisi tärkeää olla osa jo olemassa olevaa infrastruktuuria eli mm valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjä, työkeskuksia, työpajoja sekä yhteiskunnallisten yritysten verkostoja.

5 Osatyökykyisten työllistämistä sivuavia viimeaikaisia selvityksiä

5.1 Lehto 2011

Lehto on selvitystyössään (Lehto, Markku; Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2011:5) tiivistänyt vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämisen haasteet valintakysymykseksi. Ongelman perimmäinen syy on selvityksen mukaan siinä, ettei ole tehty selvää valintaa, halutaanko vammaiset ja osatyökykyiset henkilöt siirtää pois työmarkkinoilta vai etsiä kestäviä tapoja heidän työllistämisekseen.

Lehto ehdotti ohjelmaa, joka koostuu viidestä osasta:

- a. Tiedotus-, koulutus- ja tutkimusosion tavoitteena olisi poistaa ennakkoluuloja ja tietämättömyyttä, luoda kattava toimintamalli ja arviointikehys sekä käyttäjälähtöiset tietokanavat.
- b. Hyvien käytäntöjen edistämisosio sisältäisi tiedon siirron tehostamisen lisäksi työnantajien kannusteiden kehittämisen.
- c. Työntekijöiden omatoimisen työllistymisosion tavoitteena olisi rohkaista valitsemaan omaan elämäntilanteeseen sopiva työllistymispolku sekä tarjota tukea tarvittaessa työpaikalle asti.
- d. Työhön ohjausprosessit tulisi saada kuntoon siten, että prosessin omistajuus olisi selvästi määritelty ja prosessi johtaisi työllistymiseen saakka. Selvityshenkilö ehdottaa, että tarvittaessa tätä varten vastuu olisi siirrettävä yhdelle yksikölle. Tämän yksikön tehtävänä olisi:
 - huolehtia työhön valmentavasta prosessista alusta loppuun
 - etsiä työtä ja rakentaa yhteyksiä työmarkkinoille
 - sovittaa valmennus näköpiirissä olevaan työhön
 - sopia työnantajan kanssa mahdollisista tukitoimista
 - huolehtia palkan sekä mahdollisen eläkkeen tai päivärahan yhteensovituksesta
 - seurata työllistymisen onnistumista
 - maksaa toimeentuloturva kitkattomasti ei-työllisiltä jaksoilta
 - periä eläke- tai päivärahan asianomaisilta organisaatioilta

- toimia työnantajana silloin, kun se on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista
 - tarjota työvoimaa työmarkkinoille markkinoiden maksamaa korvausta vastaan eli vuokrata työvoimaa ja maksaa työntekijälle työehtosopimuksen mukaista palkkaa työllistymisen ajalta
 - huolehtia palkan ja sosiaaliturvan yhteensovituksesta ja sosiaaliturvasta työttömyysjaksojen aikana
 - sopia työnantajien kanssa työstä, jota voidaan tehdä kysynnän taukokohdissa (erityisesti kunnat)
 - järjestää työmarkkinakelpoisuutta parantavia toimia työtilaisuuksien puuttuessa
- e. Osatyökykyisten työllistymiseen liittyvää lainsäädäntöä on arvioitava kokonaisuutena ja korostettava työhön suuntautumista ja kokonaisuuden hallintaa

Lehto ehdotti eläkkeen ja ansiotulojen yhteensovitusta muutettavaksi siten, että työpa- noksen kasvattaminen on taloudellisesti perusteltua.

5.2 Filatov 2013

Filatov teki selvitystyössään suuren määrän ehdotuksia välityömarkkinoiden kehittämistä vaikeasti työllistyvien tukemiseksi (Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä, Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti, TEM raportteja 7/2013). Tähän koontiin on poimittu niistä vain joitakin tämän selvitystyön kannalta erityisen kiinnostavia.

Filatov teki ehdotuksia, joiden tavoitteena oli parantaa työnjakoa julkisten toimijoiden ja välityömarkkinatoimijoiden välillä. Julkisia palveluja voitaisiin täydentää ja osittaa niin, että osa työstä tehtäisiin välityömarkkinoilla. Julkisia toimijoita tulisi myös rohkaista tilaamaan palveluja välityömarkkinoilta. Tässä yhteydessä Filatov ehdotti mm. kunnille sähköistä opasta, miten toimia, jos haluaa painottaa välityömarkkinoita ja pitkäaikaistyöttömyyden hoitoa hankinnoissa.

Filatov käsitteli laajasti yritysyritysteistyön parantamisen edellytyksiä ja ehdotti mm., että rakennettaisiin työssäkäyntialueittain välityömarkkinastrategia ja verkosto. Välityömarkkinoilla olevien työnvälitystä tulisi vahvistaa ja luoda tulospalkkioon perustuva järjestelmä. Ehdotuksen mukaan yksityisiltä toimijoilta tai välityömarkkinoilta voisi ostaa tehostetut työnhakupalvelut.

Selvityshenkilön ehdotuksen mukaan työnantajalle annettaisiin palvelua periaatteella ”saa palauttaa, jos ei pelitä”. Näin helpotettaisiin palkkatuetun työntekijän ”vuokraamista” ja edelleen sijoittamista. TE-hallinnolle ja välityömarkkinatoimijoille Filatov ehdotti kumppanuusmallia, joka perustuisi selkeään työnjakoon. Välityömarkkinatoimijoiden koulutusta tulisi vahvistaa erityisesti lainsäädännön ja työvoimapolitiikan muutostilanteissa.

Filatovin mukaan tulisi luoda vanhustenhoivasta tuttu ”RAVA-”indeksi, joka mittaisi työkykyä ja ohjaisi asiakkaan hänelle sopivaan palveluun. Selvityshenkilö ehdotti myös, että asiakkaan siirtyessä välityömarkkinoille tehtäisiin triangelisuunnitelma, jossa asiakas, TE-hallinto ja välityömarkkinatoimija sopisivat yhdessä oikeuksista ja velvollisuuksista.

5.3 Paanetoja 2017

Paanetojan selvityksessä on tarkasteltu työehtosopimusten suhtautumista työkykyyn. (Paanetoja, J., 2017) Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus: raportteja ja muistioita 2017:14).

Selvityksessä tarkasteltiin, kuinka paljon yleissitovissa työehtosopimuksissa sekä valtion, kunnan ja evankelis-luterilaisen kirkon yleisissä (virka- ja) työehtosopimuksissa on määräyksiä, joissa koko työehtosopimuksen tai sen palkkausmääräysten soveltaminen edellyttää täyttä työkykyä, ja millaisia nämä määräykset ovat. Lisäksi selvitettiin, onko työehtosopimuksissa määräyksiä, joiden mukaan työkyky vaikuttaa työhön pääsyyn tai työjärjestelyihin. Tarkastelun kohteena olivat yksinomaan työehtosopimusten sopimustekstit. Määräysten historiaa tai työehtosopimusosapuolten näkemyksiä sopimustekstien sisällöstä ei tarkasteltu.

Yleissitovia työehtosopimuksia oli 1.8.2016 yhteensä 162. Työntekijän täyttä työkykyä edellytettiin 37 yksityissektorin työehtosopimuksessa. Suurimmassa osassa tarkastelluista työehtosopimuksista ei ollut määräyksiä, joiden soveltaminen olisi tavalla tai toisella kytkeyty työntekijän täyteen työkykyyn.

Kolmen työehtosopimuksen soveltamisala kokonaisuudessaan oli rajattu täysin työkykyisiin työntekijöihin. Kahdeksassa työehtosopimuksessa palkkausmääräysten soveltamisala oli rajattu täysin työkykyisiin työntekijöihin ja samalla täsmennetty, miten/millaiseksi sopimuksen palkkausmääräysten ulkopuolelle jäävien työntekijöiden palkkaus voidaan sopia ja/tai työkyvyn vajeen kriteereitä. Työehtosopimuksia, joiden palkkausmääräysten soveltamisala oli rajattu täysin työkykyisiin työntekijöihin ilman mitään edellä tarkoitettuja täsmennyksiä tai täydennyksiä, oli 19. Työehtosopimuksia, joissa työkyky oli otettu tavalla tai toisella huomioon palkan muodostuksessa, rekrytoinnissa tai työjärjestelyissä,

oli seitsemän. Yksi niistä oli suositus. Myös kunnan ja evankelis-luterilaisen kirkon yleisissä (virka- ja) työehtosopimuksissa oli selvityksen kohteena olevia määräyksiä.

Alle on poimittu joitakin Paanetojan havaintoja ja tulkintoja:

- Jos työehtosopimuksen soveltamisala kokonaisuudessaan tai sen palkkausmääräysten soveltaminen edellyttää täyttä työkykyä, johtaa se siihen, että osan työkyvystään menettäneen työntekijän kanssa voidaan sopia ainakin työehtosopimuksen vähimmäistason alittava yksilöllinen palkka. Pääosassa näitä työehtosopimuksia ei ole mitenkään yksilöity, mitä täydellä työkyvyllä tarkoitetaan, toisin sanoen, millaisten edellytysten vallitessa niiden määräyksiä voidaan soveltaa.
- Työnantajalla on oltava käytössään jonkinlaiset ”mittarit”, joiden avulla mitattuna palkan muodostus on tasapuolista ja syrjimätöntä. Selvityshenkilön käsityksen mukaan kysymyksessä on oltava nimenomaan käytännössä todetun työkyvyn vajeen vaikutus.
- Jos työntekijän palkka on määräytynyt yksinomaan työehtosopimuksen mukaan, mahdollistaa täyttä työkykyä edellyttävä työehtosopimusmääräys lähtökohtaisesti palkan alentamisen myös työsuhteen aikana.
- Näin ei voi kuitenkaan tehdä, jos työntekijän kanssa on sovittu työehtosopimuksen tasoa paremmasta palkasta työsuhteen tai sitä on maksettu vakiintuneesti (sopimuksen veroinen käytäntö). Palkan pienentämisen perusteena olevan työkyvyn alentumisen on oltava työtuomioistuimen mukaan selvästi ja luotettavasti osoitettavissa ja myös työn suoritusta haittaava (TT 1987:20).
- Työnantajalla on lojaliteettivelvoitteensa ja työsuhteen perusteella velvollisuus työsuhteen ylläpitoon. Ylläpitäminen voi edellyttää muun työn etsimistä ja tarjoamista työntekijälle, jonka työkyky alenee. Tavoitteena näissä tapauksissa on, että työntekijälle löytyisi työ, jota hän voi tehdä jäljellä olevalla työkyvyllään. Myös korkein oikeus on korostanut työnantajan velvollisuutta ylläpitää työsuhteen jatkuvuutta (KKO 2016:13). Tämä johtaa siihen, ettei palkan alentaminen – vaikka sellaisen työehtosopimus mahdollistaisikin – voi olla ensimmäinen toimenpide työkyvyn alentuessa.
- Selvityksessä tarkasteltiin nimenomaisia työkykyyn liittyviä työehtosopimusmääräyksiä. Kun työehtosopimukseen on otettu nimenomaisia määräyksiä, joilla osan työkyvystään menettäneet suljetaan pois työehtosopimuksen tai sen yksittäisen määräyksen soveltamisalasta, voi sen katsoa indikoivan, että määräyksen puuttuminen johtaa työehtosopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen, vaikka työntekijä olisi menettänyt osan työkyvystään.

- Työntekijältä voi puuttua täysi työkyky useasta eri syystä, eikä kysymys ole suinkaan aina terveydentilan heikentymisestä. Vain pienessä osassa työehtosopimuksia oli täsmennetty, mitä täydellä työkyvyllä tarkoitetaan. Jos työehtosopimusosapuolten ei voida katsoa muuta edellyttäneen, on täyden työkyvyn vaatimus ymmärrettävä tehtävisidonnaisesti. Työehtosopimuksen tulkinnalla on yksittäistapauksittain ratkaistava, voisiko esimerkiksi huono suomen kielen taito tai pitkä poissaolo työmarkkinoilta merkitä työehtosopimuksessa tarkoitettua työkyvyn vajausta.

5.4 Oivo ja Kerätär 2018

Oivo ja Kerätär tarkastelivat selvityksessään (Oivo, T. & Kerätär, R. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018) osatyökykyisten työllisyyden ongelmakohtia työttömyyden pitkittymisen ilmiöistä käsin. Selvitys kokosi johtopäätösten tueksi aikaisemmin tehtyjä selvityksiä ja tutkimuksia sekä sidosryhmien näkemyksiä tilanteesta ja ratkaisusta.

Työttömät ovat sairaampia kuin työssä käyvät, koska työttömiksi valikoituu sairaampi väestönosa, ja työttömyys lisäksi heikentää edelleen terveyttä. Työttömät käyttävät kuitenkin vähemmän terveydenhuollon palveluja kuin samanikäiset työssä olevat. Suuri osa pitkäaikaistyöttömien heikentyneestä työkyvystä on tunnistamatonta.

Selvityksessä arvioitiin, että 81000 pitkäaikaistyöttömästä noin 16000 henkilön työkykyä voitaisiin kohentaa hoidoilla, kuntoutuksella ja työmarkkinoiden joustoilla. Arviolta noin 27000 työnhakijana ollutta pitkäaikaistyötöntä oli todellisuudessa työkyvytön ja väärän etuuden piirissä.

Työttömyydestä näyttää Oivon ja Kerättären mukaan kehittyneen suurella osalla välivaihe työkykyisyyden ja työkyvyttömyyden välille ja työttömyysetuuksista välivaihe ansioiden ja sairausperusteisten etuuksien välille. Yhtenä suurena taustatekijänä on, että työttömien sairauksien toteamisessa, hoidossa ja kuntoutuksessa sekä sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen prosesseissa on huomattavia puutteita.

Pitkäaikaistyöttömillä on usein samanaikaisesti monen eri palvelun tarvetta. Sosiaalityön, terveydenhuollon, Kelan, TE-palveluiden sekä muiden asiakkaan tarvitsemien palveluiden yhteensovittamista edellyttävää vastuuta ei kuitenkaan ole kenelläkään eivätkä asiakkaat saa tarvitsemiaan työkyvyn arviointi- ja tukipalveluita. Palvelut toteutuvat sattumanvaraisina, osittaisina tai jäävät toteutumatta. Monialaisissa yhteispalvelupisteissä tehdään pitkäaikaistyöttömille työkyvyn kartoituksia, mutta rakenteet, toimintamallit ja osaaminen tämän vaiheen jälkeiseen monialaiseen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointiin puuttuvat.

Terveystuon osuus on tunnistettu laajasti riittämättömäksi, ja lääkärien työkyvyn arvioinnin ja monialaisen verkostotyön osaamisessa on vakavia puutteita. Selvityksessä tuli esille, että pitkäaikaistyöttömien sairauksia ei tutkita tai hoideta asianmukaisesti ja heille kirjoitetuissa lääkärintlausunnoissa on hyvin usein huomattavia puutteita. Viitteitä myös tämän väestöryhmän tarpeiden ohittamisesta, aliarvostuksesta ja väheksymisestä tuli esille. Kokonaisuutena näyttää siltä, että kunnissa ei ole riittävästi huolehdittu velvollisuudesta seurata tämän väestöryhmän terveyttä ja toimintakykyä ja kohdentaa palveluita riittävästi sille joukolle, jota ei välttämättä vastaanotoilla muutoin näy.

Mikäli osatyökykyisten suhteellista asemaa työmarkkinoilla halutaan parantaa, tulee palveluja Oivon ja Kerättären mukaan määrätietoisesti ja systemaattisesti suunnata sekä uudelleen muotoilla tälle kohderyhmälle. Työmarkkinoilla tarvitaan tukitoimia hyvin erilaisille henkilöille ja erilaisten työrajoitteiden takia. Osa on täysin työkykyisiä tukitoimien avulla, osa on kykenevä tekemään vain räätälöidysti osan työtehtävistä. Sekä avointen että siirtymätyömarkkinoiden mahdollisuuksien kehittäminen on tarpeen osatyökykyisten työelämäosallisuuden näkökulmasta.

Entistä useammalle on tarjolla työtä aiemman kokopäiväisen palkkatyön sijasta joko osa-aikaisesti palkkatyössä tai ostopalveluna esimerkiksi oman yrityksen kautta. Työ voi koostua monista lyhytaikaisista työtilaisuuksista, joita tehdään käyttämällä palveluntarjoajien digitaalisia työnvälitysalustoja ja laskutuspalveluita. Alustatalouden mahdollisuudet tulisikin Oivon ja Kerättären selvityksen mukaan hyödyntää täysimääräisesti myös osatyökykyisten kannalta.

Oivon ja Kerättären asettamat työkykyohjelman tavoitteet olivat:

- a. Työelämäosallisuuden lisääminen siten, että kaikki työ- ja toimintakykyä sekä työelämäosallisuutta tukevia palveluita tarvitsevat tunnistetaan ja heille järjestetään yksilölliset ja vaikuttavat tukipalvelut ja etuudet.
- b. Avointen työmarkkinoiden ja siirtymätyömarkkinoiden kehittäminen luomalla uusia rakenteita ja toimintatapoja, joiden avulla työhalukkaiden ja työkykyisten osallistuminen työelämään on mahdollista.
- c. Pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten tarvitsemien monialaisten palveluiden integraation toteutuminen laadukkaasti ja koordinoitusti. Tämä edellyttää eri hallinnonalojen palvelujärjestelmien ja palveluiden yhteensovittamista nykyistä johdonmukaisemmin.
- d. Oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden lisääntyminen osallisuudessa työhön ja työllistymistä tukeviin palveluihin.

Työkykyohjelma muodostuisi Oivon ja Kerättären mukaan kolmesta osasta:

a. Työkykypalvelujen prosessi ja palvelujärjestelmä

Luodaan yhtenäinen malli yksilölliseksi työkykypalvelujen prosessiksi, jonka tarkoituksena on työkyvyn heikkenemisen varhainen tunnistaminen, laadukas toimintakyvyn rajoitteiden ja resurssien arviointi, hoidon, kuntoutuksen ja muiden palveluiden sekä etuuksien tarpeen arviointi ja työkykyä tukevien palveluiden suunnittelu.

b. Suomen malli osallisuutta mahdollistaviksi siirtymätyömarkkinoiksi ja avointen työmarkkinoiden ratkaisuksi

Ohjelma muodostuu ainakin seuraavista osa-alueista:

Työnvälitys- ja rekrytointipalvelujen uudelleenmuotoilu

- Muotoillaan työnvälityksen ja rekrytointipalvelujen tarvelähtöinen ja yhdenvertainen palvelukonsepti. Keskeistä on riittävä henkilökohtainen tuki (case management), jossa palvelut räätälöidään tarpeen mukaisesti sekä niiden toteutumista ja vaikuttavuutta seurataan.
- Palvelumallissa huomioidaan myös työnantaja-asiakkaan tarpeet, eli tarjotaan yksilöllisempää tietoa osatyökykyisen työnhakijan ominaisuuksista, tuottavuudesta ja rajoitteista.
- Työpankkikokeilun sekä henkilöstöpalveluyritysten kanssa tehtyjen pilottien perusteella tulee rohkeasti mallintaa erilaisia työllistämisen sementtejä (työllistämisen bonus).

Yhteiskunnallisten yritysten strategia

- Laaditaan strategia yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi. Strategian tavoitteena on koordinoida eri toimijoiden yhteistyötä sekä arvioida ja mitata kestävien liiketoimintamallien vaikuttavuutta.

Hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelma

- Käynnistetään valtakunnallisesti johdettu hanke, jonka tarkoituksena on vauhdittaa työllistämisen käyttöä kuntahankinnoissa.

c. Yhtenäinen ja kannustava etuusjärjestelmä, joka tukee osatyökykyisen työelämäosallisuutta

Työttömyysturvaa tulee muuntaa työllisyysturvan suuntaan.

Osatyökykyisten kannalta etuusjärjestelmän kehittämisessä tulee tarkastella samanaikaisesti aktivointi-, kuntoutus- ja työkykytoimien kokonaisuutta ja rakentaa asiakkaan kannalta mahdollistava, ennustettava ja läpinäkyvä toimeentulojärjestelmä. Toimenpiteistä tulee muodostua yksilöllinen prosessi, jonka ajalta toimeentulo on turvattu.

Lineaarisen mallin valmistelua työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osallistumiseksi työhön tulee jatkaa.

5.5 Paanetoja 2019

Paanetoja on selvittänyt myös vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistamista (Paanetoja 2019, Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2019:20).

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi sosiaalihuoltolain 2 luvun 27d §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsuhteessa palvelun tuottajaan. Tällaisessa työssä noudatettavasta palkasta saadaan sopia työehtosopimuslaissa tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta.

Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua laissa tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

Paanetojan mukaan ei-työsuhteista avotyötoimintaa kohtaan on esitetty runsaasti kritiikkiä lähinnä vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen myötä. Avotyötoiminnan ja työtoiminnan oikeudellista luonnetta ei ole pääsääntöisesti asetettu kysymyksenalaiseksi, vaan sen sijaan on kiinnitetty huomiota työtoiminnan ehtoihin. Tällöin kritiikki on kohdistunut pääsääntöisesti palkattomuuteen ja tässä kontekstissa on esitetty tavoite muuttaa avotyötoimintaa ”oikeaksi työsuhteeksi”.

Paanetoja toteaa mm., että käytännössä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaisella palvelusuunnitelmalla on tärkeä merkitys myös työllistämistoimia toteutettaessa. Valmistelussa on kyettävä ratkaisemaan, a) mikä kuuluu sosiaalihuollolle ja b) mikä kuuluu TE-palveluihin. Vaikka vammaisilla on samanlaiset oikeudet TE-palveluihin kuin vammattomilla henkilöillä, eivät TE-palvelut välttämättä ole aina vammaisille tarkoituksenmukaisimpia palveluita. Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan järjestämisen edellytyksistä yksi keskeinen on, että henkilö tarvitsee työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi sosiaalihuoltolain 27 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. TE-palvelut eivät ole riittäviä avoimille työmarkkinoille työllistymiseksi.

Kuitenkaan kaikki vammaiset eivät Paanetojan mukaan tavoittele työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai sitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Selvityshenkilö toteaa, että tämä tulisi ottaa valmistelussa huomioon.

Osa-aikaista työtä ei Paanetojan mukaan välttämättä pidetä toivottavana tai tavoiteltavana vaihtoehtona, koska se ei yleensä turvaa toimeentuloa. Ongelmia katsotaan liittyvän tilanteeseen, kun osa-aikainen työn tekeminen on vastentahtoista. Osalle työntekijöistä osa-aikatyö voi olla toivottu, omaan elämäntilanteeseen tai työkykyyn sopiva vaihtoehto. Osa-aikainen työn tekeminen voitaisiin Paanetojan mukaan nähdä keinona yhdistää sosiaalipalvelut ja työn tekeminen työsuhteessa.

Keskeisenä ehdotuksena selvityshenkilö Paanetoja toi esille, että vammaisten henkilöiden asema olisi turvattava paremmin lainsäädännöllä erityisesti niin sanotussa avotyötoiminnassa. Mikäli tarkoituksena on ei-työsuhteinen palvelu, työsuhteen syntymisen riski tulee pystyä poistamaan. Keskeistä tässä olisi avotyötoiminnan uudelleenorganisointi.

Selvityshenkilön mukaan aito työtoiminta olisi kyettävä erottamaan tapauksista, joissa työtoimintamallia käytetään ikään kuin kiertämään työsuhdetta. Hän ehdottaa yhdeksi vaihtoehdoksi työtoiminnan ja avotyötoiminnan organisoitumisessa mallia, joissa työtä tehdään ryhmänä alihankintamallilla.

Alihankintamallissa sopimus solmittaisiin kunnan tai kuntayhtymän kanssa ja vammaiset voisivat suorittaa työtehtäviä avointen työmarkkinoiden työpaikoilla oman työnohjajansa johdolla ja ohjauksessa. Kysymys olisi lopputuloksen ostamisesta erotuksena työvoiman vuokrauksesta. Lailla säädetty malli turvaisi nykyistä paremmin vammaisen henkilön aseman.

Toinen keskeinen Paanetojan ehdotus on, että sekä sosiaalipalvelut että TE-hallinnon palvelut tulisi olla kaikkien vammaisten henkilöiden käytössä rinnakkain – ei siis toisiaan poissulkevinä.

Työllistyminen saattaa usean vammaisen ja erityisesti kehitysvammaisen kohdalla olla osa-aikaista, joten on tarpeen mahdollistaa avointen työmarkkinoiden työsuhteisen työn ja sosiaalipalvelun yhdistäminen, esim. sosiaalipalveluissa toimivan työhönvalmentajan tuen avulla.

5.6 Kyröläinen 2020

Kyröläinen on selvitystyössään pyrkinyt löytämään ja tunnistamaan niitä rakenteellisia tai lainsäädännöllisiä esteitä, jotka asettavat vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan työelämäosallisuudessa (Anni Kyröläinen: Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36). Selvityksessä nostetaan esiin muutosehdotuksia, joiden avulla mahdollisimman moni vammaisen tai osatyökykyinen henkilö saisi työtä, voisi valita ammattinsa ja olla osallisena yhteiskuntaan.

Kyröläisen mukaan vammaispalveluissa tulisi voimistaa ajatusta työllistymisestä. Kyröläinen ehdottaa muutettavaksi lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta siten, että sen nojalla olisi mahdollista korvata myös työnhakemiseen liittyviä haastattelumatkoja tai muita työllistymistä tukevia matkoja silloin, kun kyseessä on vaikeavammaisen henkilö. Lisäksi tulisi selvittää, onko mahdollista kompensoida työpäivän aikana tehtäviä matkoja esimerkiksi osittain silloin, kun se on työtehtävien yhdenvertaisen suorittamisen kannalta välttämätöntä.

Kun vammaisen henkilö hakee työtä tai saa työpaikan, tulisi henkilökohtaisen avun myöntämisessä tapauskohtaisesti noudattaa nopeaa käsittelyaika, sillä työllistyminen voi vaatia nopeitakin päätöksiä. Vammaispalvelulain mukaan päätös on annettava 3 kuukauden sisällä hakemuksen saapumisesta. Työn kohdalla päätöksen saamisen tulisi Kyröläisen mukaan tapahtua aina tätä nopeammin, mikäli tarve sitä vaatii. Tulee myös pohtia, onko vapaa-ajalle saatavia henkilökohtaisen avun tunteja mahdollista hakea nopeallakin aikataululla lisää esimerkiksi työn hakemista varten.

Työkyvyttömyyseläkkeen ansaintaraja on johtanut käytännössä siihen, että vammaiset henkilöt työskentelevät usein ansaintarajaa alhaisemmilla palkoilla, sillä muuten heidän eläkkeenmaksunsa lakkaisi. Tämä aiheuttaa haasteensa työllistymiseen esimerkiksi silloin, kun kyseessä on vammaisen korkeakoulutettu henkilö, sillä tällaisilla aloilla palkkaus on usein korkeampi. Työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämissääntelyä tulisikin Kyröläisen mukaan kehittää.

Kyröläinen ehdottaa työhönvalmennuksen ja työkykykoordinaattoreiden roolin vahvistamista monialaisissa palveluissa. TE-palveluiden osaamista vammaisten henkilöiden työllistymiskysymysten osalta tulisi kehittää. Kyröläisen mukaan tulisi selvittää mahdollisuutta

lisätä ammattikoulutuksen ja työllistymisen yhteistyötä käynnistämällä TE-palvelut jo opintojen loppuvaiheessa. Tämä auttaisi siirtymisessä opiskelusta ensimmäiseen työpaikkaan. Ensimmäisen työpaikan merkitys on suuri varsinkin vammaisille henkilöille, sillä heidän työllistymiseensä vaikuttavat monet erilaiset tekijät asenteista esteettömyyden puutteeseen.

TE-palveluissa tulisi Kyröläisen mukaan kiinnittää huomiota myös työnantajalähtöiseen lähestymiskulmaan vammaisten henkilöiden työllistymisessä.

Tietoisuutta positiivisen erityiskohtelun mahdollisuudesta rekrytoinnin yhteydessä tulisi Kyröläisen mukaan lisätä. Vammaisten työelämän syrjinnän valvonta pitäisi laissa säätää yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluvaksi.

Kyröläinen ehdottaa lukuisia toimenpidekokonaisuuksia työnantajien ennakkoluulojen purkamiseksi. Esteettömyyttä ja saavutettavuutta tulee kehittää sekä suoraan työelämän kontekstissa että yhteiskunnassa laajemminkin. Yhtenä esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämisen keinona tulee korostaa yritysten yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Kyröläisen mukaan tulee selvittää laaja-alaisesti, kuinka kuntoutusta ja työkyvyn tuen ja edistämisen palvelujärjestelmää voitaisiin kehittää siten, että toiminta olisi koordinoitua huolimatta siitä, että palvelukentässä voi olla useita maksajatahoja. Työkykykoordinaattori, joka toimii tahojen välisenä yhdyshenkilönä, on hyvä esimerkki toimivasta käytänteestä. Mikäli vammaisen henkilö joutuu käyttämään runsaasti aikaa ja resursseja palveluidensa koordinointiin eri tahojen välillä, vaikuttaa se suoraan kapasiteettiin työllistyä.

Kyröläisen mukaan tulisi kehittää koordinaatiota ja lisätä vammaisten henkilöiden ja työnantajatahon tietoa työssä pysymisen tuen palveluista. Mahdollisuutta työajan yksilölliseen räätälöimiseen tulisi pitää esillä.

Kyröläinen ehdottaa digitaalisten ratkaisujen työllistävästä vaikutuksista olevan tiedon hyödyntämistä.

Kevennettyä ja osa-aikaista työtä tulisi Kyröläisen mukaan kehittää joustavammaksi työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Tukijärjestelmän toimintaa tulisi selkeyttää siten, että osa-aikainen työ ei aiheuta kannustinloukkuja esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä oleville.

Toimenpiteitä avotyön haasteiden purkamiseksi tulisi jatkaa. Vammaisten henkilöiden työllistymispotentiaalin alikäytön eräänä ilmenemismuotona on Kyröläisen mukaan osittain nähtävä vailla työsuhdetta tehtävä työtoiminta ja etenkin avotyötoiminta, kun siihen osallistuvalla on sekä työkykyä että työhalukkuutta työsuhteiseen työhön.

6 Lausuntojen yhteenveto

Selvitystyön aikana pyydettiin lausuntoja osatyökykyisten olosuhteita ja työllistymiseen liittyviä seikkoja tuntevilta tahoilta. Lausuntoja saatiin vajaan 40. Lausunnonantajat edustivat mm. työmarkkinajärjestöjä, vammaisten ja sairaiden järjestöjä, välityömarkkinatoimijoita, välityömarkkinatoimijoita edustavia järjestöjä, työttömiä ja muita heikossa asemassa olevia ihmisiä edustavia järjestöjä, yrityksiä, kuntia edustavia toimijoita, yksittäisiä asiantuntijoita, taloudellisia tutkimuslaitoksia ja asiantuntijavirastoja.

Lausunnonantajille esitettiin kysymyksiä kuudesta eri näkökulmasta. Seuraavassa on näiden teemojen mukaan laadittu yhteenveto lausunnoista.

6.1 Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet

Osatyökykyisten työllistäminen edistää lausuntojen mukaan mm. osatyökykyisten toimeentuloa, sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia, elämänhallintaa, itsenäisen elämän mahdollisuuksia, osallisuutta, sosiaalisia suhteita, onnistumisen kokemuksia, yhdenvertaisuutta, osaamista ja työkykyisyyttä. Se ehkäisee täyttä työkyvyttömyyttä, syrjäytymistä, työttömyyden ylisukupolvisuutta, tukiriippuvuutta ja köyhyyttä sekä helpottaa työvoimapulaa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota välillisiin vaikutuksiin kuten (erityisesti raskaiden) sosiaali- ja terveystalouden ja lastensuojelupalvelujen käytön vähenemiseen.

Tavoitteina nähdään varsinkin työllisyyden kohentaminen ja osatyökykyisten työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Ely-keskusten lausunnon mukaan ruotsalaisessa ajattelussa sosiaalipoliittinen näkökulma on vahvempi ja myös Suomen mallilla tulisi tähän suuntaan pyrkiä. SAK:n mukaan Suomessa tulisi siirtyä enemmän ruotsalaiseen ajatusmalliin, jossa tunnustetaan, että vaikeasti työllistyvien työllistäminen vaatii merkittävää panostusta palveluihin ja esimerkiksi palkkatukeen. Vammaisfoorumin mukaan osatyökykyisten palkkatyö parantaa osatyökykyisten työllisyysastetta, veronmaksukykyä ja ostovoimaa, vähentää muiden etuuksien tarvetta sekä lisää työelämän innovatiivisuutta ja luovuutta.

Suomen Kierrätyskeskusten yhdistys ry toteaa tavoitteeksi tarjota pysyvä tuettu työpaikka myös heille, jotka eivät yrityksistä huolimatta työllisty. Työttömien Keskusjärjestö asettaa tavoitteeksi pyrkiä mallilla turvaamaan työkyvyttömyyseläkeläisille turvallisia reittejä takaisin työelämään. Suomen Kasvupalveluiden Tuottajat ry mainitsee tavoitteena työkyvyttömyyseläkekulujen laskun.

Kela katsoo, että työllistymistä ja työkykyä tukevia palveluita tulee yksinkertaistaa asiakkaan ja työnantajan näkökulmasta.

Työpankkiasiantuntijoiden ryhmän mukaan jokaisen työllistymismahdollisuudet tulee arvioida ja tukea kuntoutuksellisten, koulutuksellisten ja valmennuksellisten interventioiden kautta työllistymistä ja työkyvyn kasvua.

Kuntoutussäätiön mukaan niistä, jotka arvioivat, että sairaus tai vamma vaikuttaa heidän työllistymiseensä, 200 000 on työelämän ulkopuolella. Näistä 65 000 haluaisi työskennellä ja arvioi olevansa siihen kykeneviä. Kehitysvammaliiton mukaan 30 000 kehitysvammaisesta työkäisestä ihmisestä vain noin 600 on palkkatyössä, mutta 3000–6000 olisi potentiaalisia työllistyjiä.

IKEA näkee osatyökykyisten työllistämisen yrityksen arvoihin ja kulttuuriin kytkeytyvänä ja tärkeänä aiheena erityisesti monimuotoisuuden ja työelämätasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Käytännön tasolla IKEA arvioi sopivaksi tavoitetasoksi työllistää 1-2 osatyökykyistä 100 työntekijää kohden.

Keva toteaa, että entistä enemmän tulisi ottaa huomioon työssä olevat osatyökykyiset ja työssä pysymistä edistävät palvelurakenteet.

6.2 Suhtautuminen Samhall-malliin

Vajaat kaksi kolmannesta lausunnonantajista tukee Samhall-tyyppisen mallin käyttöönottoa erilaisin kehittämispainotuksin. Malli saa tukea mm ammattijärjestöiltä ja vammaisten ja työttömien järjestöiltä. Myös esim Kela ja Keva tukevat Samhall-pohjaista lähestymistapaa. Mallin hyväksi puoliksi mainitaan koeteltu toimintatapa, helppo asiointi, työpäivän varmistaminen, asianmukainen palkkataso ja turvallisuus työntekijän kannalta. SOK toteaa, että Suomen malli voisi periaatteessa rakentua Samhallin ja työpankkien pohjalle. SOK:n mukaan Samhallin perusajatus osatyökykyisten ja kehitysvammaisten työllistämisen aktivoimisesta valtakunnallisen toimijan avulla on hyvä ja arvokas.

Toinen lausunnoista ilmenevä vahva näkemys tukee osatyökykyisten työllistämiseen liittyvien nykyisten toimintamallien kehittämisen varaan rakentuvaa ratkaisua. Lausunnoissa puhutaan nykyisten toimijoiden verkostoitumisen vahvistamisesta ja kertyneen osaamisen ja toimintatapojen hyödyntämisestä. Mahdollisena organisoitumismuotona työpankkiasiantuntijat mainitsevat franchising-mallin. Olemassa olevien joustavien ja tehokkaiden mallien korvautumista pelätään – samoin kokonaisuuden monimutkaistumista, jos tulisi uusi toimija. Nykymalleihin pohjautuvaa etenemistä tukevat mm työpankki- ja työpajatoiminnan sekä välityömarkkinatoimijoiden edustajat, samoin EK ja THL sekä

Työterveyslaitos. Myöskään Kuntaliitto ei näe tarvetta erilliselle virastolle tai laitokselle ja viittaa työvoimapalveluiden siirtymiseen kunnille. Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry edellyttää nykyisten toimivien palveluiden ja välityömarkkinatoimijoiden rahoituksen turvaamista, jos uusi malli toteutetaan.

Huomionarvoista on, että osatyökykyisiä työllistävät yritykset suhtautuvat varsin myönteisesti Samhall-tyyppiseen malliin. Lausuntoa pyydettiin kuitenkin vain muutamalta yritykseltä.

Riippumatta suhtautumisesta Samhall-malliin valtaosassa lausuntoja painotettiin työn hakemista ja työssä selviytymistä tukevien oheispalveluiden (kuten työhönvalmennus, työn ja tukien hakupalvelu, mukautusten ohjaus, kuntoutus ja koulutus kuten oppisopimuskoulutus) tärkeyttä. Nämä tulisi sitoa kiinteäksi osaksi toimintamallia. Mallissa toivotaan vastattavan kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeisiin. Esimerkiksi Robert Arnkil perustelee pitkään uuden mallin tarvetta mahdollisuudella parantaa osatyökykyisten tilanteen tuntemista, mikä luo kunnollisen pohjan kuntoutus- ja muun vaikuttavan toiminnan käynnistämiseksi tavoitteena työllistyminen. Ratkaisut ovat Suomessa jääneet lyhytjänteisiksi, aliresurssoiduiksi ja liikaa eristyksiin, kun malli tulisi nähdä kaikkia yrityksiä palvelevana osaajana. Henkilöstöpalveluyritysten liitto toteaa, että palvelutarpeen arvioinnissa pitäisi hyödyntää enemmän yksityisiä palveluntuottajia.

Kiinnostava on näkökulma, jonka mukaan osatyökykyisten työllistämistä ei saisi eriyttää jonkun vastuulle vaan sen tulisi olla kaikkien toimijoiden vastuulla. Mallin tulisi rakentua tämän ajattelun mukaan niin, että kaikki tahot osallistuisivat työllistämiseen.

6.3 Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen

Useissa lausunnoissa valitetaan osatyökykyisyyden käsitteen epämääräisyyttä ja pidetään tärkeänä osatyökykyisyyden määrittelyä. Samalla korostetaan toistuvasti, että osatyökykyisyyttä ei tulisi rajata lääketieteellisten diagnoosien perusteella vaan pikemminkin laaja-alaisen henkilön toimintakykyä koskevan arvioinnin perusteella. Osatyökykyisyyden syyt ovat monitahoisia. Lukuisissa lausunnoissa varoitetaan rajaamasta osatyökykyisten ryhmää liian kapeasti.

Lausunnoissa nostetaan esiin erilaisia osatyökykyisyyteen liittyviä ominaisuuksia ja seikkoja. Varsin usein viitataan kriteerinä pitkäaikaiseen työttömyyteen tai vammaisuuteen. Myös sosiaalisiin olosuhteisiin tai pitkäaikaisairauksiin viitataan työkykyä alentavina tekijöinä. Usein toistuu ajatus, että mallin piiriin tulisi päästä vasta viimesijaisena toimenpiteenä, kun muilla keinoilla ei työllistyminen ole onnistunut. Myös erityisen tuen tarpeen nähdään liittyvän tuntomerkinä mallin piiriin kuuluviin ihmisiin. Palkansaajien

tutkimuslaitoksen mukaan valtion voimakkaasti subventoiman välityömarkkinatoimijan avulla voisi olla perusteltua keskittyä valikoidusti vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten työllistämiseen samaan tapaan kuin Ruotsin Samhall-yhtiössä on tehty.

Monissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että työkyky on usein sidoksissa työtehtävään. Osatyökykyisyys voi liittyä vain joihinkin tehtäviin ja olla myös väliaikaista. Soste toteaa, että henkilö voi suoriutua tuettuna tai ilman lähes sataprosenttisesti jostain työtehtävästä, mutta jokin toinen työtehtävä ei onnistu edes tuettuna. Useissa vammaisjärjestöjen lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että vammaisen voi olla myös täysin työkykyinen. Näkövammaisten liiton mukaan pitäytymisellä vain tiettyihin työympäristöratkaisuihin, työtehtäväkokonaisuuksiin ja työn tekemisen tapoihin voidaan ihmisestä tehdä osatyökykyinen tai työkyvytön.

Eräissä lausunnoissa nostetaan esiin työkyvyttömyyseläkkeen rajapinnassa olevat henkilöt joko niin että heidän eläkkeensä on torjuttu tai että heillä olisi eläkkeeltä valmiuksia tehdä osa-aikatyötä. Kriteeriksi tarjotaan myös kuntoutustuen tai kuntoutuspalveluiden saamista.

Myös oppilaitoksissa erityisen tuen varassa opiskelleiden työllistymistä toivotaan mallilla turvattavan. Oppimisvaikeuksiin viitataan eräissä lausunnoissa osatyökykyisyyden syinä. Muutamissa lausunnoissa mainitaan maahanmuuttajat erillisenä ryhmänä.

6.4 Niveltyminen etuus- ja palvelujärjestelmiin

Lausunnoissa painotetaan että työstä saatavan palkan tulee olla sellainen, että työnteko aina kannattaa eikä nettotulo laske työllistyessä. Palkkatulolla toivotaan voitavan tulla toimeen. Palkkaan todetaan kytkeytyvän monia tärkeitä etuja kuten eläkekertymä, ansiosidonnaiset tuet ja työterveyshuolto.

Monissa lausunnoissa esitetään muutoksia etuus- ja palvelujärjestelmiin niin, että työllistymisen vaikutus näihin olisi työntekoon kannustava ja muutenkin tarkoituksenmukainen. Äkkinäiset etuuskien menetykset ovat haitallisempia kuin liukuvat muutokset. Työnantajan työkyvyttömyysmaksurasituksen nousun riski mainitaan parissa lausunnossa osatyökykyisten palkkaamista haittaavana tekijänä. Eräät lausunnonantajat odottavat laskelmia osatyökykyisten työllistymistä parantavan mallin vaikutuksista etuuksiin.

Lausunnoissa painotetaan osa-aikatyön mahdollistamisen tärkeyttä. Joillekin osatyökykyisille se nähdään ainoana työllistymisen vaihtoehtona. Osa-aikatyöhön liittyen kannatetaan ns lineaarisen mallin luomista palkkatyön ja työkyvyttömyyseläkkeen

yhteensovittamiseen. Tällöin henkilö voisi työskennellä Suomen mallin piirissä osa-aikaisesti ja työkyvyttömyyseläkkeellä täydennettäisiin osa-aikatyon palkkaa.

Toistuva teema lausunnoissa on myös työsuhteen vakauden turvaaminen. Jos työsuhde olisi lyhytaikainen, työntekijän ei välttämättä kannattaisi siihen lähteä, koska osa etuudesta heikkenisi ja tilanteen palauttaminen olisi hankalaa ja veisi aikaa sen jälkeen, kun työ on loppunut.

6.5 Tuen hyväksyttävyyden, suuruus ja kilpailuvaikutukset

Lausunnoissa kaivataan laskelmia mallin taloudellisista vaikutuksista. Monet arvioivat, että nettohyödyt ovat selkeitä ja tukevat osatyökykyisten tukemisen hyväksyttävyyttä. Tosin SPR pohtii tukimallin suuria kustannuksia ja sen vuoksi mahdollisesti vaikeaa hyväksyttävyyttä. Työterveyslaitos nostaa esiin kustannusten ja hyötyjen eriytymisen eri tahoille ja ajallisesti eri vaiheisiin, mistä saattaa seurata soaoptimointia (esim. kustannussäästöjen painottamista). TTL edellyttää mallilta myös kokonaistuotannon lisääntymistä ja liittää sen kysymykseen, syrjäyttääkö työllistäminen olemassa olevaa työtä.

Toinen argumentointilinja korostaa sitä, että tuki saisi kompensoida vain työkyvyn alenemisesta aiheutuvia taloudellisia rasituksia. Tällöin arvioidaan vältettävän mm. kilpailuhaitat. EK toteaa, että julkisessa tuessa tulee olla lähtökohtaisesti kyse osatyökykyisten tuotavuuden alentuman kompensoimisesta. STTK viittaa siihen, että tuen tulisi ehkä kohottaa osatyökykyinen itse asiassa hieman parempaan asemaan kuin missä täysin työkykyinen on. STTK kytkee tämän työmarkkinoiden monimuotoisuuden ja positiivisen erityiskohtelun painottamiseen.

Suhteellisen harvoin viitataan muihin kuin taloudellisiin perusteluihin hyväksyttävyyden tueksi. Muut perusteet tulevat jossain määrin esiin välillisesti.

Eräät vammaisjärjestöt korostavat lain vaatimuksia. Ne viittaavat YK:n vammaissopimukseen ja yhdenvertaisuuslakiin, joiden katsotaan edellyttävän vammaisten henkilöiden positiivista erityiskohtelua. Ruotsinkielisten kehitysvammaisten etujärjestö FDUV korostaa viitaten Ruotsin malliin kohdistettuun kritiikkiin, että Suomessa vastaavanlaiseen yritykseen kohdistuvien vaatimusten ei tulisi johtaa suurta tukea tarvitsevien ihmisten syrjäyttämiseen toiminnan piiristä. Kela nostaa esiin perustuslain 18 §:n vaatimuksen, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Joissakin lausunnoissa viitataan siihen, että Suomen malli olisi viimesijainen keino työllistää, ja muussa tapauksessa ao. ihmiset eivät saisi työtä ollenkaan. Samantapainen ajattelu on takana niissä lausunnoissa, joissa painotetaan mallin kohderyhmän rajaamista

vaikeimmassa asemassa oleviin. Ajattelu kulkenee mm. niin, että tällöin muut kuin vaikeimmassa asemassa olevat voivat selviytyä vähemmällä tuella ja kilpailuhaitat vähenevät, jolloin tukimallin hyväksyttävyydenkin paranee.

Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry katsoo, että tulisi olla jokin aste, kuinka paljon kunnat voivat hyödyntää edullisia sopimuksia, jotta kilpailu ei vääristy. Julkinen tuki voisi rakentua kuin Ruotsissa.

Muutamissa lausunnoissa otetaan kantaa tuen mittaluokkaan. Kuntoutussäätiö toteaa, että kun kohderyhmänä ovat henkilöt, joille muut työvoimapalvelut (esim. palkkatuki) eivät riitä (tämä viittaa Samhall-mallin piirteisiin), tuen osuus on oletettavasti yli 50 %. Työkyvyn alarajan arvioidaan olevan 25–30 %. Soste viittaa laskelmiin, joiden mukaan Samhall-malli edellyttäisi Suomessa n 350 milj euron tukea vuodessa ja tällä saataisiin työllistettyä n 12 000 osatyökykyistä. Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry viittaa Samhalliin ja arvioi tuen tarpeeksi Suomessa 50-66 % ja lyhytaikaisesti jopa 100 %. Invalidiliitto arvelee Samhall-kokemuksiin viitaten, että Suomessa voitaisiin tavoitella 10000 henkilön työllistämistä. Suomen Kierrätyskeskusten yhdistys toteaa, että asian (osatyökykyisten työllistäminen) hoitamiseen on varattava yli 300 milj euroa.

Kela varoittaa työvoiman hyväksikäytöstä niin, että tuen päätyttyä asiakkaan työ myös päättyy ja tilalle otetaan uusi tukeen oikeutettu työntekijä.

6.6 Suomen mallissa vältettävät asiat

Useissa lausunnoissa korostetaan sitä, että mallin käytettävissä (oma henkilöstön tai ostopalvelun kautta) pitää olla riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä, mm. työhönvalmennuksessa ja työkykyyn liittyvässä ohjauksessa. Toistuvasti korostetaan, että osatyökykyiset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja jokaista on kohdeltava yksilöllisten tarpeiden perusteella. Soste toteaa, että osatyökykyisten työllistyminen vaatii usein laajoja ja pitkäkestoisia toimia. Sininauhaliiton mukaan yksilölliset palvelut ja riittävän pitkäkestoinen tuki sekä työkyvyn ja osaamisen arviointi, työtehtävien räätälöinti ja digitaaliset ratkaisut ovat keskeisiä asioita etsittäessä ratkaisuja mm. osatyökykyisten työllistämiseen.

Mallin toivotaan olevan pysyvä ratkaisu, jota voidaan kehittää ja myös kehitetään ajan mittaan.

Monet lausunnonantajat mainitsevat, että malli ei saisi lukita ihmisiä piiriinsä eikä haitata siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Siirtymistä tulisi tukea ja valmentavan otteen jatkua myös avoimien markkinoiden työpaikkaan siirtymisen jälkeen, jotta siirtyneet henkilöt eivät palaisi mallin piiriin. Kuntaliiton mukaan tuki tulisi kyetä ulottamaan työmarkkinoille

saakka esim. työtehtävien räätälöinnin ja henkilökohtaisen tuen kautta. Kuntaliitto viittaa TYP-työn historiaan ja varoittaa tilanteesta, jossa asiakas osallistuu toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja/tai palkkatyöhön ilman, että prosessi etenee siitä eteenpäin. Kehitysvammaliitto varoittaa ilmiöstä, joka sen mukaan näkyy työkeskuksissa. Parhaista ja tuottavimmista työntekijöistä ei haluta luopua ja siksi ei kannusteta heitä avoimille markkinoille.

Monissa lausunnoissa korostetaan, että mallin piiriin ei saisi ottaa liian helposti työllistyviä vaan erityisesti paljon tukea tarvitsevia. Kermankuorinnasta varoitetaan.

Keva nostaa lisäksi esiin vaaran, että mallin kautta työllistyvä osatyökykyinen voisi pudottaa pois sellaisia osatyökykyisiä, jotka eivät ole vielä toistaiseksi vaikeasti työllistettäviä työttömiä.

Joissakin lausunnoissa kiinnitetään huomiota hyvän imagon tärkeyteen niin, että mallin piirissä työskentelystä ei syntyisi haitallista leimautumista.

Usein toistuva vaatimus edellyttää oikeiden töiden tarjoamista ja asianmukaisen palkan maksamista. Tulisi välttää puuhastelua ja vähäisen työkorvauksen maksamista. SAK:n mukaan keskeistä on työntekijän toimeentulon turvaaminen palkkatulolla ja tarvittaessa palkkatulon ja sosiaaliturvan yhteensovituksella.

Eräät lausunnonantajat korostavat tarvetta huolehtia siitä, että mallilla ei heikennetä nykyisten vastaavien palvelujen tuottajien asemaa. Parissa lausunnossa kehoitetaan välttämään erillisen osatyökykyisten saarekkeen luomista ja sen sijaan toivotaan osatyökykyisten aseman kehittämistä osana työllisyyspalveluiden kokonaisuutta.

6.7 Muita näkökohtia

Lausunnoissa painotetaan avoimille työmarkkinoille siirtymisten vahvaa tukemista. Työhönvalmentajia ja monialaisesti osaavia ohjaajia (termi palvelumanageri mainitaan) tarvittaisiin paljon, jotta mm. osatyökykyisen osaamista voitaisiin kehittää oikealla tavalla ja laatia työurasuunnitelma ja ohjata osatyökykyistä tarjolla oleviin palveluihin ja työnantajaa neuvoo eläke-, tuki- ja mukautus- ym. asioissa. Kela mainitsee, että Ruotsissa alle 30-vuotiaiden työllistymistä edisti tehokkaimmin työpaikoille viety tuetun työllistymisen malli yhdistettynä henkilökohtaiseen neuvontaan. Ylipäänsä monissa lausunnoissa korostetaan varsinkin vaikeassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta yksilöllisten tarpeiden selvittämistä ja niihin sovitettuja ratkaisuja.

Toistuva huoli liittyy uuden mallin suhteeseen sekä nykyisiin toimijoihin (välityömarkkina-toimijat, kunnat, työeläkeyhtiöt, kolmas sektori) että vireillä oleviin muihin ohjelmiin, malleihin ja strategioihin (mm. kuntoutuskomitean jatkotoimet, työkykyohjelma, hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelma, yhteiskunnallisten yritysten strategia, IPS-malli, alihankintamallin pilotointi, mielenterveysohjelma).

Kuntoutussäätiö toteaa, että Suomessa vahvuutena on ollut yhteistoiminnallisuus ja laaja sitoutuneisuus osatyökykyisten työllistymiseen yli sektori- ja organisaatorajojen, jota tulisi edelleen jatkaa ja vahvistaa. Kynnys ry arvioi, että ratkaisevinta osatyökykyisten henkilöiden kannalta ovat kuitenkin asenteet. Sen mukaan avointen työmarkkinoiden vastuuta työelämän monimuotoisuuden kehittämisessä tulee korostaa, ja tässä julkinen sektori on avainasemassa suunnannäyttäjänä. Kynnys ry kannattaa säädettyjä työllistämisvelvoitteita. Myös Invalidiliiton mukaan valtiota tulisi velvoittaa palkkaamaan osatyökykyisiä.

Lausunnoissa nostetaan esille lisäksi mm. seuraavia asioita:

- palveluita tulee suunnitella ja antaa myös ruotsinkielellä.
- yksityisiä palveluntuottajia tulee hyödyntää.
- toimijoiden, toimintojen, tukien ja prosessien moninaisuus haittaa ja vaikeuttaa mm. osatyökykyisten rekrytointia yrityksiin.
- omaa työmarkkina-asemaa omin ponnisteluin parantavalle henkilölle tulee maksaa kannustinpalkkio.
- osatyökykyisten työllistymistä tukeva vaikuttava työ vaatii tietyn kriittisen massan, jotta työskentely on tehokasta ja sitä voidaan tarjota kunkin yksilöllisiin tarpeisiin.
- vammaisten palkaton avotyö on ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun kanssa.
- vaikeassa työllistymisen asemassa on paljon ihmisiä, jotka eivät saa tarvitsemaansa tukea työvoimapalveluista.

7 Työllistämisen tai työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja

Julkinen toimija voi tukea osatyökykyisen tai vastaavassa asemassa olevan henkilön työllistymistä monin eri tavoin. Hyväksyttävänä pidettäneen yleisesti sellaista tukea, joka pyrkii vähentämään työmarkkinakelpoisuutta heikentävien tekijöiden haitallista vaikutusta. Jos tuetun henkilön työmarkkina-asema muuttuu vahvemmasi kuin keskimääräisillä työnhakijoilla yleensä, hyväksyttävyyks voi heikentyä.

Kuitenkin saattaa olla niin, että esim. vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymisen tuen tulee olla poikkeuksellisen voimakasta, jotta sillä ylipäänsä voidaan saada tuloksia aikaan. Tällaisille henkilöille on ehkä osoitettava työpaikka ja turvattava se soveltuvin tavoin, jotta sen saavuttaminen ylipäänsä olisi mahdollista. Mikään ajateltavissa oleva taloudellinen tuki ei välttämättä mahdollistaisi asianmukaista työllistymistä monille tähän ryhmään kuuluville ihmisille ainakaan, ennen kuin he ovat työmarkkinoilla päässeet näyttämään kykynsä.

Ruotsin Samhall-yhtiön toiminnan taustalla voi nähdä tämän tyyppistä ajattelua. Tietyille henkilöille katsotaan perustelluksi osoittaa työpaikka, koska arvioidaan, että he eivät voisi sitä muulla tavalla saada, vaikka kuinka kauan hakisivat käytettävissä olevilla tukijärjestelmillä. Samhall-yhtiöön osoitetaan työttömiä osatyökykyisiä työnhakijoita, joille mitkään muut työllistämiskeinot eivät ole tuoneet tai voi tuoda työpaikkaa. Samhall on ainakin tehtävämäärityksensä mukaan viimesijainen työllistämiskeino.

Taloudellista tukea osatyökykyisten työllistämiseksi voidaan antaa eri kanavien kautta, mutta on kuitenkin aina muistettava, että kohderyhmän ominaisuudet voivat olla niin haastavia, että mittavatkaan tuet eivät sellaisinaan auta heitä työllistymään. Tukijärjestelmä voi olla olemassa, mutta koska se ei pure, rahaa ei myöskään kulu. Jos työllistyminen ei esim. palkkatuella onnistu, silloin ei palkkatukea kulu, ja henkilö pysyy työttömänä. Järjestelmä tavallaan ampuu näiden ihmisten kohdalla maalin ohi.

7.1 Yhden yhtiön tukeminen

Ruotsin Samhall-malli lähtee ajattelusta, jossa tuki keskitetään erityistehtävää suorittavalle yhdelle yhtiölle. Tämä yhtiö työllistää viimesijaisena toimijana sille osoitetut osatyökykyiset.

Seuraavassa käsitellään joitakin periaatteellisia vaihtoehtoja tälle perusmallille.

7.2 Yhteisöjen yleinen tukeminen

Lähtökohtaisesti työllistämisen tuen voisi antaa kaikille yhteisöille, jotka työllistävät vastaavanlaisia osatyökykyisiä. Tässä mallissa ei pitäisi nousta kysymystä kilpailuhaitoista, koska jokainen potentiaalinen kilpailun osapuoli voisi saada saman tuen, jos työllistää osatyökykyisiä.

Malli ei takaisi osatyökykyisten työllistymistä. Se jäisi riippumaan yhteisöjen päätöksistä, joihin tietysti vaikuttaisi tuen taso ja ehdot. Jos tuen taso olisi sama kuin yhden yhtiön mallissa, työllistämismallit voisivat jäädä alemmiksi kuin yhden yhtiön mallissa, koska jälkimmäisessä tälle tietylle yhtiölle on annettu nimenomainen velvoittava tehtävä työllistää osatyökykyisiä. Työllistäminen ei ole siis vapaaehtoista ja punnittavissa saatavaa tukea vasten kuten yleisessä yhteisöjen tukimallissa olisi.

Suoralta kädeltä ei kannata torjua yhteisöjen yleisen tuen malliakaan. Se voisi olla mahdollinen täydennysratkaisu samoilla ehdoilla tilanteessa, jossa päävastuun kantaisi tietty yhden tehtävän (osatyökykyisten työllistäminen) yhtiö.

Yritykset saavat nykyisinkin palkkatukea työllistämiseen. Kysymys olisi vain tällaisen työllistämistuen mitoittamisesta ja saattamisesta ehdoiltaan (mm. työllistettävien valinta) vastaamaan yhden yhtiön mallissa annettavaa tukea. Vaikeassa asemassa olevien osatyökykyisten tuki olisi silloin oma yritysten työllistämistukien muotonsa. Jos tuki ei tuottaisi työllistämistulosta, sitä ei kulusikaan.

7.3 Yksilöiden tukeminen

Työllistyvää henkilöä voidaan tukea suoraan niin, että tuki muodostaa tavallaan osan hänen palkastaan ja sivukuluistaan. Henkilö voi viedä tuen mukanaan työnantajalle, jolloin työnantaja maksaa henkilölle yleisen palkkatason mukaisen palkan mutta kohtaa itse alemman eli saadulla tuella vähennetyn palkkaamisen kustannuksen. Jos tuki olisi vaikkapa kaksi kolmasosaa palkkauksen aiheuttamista kustannuksista, työnantajan vastattavaksi jäisi vain kolmannes kustannuksista. Yhden normityöntekijän palkkaamisen kustannuksilla työnantaja voisi silloin palkata kolme osatyökykyistä. Työnantaja voisi valita, laittaako se tiettyä työtehtävää tekemään yhden normityöntekijän vai kolme tukioikeuden omaavaa osatyökykyistä. Joissakin työtehtävissä tällainen valintatilanne on aito ja voisi johtaa kolmen osatyökykyisen valintaan. Tilanne olisi perusasetelmaltaan ja lopputulokseltaan lähellä sitä, mihin Samhall-malli johtaa.

Osatyökykyisen kannalta tällainen setelimalli on riskialttiimpi siksi, että se vaatii työnhakukykyjä ja -voimia. Monilla osatyökykyisillä voi olla rajalliset mahdollisuudet vakuuttaa

työnantajia palkkaamisensa järkevyydestä. Tällainen malli saattaisi vaatia muurinmurtajia tai myyntihenkilöitä osatyökykyisen matkaan mukaan.

Periaatteessa ei ole estettä sille, etteikö myös setelimalli voisi olla täydentävä ratkaisu. Se voisi sopia esim. muille kuin vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille vaihtoehtoisena keinona mahdollistaa heidän työllistymisensä.

7.4 Suoran tuen sijasta verotuki

Verotuki voi kohdistua sellaisiin, jotka maksavat veroja. Välttämättä esim. kaikki osatyökykyiset eivät maksa veroa, jos työansio on alhainen.

Verotuen keskeinen etu on yleensä se, että sitä varten on olemassa jo säädetty järjestelmä rakenne (eli asianomainen verotusmuoto) ja se voidaan ainakin toisinaan perustaa suhteellisen yksinkertaisesti uutena vähennyksenä esim. maksettavasta verosta. Hallinto ja muutoksenhaku- ym. mekanismit ovat valmiiksi olemassa. Ei siis tarvita kokonaisten uusien tukijärjestelmien perustamista, kuten suorien ns. menotukien (yleiskäsite valtionavustukset) puolella on tehtävä. Verotukia vastustavat mm. verohallinnon asiantuntijat, koska ne monimutkaistavat verotusta. Verotuet myös tyypillisesti johtavat helpommin piilotuksiin kuin suorat tuet.

Periaatteessa ei ole vankkaa perustetta sille, miksi jokin tuki olisi toteutettava verotukena eikä suorana tukena. Toisinaan verotukien puoltaminen (suorien tukien sijasta) liittyy tosiasiassa joihinkin taktisiin tai muuten kyseenalaisiin näkökohtiin (esim. menokehyksen kiertäminen silloin, kun kehys on ollut vahva).

7.5 Velvoitetyöllistäminen

Samhall-tyyppisessä ratkaisussa osatyökykyisiä tavallaan velvoitetyöllistetään. Samhallin on nimittäin työllistettävä sille osoitettuja osatyökykyisiä.

Työllistämisvelvoitteita harkittaessa saatetaan törmätä perustuslain luomiin esteisiin. Varsinkin yksityisten työnantajien osalta voisi olla haastavaa osoittaa niin painavaa yleistä intressiä, että se riittäisi perustelemaan velvoitetyöllistämisen ainakaan normaalioloissa. Toisaalta eräissä Euroopan maissa on käytössä tämäntapaisia yksityistä sektoria koskevia ratkaisuja.

Valtionkin osalta on perustuslaista johtuvia rajoitteita. Perustuslaissa asetetaan nimittäin yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin. Ne ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisyhteiskunta.

Nämä perusteet periytyvät ratkaisevasti toisenlaisista yhteiskunnallisista oloista ja arvoasetelmista. Niissä heijastuu ajattelu, että aina on valittava ominaisuuksiltaan paras hakija. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten kannalta tällainen ehdoton lähtökohta kaikissa virkoihin valintatilanteissa on merkittävä rakenteellinen este. Osatyökykyisyyteen juuri liittyy se piirre, että silloin ei lähtökohtaisesti yleensä olla parempia taidoilta ja kyvyiltä kuin täysin työkykyiset. Positiivisen erityiskohtelun mahdollistamiseksi ja tukemiseksi tulisi harkita tämän tyyppisten sääntelyjen kehittämistä. Yksityisellä sektorilla voidaan haluttaessa astetta vapaammin tehdä yhteiskuntavastuullisia rekrytointeja. On tavallaan nurinkurista, että vaikeassa asemassa olevista ihmisistä ensisijaisesti vastaava julkinen sektori rajoittaa omia mahdollisuuksiaan heidän työllistämiseensä.

Virkanimityksiä koskeva jäykkyys voi heijastua myös työsuhteisten valintaan julkiselle sektorille, ja siihen voi olla myös oikeudellisia perusteita. Yhdenvertaisuuslaissa on säännelty joiltain osin ns. positiiviseen erityiskohteluun oikeuttavia perusteita. Lain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Lain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoi-keuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta. Tässä selvitystyössä ei ole mahdollista pureutua syvällisemmin julkisen sektorin rekrytointien oikeudellisiin rajoitteisiin. Syystä tai toisesta tilanne on kuitenkin se, että useimmat valtion virastot työllistävät esim. osatyökykyisiä todella vähän toisin kuin monet yritykset.

Valtiolla voisi olla osatyökykyisten työllistämismelvoitteita siinä määrin, kuin perustuslaista johtuvat rajoitteet sen sallivat.

Koska osatyökykyiset eivät samalla tavalla voi soveltua kaikkiin tehtäviin, mitään kaava- maista ratkaisua tuskin voitaisiin ajatella. Sen sijaan valtion eri tehtäviin voitaisiin huolellisen valmistelun perusteella velvoittaa työllistämään eri määriä määriteltyjä ominaisuuksia omaavia osatyökykyisiä. Tämä voisi perustua esim. asiaa koskevaan lain taseoiseen sääntelyyn ja sen nojalla tehtävään valtioneuvoston päätökseen, joka olisi siis suhteellisen yksityiskohtainen. Järjestelmä vaatisi erilaisten tilanteiden edellyttämää hienojakoisuutta ja vaatisi siksi perusteellisen valmistelun.

Kuntiin kohdistuviin työllistämismelvoitteisiin (siis valtion taholta lailla) liittyy sanotun ohella myös toisenlaisia perustuslaista johtuvia rajoitteita. Ne koskevat kuntien oman pää- täntävällän turvaamista.

Osatyökykyisten kannalta velvoitetyöllistämiseen perustuvan järjestelmän heikkous voisi ilmetä heitä kohtaan ilmenevänä torjuntana työpaikoilla. Monet työpaikat olisivat sellaisia, jotka eivät olisi pyrkineet osatyökykyisiä työllistämään vaan olisivat siihen pakotettuja. Siksi vieroksuntaa ja haluttomuutta tai kyvyttömyyttä ohjata työtehtävissä jne. voisi ilmetä. Työyhteisöjen tuki voisi jäädä paikoin liian ohueksi. Nämä riskit eivät saisi kuitenkaan muodostua esteiksi.

Velvoitetyöllistäminen on ylipäänsä malli, joka voi olla useissa tilanteissa toimiva. Sopivin joustoin ja kannustein velvoitetyöllistämisen hyväksyttävyyttä voitaisiin lisätä. Mahdollisia perustuslaillisia ongelmia olisi hyvä selvittää ja perustuslain asettamia rajoja tarvittaessa haastaa.

Velvoitetyöllistämällä tulisi tavoitella olemassa olevan työvoiman tarpeen tyydyttämistä eikä niinkään ylimääräisen työn luomista varta vasten osatyökykyisiä varten. Tietenkin jälkimmäinenkin on mahdollista, ja joissain tapauksissa voisi olla ymmärrettäväkin vaihtoehto sille, että osatyökykyinen eläisi ilman työtä esim. lähes palkkaa vastaavalla tuella. Lähtökohtaisesti velvoitetyöllistämisen tulisi kuitenkin tapahtua todellisiin tehtäviin (osatyökykyisten tapauksessa esim. suhteessa 2–3 osatyökykyistä yhden normityöntekijän tehtäviin).

7.6 Työllistämisehdot

Osatyökykyisten työllistymistä voidaan tukea niin, että julkisen rahankäytön ehdoksi asetetaan osatyökykyisten työllistäminen siinä kohteessa, johon julkista rahaa käytetään. Lähiinnä kysymykseen tulevat julkisen sektorin ostot ja tilaukset (mm. hankinnat ja hankkeet) ja julkisten tukien myöntäminen. Molempien yhteyteen on periaatteessa kytkettävissä ehtoja, jotka edellyttävät osatyökykyisten työllistämistä tarkemmin määrättävällä tavalla. Vastapuolen hyväksyntä on tietysti tällaisissa tilanteissa välttämätön. Jos sitä ei saada, osto voi kuitenkin asetetun ehdon vuoksi jäädä tekemättä tai tuki antamatta.

Työllistämisehtoa ei pitäisi nähdä epäasiallisena, koska julkisen sektorin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin kuuluu luontevasti esim. osatyökykyisten työllisyyden edistämisen ja toimeentulon rahoittaminen. Silloin kun julkinen sektori käyttää varojaan johonkin työntekoa edellyttävään kohteeseen, on vain luonnollista, että harkitaan samalla, voiko rahankäytöllä toteuttaa kerralla useita tavoitteita.

Periaatteessa lainsäädäntö voi estää joissakin tilanteissa työllistämisehdon. Käytännössä ehtojen kytkeminen saattaakin edellyttää esim. joidenkin tukijärjestelmien osalta niitä koskevan lainsäädännön muuttamista.

Laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista on mm. säännöksiä, jotka vaikuttavat siihen, miten työllistämiskriteeriä voidaan käyttää. Lain 93 §:n 1 momentin mukaan saaduista tarjouksista on ensinnäkin valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Pykälän 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät mm. yhteiskunnallisiin tai sosiaalisiin näkökohtiin. Edelleen lain 98 §:n nojalla hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja, jotka voivat liittyä mm. hankinnan taloudellisiin, sosiaalisiin tai työllisyysnäkökohtiin.

Työllistämisehdot merkitsevät niiden kohteen kannalta tehokkuushaittaa ja lisäävät vastapuolen kustannuksia sekä sitä kautta heijastuvat myös mm. hankintojen ja hankkeiden hinta- tai laatutasoon. Näiden varjopuolien mittaluokka riippuu ehtojen laajuudesta. Kustannuksia ja hyötyjä on aina punnittava vaihtoehtoisten menettelyiden kustannuksia ja hyötyjä vasten. Joihinkin tilanteisiin ehdot sopivat paremmin ja vähäisemmin kustannuksin kuin toisiin.

Osatyökykyisiä koskevien työllistämisehtojen käyttö julkisen sektorin ostojen ja myöntämien tukien yhteydessä on tilanteesta riippuen järkevää toimintaa, ja sitä tulisi nykyistä laajemmin harjoittaa ja systemaattisemmin johtaa ja ohjeistaa.

Työllistämisehtojen käytön vauhdittamiseen hankinnoissa tähtäävä valmistelutyö on erikseen menossa. Monia selvityksiä työllistämisehtoihin liittyen on tehty myös aiemmin. Toisinaan tarkasteluissa tyydytään arvioimaan sitä, mihin laki antaa mahdollisuuden.

Jos osatyökykyisten työllistämistä todella halutaan edistää työllistämisehdoilla eikä laki sitä sallisi, lain muuttamista on silloin syytä harkita varsinkin, jos este ei johdu perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista tai EU-oikeudesta.

Osatyökykyisten rekrytointi työntekijöiksi edellyttää oikeaa asennetta sekä usein tietynlaisia olosuhteita ja tukirakenteita. Siksi työllistämisehto ei ainakaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten yhteydessä voi olla kaavamainen vaan edellyttää paneutumista asiaan tapauskohtaisesti. Se asettaa joitakin haasteita, mutta ei millään muotoa ole este työllistämisehdon käytölle. Esim. voittaneen myyjän kanssa voidaan käydä tarjouspyynnön mukaisesti osatyökykyisten valinta ja heidän työllistymisensä edellyttämät työpaikka-kohtaiset ratkaisut läpi.

II SUOMEN MALLI

8 Tavoitteet ja oikeutus

Selvityksen toimeksiannossa on mainittu Suomen mallin lähtökohtina Ruotsin Samhall-yhtiö ja Suomen työpankkimalli. Molemmat työllistävät osatyökykyisiä, ja molempien toiminta perustuu vahvaan julkiseen taloudelliseen tukeen.

Kun suunnitellaan ratkaisuja, joilla tuetaan joitakin taloudellisen toiminnan osia, kielletyn valtion tuen ja kilpailun häirinnän vaara on olemassa. Jos kilpailu toimii hyvin, vain joillekin siihen osallistuville annettu tuki lähtökohtaisesti vääristää kilpailun tulosta ja aiheuttaa hyvinvointitappioita. Lisäksi tukeen käytetty julkinen raha olisi voitu ehkä kohdentaa toisin ja saada siitä syntyvät hyödyt. Näiden menetyksiä kutsutaan vaihtoehtoiskestäviksi. Vaikka tuki ei olisikaan laitonta, olisi muutenkin aina syytä arvioida, saavutetaanko tuella todella enemmän kuin mitkä sen aiheuttamat kuvatus kaltaiset hyvinvointitappiot ja vaihtoehtoiskestävikset olisivat.

Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämällä tavoitellaan sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä.

Edellisten osalta on kysymys siitä, onko osatyökykyisen työ sinänsä taloudellisesti hyödyllistä? Voidaanko siis työttömän osatyökykyisen työllistämällä saavuttaa positiivisia nettotuottoja? Toinen näkökulma voisi olla kysyä, paraneeko osatyökykyisen taloudellinen asema enemmän kuin hän saa työllään tuotettua? Jos osatyökykyisen työssä ollessaan saamat nettotulot ylittävät hänen ilman työtä saamansa nettotulot, syntykö osatyökykyisen työstä yhteiskuntaan mainittua erotusta suurempi tuotosten nettolisäys? Kolmanneksi voitaisiin esim. tarkastella sitä, miten tulonjako muuttuisi; ketkä voittaisivat ja ketkä häviäisivät? Tällöin ollaan jo lähellä sitä, että yhteiskunnalliset arvot alkaisivat vaikuttaa tarkasteluun.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen on yleensä positiivinen, mutta sekin edellyttää, että työn tuotos (taloudellinen hyöty) ylittää työn järjestämiseen liittyvät kustannukset (pl. palkka). Vastaus toiseen kysymykseen riippuu lukuisista tilannekohtaisista tekijöistä. Voidaan vain todeta, että merkitystä on mm. sillä, mitä maksetaan palkkana, miten palkan etuudet vähenevät, mikä on käytetty työaika, millä hinnalla työn tuloksia onnistutaan myymään, mitkä ovat työnantajan kustannukset, miten verotus vaikuttaa näihin eriin jne.

Selvitystyössä tehdään joukko ehdotuksia, joiden taloudellisia vaikutuksia on arvioitu niitä koskevassa jaksossa. On tärkeätä mieltää, että laskennalliset vaikutusarviot ovat epävarmoja ja nojautuvat oletuksiinsa.

Osatyökykyisten työllistämisen edistämisen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan lähestyä yksinkertaistavalla pohdinnalla. Varsinaiset taloudellisten vaikutusten arviot on tietenkin tehtävä erikseen ja viime kädessä ne edellyttävät mm. tarvittavan lainsäädännön täsmällistä valmistelua, mutta on hyvä miettiä asiaan vaikuttavia elementtejä yleisellä tasolla.

Jos oletetaan, että Suomessa työllistyminen aina kannattaa, osatyökykyisen palkan maksaminen verovaroista olisi julkiselle taloudelle kalliimpi ratkaisu kuin säästyvien tukien ja lisääntyvien tuloverojen yhteismäärä. Työllistyvä osatyökykyinen siis nettona voittaisi ja julkinen talous vastaavasti tässä staattisessa tarkastelussa häviäisi. Sosiaalivakuutusmaksuissa ne kustantava julkinen talous olisi myös maksujen saaja. Kun otetaan huomioon työllistyvän vähentyvä julkisten palveluiden tarve, hänen lisääntyvät kulutusveronsa ja hänen palkkojensa osittainen kattaminen työllistävän yrityksen tulo-rahoituksella esim. Ruotsin Samhallin tapaan (verovaroista tulevan korvauksen sijasta), kokonaisuuden loppusaldo voisi julkisen talouden kannalta parhaimmillaan kääntyä kohtuullisen lähelle tasapainoa.

Lisäksi olisi vielä otettava huomioon työllistymisestä syntyvät dynaamiset vaikutukset ja niiden vaikutus julkiseen talouteen. Nettovaikutusten kannalta on tärkeää, kuinka suurta on työllisyyden lisäys markkinoilla ja aito kasvulisäys.

Osatyökykyisten työllistyminen avoimille markkinoille on luontevasti Suomen mallin keskeinen tavoite niiden osalta, joilla on tähän jossakin vaiheessa edellytykset. Siltä osin kuin osatyökykyiset työllistyisivät esim. yksityisen työnantajan palvelukseen, tarkastelu muuttuisi julkisen talouden kannalta positiiviseen suuntaan. Jos osatyökykyisen työkyky on alentunut kaksi kolmannesta tai puoleen ja palkka on Samhallin tapaan silti normaalitasoa, julkisen tuen tarve on kuitenkin suuri riippumatta järjestelmästä ja työnantajasta. Myös työllistyminen avoimille markkinoille vaatii tällöin tuntuva julkista tukea, ellei osatyökykyisen työkykyä onnistuta nostamaan tai palkka ole työkykyisten saamaa alempi taikka työllistäminen perustu muihin kuin taloudellisiin näkökohtiin (kuten esim. yhteiskuntavastuullisuuteen). Hyvä tavoite on pyrkiä tehokkaasti kehittämään osatyökykyisten työtaitoja ja muita työnteon edellytyksiä, mikä kohentaa työllistämisen taloudellista kannattavuutta.

Taloudellisten vaikutusten suunnasta voi ehkä päätellä ainakin sen verran, että

osatyökykyisten työllistäminen pääosin verovaroin voi rasittaa julkista taloutta mutta kohentanee kuitenkin työllisyyttä.

Osatyökykyisten työllistymistä pidetään tärkeänä siksi, että heillä olisi mahdollisuus tehdä työtä, hankkia sillä toimeentulonsa ja kokea yhteisöllisyyttä ja välttää syrjäytyminen. Kysymys on ihmisoikeuksista, tasa-arvosta ja yhteisvastuusta, joilla on itseisarvonsa yli taloudellisten perusteiden. Ihmisten lähtökohdat ovat heistä itsestään riippumatta erilaisia, ja tältäkin kannalta taakan jako, olosuhteiden tasaaminen, on oikeudenmukaista. Syrjäytymisen ehkäisemisen positiiviset vaikutukset heijastuvat usein ihmisten lähipiiriin ja nostavat samalla muidenkin kuin ensisijaisen kohteensa mahdollisuuksia selviytyä elämässä hyvin. Tällöin sivutaan jo myös taloudellisia hyötyjä varsinkin pitkällä aikavälillä.

Jos jälkimmäisiä näkökohtia nimittää sosiaalipoliittisiksi perusteiksi,

osatyökykyisten työllistäminen on sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta ehdottomasti ja selkeästi positiivista toimintaa.

Ottaen huomioon taloudelliset ja sosiaalipoliittiset näkökohdat

on perusteltua harkita ns. Suomen mallin mukaisen uuden toimijan perustamista.

9 Toiminnan piiriin tulevat henkilöt

9.1 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, toisessa päässä haitat ovat vähäisiä ja toisessa päässä ne johtavat lähes työkyvyttömyyteen.

Varsinkin edelliseen päähän kuuluvat osatyökykyiset hyötyvät työllistymistä edistävästä etuus- ja palvelujärjestelmästä kuten palkkatuesta ja työvoimahallinnon ja kuntien monipuolisista palveluista. Osatyökykyisiä tukevat työllistymisessä myös lukuisat välityömarkkinatoimijat, yksityiset työvoiman välitysyrietykset ja markkinoilla toimivat eri toimialojen yritykset.

Jos työllistyjän ongelmat eivät ole mittavia, nykyinen työllistymisen taloudellinen tuki on suhteellisen tuntuva ja siksi myös vaikuttavaa. Työvoimahallinnon ja myös sosiaali- sekä koulutussektorin tarjoamat palvelut ovat monipuolisia ja yleisesti korkeatasoisia, ja niitä on paljon. Kehittämistoimenpiteitä tarvitaan, mutta ainakin vähähaasteiset työttömät saavat palveluista tuntuvasti tukea työllistymiseen. Palveluita ja niiden organisointia mm. integroinnin suuntaan on kehitetty paljon viime vuosina. Ehkä järjestelmiä jatkossa kannattaisi ennen kaikkea yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa, jotta ne olisivat työnantajien ja työtä hakevien kannalta paremmin hallittavissa.

Kun tällä alueella harkitaan julkisten toimenpiteiden lisäämistä nykyisestä esim. etuuksien ja palveluiden kautta, on otettava huomioon myös syrjäytysvaikutukset. Jos ihmisten väliset erot ominaisuuksissa ovat pieniä, myöskään hyvin suuret erot annetuissa eduissa eivät ole perusteltuja. Aktiivisella työvoimapolitiikalla on tutkimuksissa todettu voivan olla selviä substituutiovaikutuksia (Kauhanen). Tuettu lievästi osatyökykyinen työtön voi syrjäyttää sellaisia työkykyisiä työllisiä tai työttömiä, joilla ei ole takanaan tukea tai ainakaan samantasoisia tukea. Tämä voi usein hyvinkin olla kohtuullista, mutta jossakin tulee lopulta vastaan raja, jonka jälkeen tukea ei ole enää aihetta lisätä. Tukien tarkoitus on perimmäältään vain poistaa ihmisten lähtökohdissa olevien erojen vaikutus mutta ei ylikompensoida niitä. Vaikeimmassa asemassa olevien kohdalla vertailuasetelma saattaa kuitenkin monissa suhteissa olla niin erilainen, että substituutiovaikutukset ovat jonkin verran kaukaisempi mahdollisuus.

Mitä enemmän kuljetaan kohti heikoimmassa asemassa olevia, vaikeimmin työllistyviä osatyökykyisiä, sitä vaativampaa työllistymiseen johtavan tuen antaminen on ja sitä vähemmän on myöskin toimijoita. Suurimmat työllistymisen ongelmat ovat tässä päässä esteikköä. Suuria ryhmiä työhaluisia mutta ominaisuuksiltaan haasteellisia osatyökykyisiä jää

ilman työsuhdetta. Nykyinen julkinen tuki ei riitä työllistymisen kynnyksen ylittämiseen. Silloin tuen lisääminen on ainoa vaihtoehto ratkaista ongelma.

Ilman nykyistä suurempaa julkista panostusta vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten asema ei mitä ilmeisimmin voi parantua.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tilanne on toisenlainen kuin lievästi osa-työkykyisillä, joilla on kuitenkin realistiset edellytykset nykyisentasoisilla tuilla ja palveluilla ponnistaa työpaikkaan avoimilla markkinoilla. Vaikeimmassa päässä saattaa olla kysymys viime kädessä siitä, että henkilöitä autetaan toimenpitein ylipäänsä kuulumaan tosiasiallisesti työvoimaan, olemaan käytettävissä työmarkkinoilla. Tällöin tukitoimin ja palveluin laajennetaan tosiasiallista työvoimaa eli luodaan potentiaalisia työllisiä, jotka voidaan sitten parhaimmillaan auttaa työllistymään.

9.2 Laaja vai tiukka henkilöpiiri

Keskeinen kysymys on henkilöpiiri, jonka asemaa Suomen mallilla halutaan kohentaa. Ruotsissa on henkilöpiirin rajauksessa pyritty kohtalaiseen tiukkuuteen. Samhall-yhtiöön osoitetaan vain sellaisia osatyökykyisiä, joille se näyttäytyy ns. viimesijaisena vaihtoehtona työllistyä.

Mitä suurempi on henkilöpiiri ja mitä väljemmät ovat rajat, sitä pienempi tukeminen voi lähtökohtaisesti tulla kysymykseen ja sitä tehottomampi järjestelmä on ainakin sosiaalipoliittisessa ydintehtävässään. Nettokustannukset yhteiskunnalle voisivat pysyä hallittuina, jos henkilöpiiri olisi suhteellisen rajallinen.

Jos lähtökohtana on maksimaalisten työllistymistulosten saavuttaminen mahdollisimman pienin kustannuksin, silloin voisi lyhyellä aikavälillä olla edullista keskittyä niiden ihmisten tukemiseen, joiden työllistyminen ilman uusia tukitoimiakin on jo valmiiksi aivan hilkulla. Valtion lisätuella suuri osa näistä ihmisistä voisi ylittää työllistymiskynnyksen. Näissä tilanteissa saatettaisiin kuitenkin tukea ihmisiä, jotka muutenkin olisivat voineet pian työllistyä. Substituutiovaikutukset voisivat olla lisäksi tuntuvia. Kielletyn valtion tuen tilanteita saat-taisi myös syntyä, koska yhteiskunnallisen palvelun lisätarve ei mainituissa tilanteissa vält-tämättä olisi merkittävää tasoa. Sosiaalipoliittinen tavoite mm. estää pitkäaikaissyryjätymisen ja tukea yhdenvertaisuutta voisi puolestaan jäädä toteutumatta, koska järjestelmä auttaisi ennen kaikkea muita kuin vaikeimmassa asemassa olevia.

Jos lähtökohdaksi asetetaan korkeiden työllistymiskynnysten madaltaminen ja pitkäaikaisesti uloslyötyjen ihmisryhmien vetäminen työllisen työvoiman piiriin, toiminnan kohteiksi olisi otettava vaikeimmin työllistyvät ihmiset. Mahdollisuudet saada näitä ihmisiä jossain

vaiheessa työllistymään avoimille markkinoille eivät olisi yhtä hyviä kuin väljemmällä henkilöpiirillä, mutta järjestelmän yleinen hyväksyttävyyys voisi olla melko korkea. On vaikeata vastustaa vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten työllistymisedellytysten tukemista julkisella rahalla.

Tiukalla henkilöpiirillä olisi se etu, että toimintaa voitaisiin ajaa sisään ja kokemuksia hankkia aluksi rajoitetussa mittakaavassa. Jos henkilöpiiri olisi tiukka, se olisi luontevampaa kohdistaa heikossa asemassa oleviin kuin esim. lievästi osatyökykyisiin jättäen vaikeamassa asemassa olevat rannalle.

Monet seikat puoltavat sitä, että perustettava uusi toimija aloittaisi tiukan henkilöpiirin periaatteella ja keskittyisi vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin.

9.3 Suomen malli suhteessa nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin

Suomessa on paljon toimijoita, jotka ylläpitävät ns. välityömarkkinoita ja järjestävät työmahdollisuuksia mm. osatyökykyisille. Lausunnoissa varsinkin tätä toimijaryhmää lähellä olevat tahot ilmaisivat vahvan huolensa heidän mukaansa jo hyvin toimivien rakenteiden vaarantumisesta. Nämä lausunnonantajat suhtautuivat varsin kriittisesti kokonaan uuden toimijan luomiseen ja suosittelivat nykyisten toimijoiden verkoston vahvistamisen pohjalte rakentuvia ratkaisuja.

Käytettävissä ei ole ollut tutkittuja tietoja nykyisten välityömarkkinatoimijoiden asiakaskunnan ominaisuuksista mutta joistakin havainnoista voi välillisesti päätellä, että asiakaskunta ei ainakaan täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Tämä on ymmärrettävää, koska monet toimijat joutuvat suurelta osin ansaitsemaan tai muuten hankkimaan resurssinsa. Työpankkitoiminnankin on arvioitu vähitellen siirtyneen astetta helpommin työllistettävien suuntaan, vaikka työllistämishyöntejä tämän torjumiseksi porrastettiin.

Nykyistä välityömarkkinatoimintaa voi lähestyä eri näkökulmista. Miltään kannalta sitä ei kuitenkaan kannattaisi heikentää vaan pikemminkin kehittää ja hyödyntää. Eräs tapa olisi pyrkiä kokoamaan nykyistä toimijajoukkoa tiiviimmäksi tai löyhemmäksi verkostoksi.

Työpankit pyrkivät aikanaan muodostamaan verkoston keskustyöpankin ympärille. Havaintojen mukaan tämä verkosto koostui varsin erilaisista toimijoista erilaisin toimintatavoin. Monien toivomaan suurempaan yhtenäisyyteen ja sen myötä vahvempaan brändiin ei päästy.

Välityömarkkinatoimijoiden kokoamiseen verkostoksi ei ehkä ole kuitenkaan voimakasta ulkoista painetta. Jos pyrittäisiin tiiviimpään verkostoon tai yhteenliittymiin, luontevimmin sellainen kehitys syntyisi nykyisten toimijoiden omista lähtökohdista vapaaehtoisin sopimuksin.

Valtio voisi saattaa toimijoita yhteen ja yhtenäisten toimintaperiaatteiden alle tarjoamalla taloudellista tukea yhteisten palvelujen ja rakenteiden ylläpitämiseen ja niiden piirissä toimivien toimintaan. Tämä rinnastuisi jossain määrin työpankkitoiminnan tukemiseen. Filatovin selvitystyössä ehdotettiin useita välityömarkkinatoimijoiden asemaa vahvistavia ja julkista tukea lisääviä toimenpiteitä. Eräs esimerkki niistä oli vaikkapa välityömarkkinatoimijoiden koulutuksen lisääminen erityisesti lainsäädännön ja työvoimapolitiikan muutostilanteissa (Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista ...).

Valtion intressi lisätä taloudellista tukea voisi syntyä varsinkin silloin, jos tukea saavat toimijat sitoutuisivat valtiolle tärkeisiin yhteisiin toimintaperiaatteisiin. Periaatteet voisivat koskea esim. työllistämisen tuen suuntaamista tiettyihin ryhmiin.

Tässä selvityksessä kohderyhmänä ovat osatyökyiset ja muut vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevat. Tältä kannalta valtion painotus luontevasti liittyisi siihen, että toiminnan tulisi kohdentua vielä heikommassa asemassa oleviin tai tiettyihin haasteellisiin väliinpuutoajaryhmiin. Tämä olisi todennäköisesti joillekin toimijoille helpompi vaatimus kuin joillekin toisille. Viime kädessä toimijat joutuisivat itse arvioimaan mm. yhteisestä brändistä ja valtion tuesta saatavia hyötyjä toiminnan uudelleensuuntaamisesta koituvia muutoksia vasten. Osa toimijoista mahdollisesti liittyisi mukaan, ja toiset jäisivät ulkopuolelle.

Ruotsin Samhall-mallia on kritisoitu niin, että se olisi siirtynyt vähitellen aiempaa helpommin työllistettävien osatyökykyisten palvelemiseen. Arvostelua on esitetty ainakin tutkijapiireistä, valtion tarkastusvirastosta ja vammaisjärjestöistä. Myös Suomen vammaisia edustavien tahojen lausunnoista kuvastui huoli siitä, että Suomen mallin toimija voisi jättää vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset sivuun. Näissä lausunnoissa annettiin ymmärtää siihen suuntaan, että nykyisillä rakenteilla tämäläinen tilanne vallitsisi.

Jos tavoitellaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten aseman kohentamista ja lopulta työllistämistä, sitä voidaan epäilemättä edistää suuntaamalla lisää valtion tukea tähän tarkoitukseen nykyisille toimijoille. Muutosta varmasti tapahtuisi mutta vaihtelevasti, joidenkin toiminnassa enemmän ja joidenkin vähemmän. On kuitenkin kysyttävä, miksi pitäisi ylipäänsä yrittää muuttaa nykyisten välityömarkkinatoimijoiden asiakaskuntaa voimakkaasti, koska niiden nykyisen asiakaskunnan työllistyminen on sinänsä mm. työllisyysasteen nostamisen kannalta tärkeä tavoite. Ei ole kysymys siitä, että työllistämistoimintaa olisi liikaa jollakin suunnalla. Välityömarkkinatoimijoilla on tärkeä rooli osatyökykyisten työllistämässä, eikä sen horjuttamiseen ole perusteita. Sen sijaan kysymys on

siitä, tarvitaanko myös muita ratkaisuja, jotta kaikki osatyökykyiset saisivat riittävän tuen työllistymiseen eikä kukaan työhaluinen ja potentiaalisesti riittävän työkykyinen jäisi ilman tarvitsemaansa tukea. Kysymys on ennen kaikkea eri segmenteistä, niiden painotuksista ja työnjaosta erityyppisten toimijoiden välillä. Sekä nykyisille välityömarkkinatoimijoille että uudelle tiettyyn haasteelliseen segmenttiin keskittyvälle toimijalle löytyy luonteva työnjako. Valtava ongelma ei olisi sekään, että nykyistä useammat tahot pyrkisivät hoitamaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä.

Työnjako nykyisten toimijoiden kanssa puoltaa mahdollisen uuden toimijan suuntaamista vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin.

9.4 Osatyökykyisten työllistämisen kaksi väylää

Suomen malli voisi edellä sanotun valossa rakentua kahden pilarin varaan:

1. Nykyiset rakenteet (työvoimahallinto, kunnat, välityömarkkinatoimijat, Kela ym.) vastaisivat osatyökykyisten ja vastaavassa asemassa olevien työllistämistä ja sitä tukevista etuuksista ja palveluista nykyiseen tapaan tai kehitetyin muodoin. Muutoksia näihin tai hallintoon ei olisi polttavaa tarvetta tehdä ainakaan osatyökykyisten työllistämiseen tähtäävän uuden toimijan kannalta. Tämä ei poissulje sitä, että valtio voisi kannustaa välityömarkkinatoimijoiden ja työnantajien toimintaa haluamaansa suuntaan kohdistamalla siihen erityistä tukea (esim. porrastamalla palkkatukea osatyökykyisyyden mukaan, myöntämällä verkostotoimijoille yleistukea tai kohdennettua tukea osatyökykyisten vähimmäismäärien ylittyessä tms. perusteilla).
2. Perustettava uusi toimija keskittyisi kohentamaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämisen edellytyksiä.

Uuden toimijan kautta olisi mahdollista vastata tarpeisiin, jotka eivät ilman tehopotkua tule läheskään riittävästi hoidetuiksi.

Tämä etenemistapa voisi turvata nykyisten hyvin toimivien rakenteiden säilymistä ja hyödyntämistä ja samalla vastata kuitenkin tehokkaasti niihin puutteisiin, joita nykytilanteessa nähdään. Myöhemmin uuden toimijan toiminnan vakiinnuttua voitaisiin palata kysymykseen, olisiko uuden toimijan tehtäviä laajennettava tai suunnattava joiltakin osin uudelleen.

9.5 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien tilanne

Tarvetta ja mahdollisuuksia laajentaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien mahdollisuuksia työskennellä osapäiväisesti on selvitetty erikseen. Monet työkyvyttömyyseläkkeellä olevista ovat tosiasiaa työkykyisiä joissakin tehtävissä, ja he voisivat työskennellä esim. osa-aikaisesti ansiotyössä. Toimeentulo koostuisi silloin osa-aikaeläkkeestä ja osapäivätyön palkasta.

Myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työkykyisyys on siis vaihtelevaa ja tehtävistä riippuvaa. Kaikkien työpanos on arvokas, ja sitä tarvitaan. Kategoriset rajoitteet työskentelylle ovat lähtökohtaisesti ongelmallisia. Järjestelmien tulisi taipua erilaisiin olosuhteisiin ja tukea aina työn tekemistä. Tältä kannalta olisi perusteita mahdollistaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työskentely kullekin sopivissa tehtävissä. Vastaavasti työkyvyttömyyseläkkeen tulisi voida aina joustaa niin, että osa eläkkeestä voisi korvautua palkalla.

Osatyökykyisille tie työelämään-kärkihankkeessa (OTE) on selvitetty työnteen lisäämisen kannusteita työkyvyttömyyseläkkeellä, jotta eläkkeensaajan jäljellä oleva työkyky saataisiin paremmin käyttöön. Työryhmän raportissa kuvattiin työkyvyttömyyseläkejärjestelmän ja siihen liittyvien etuuksien nykytilaa ja siinä havaittuja kannustinongelmia. Työryhmä ehdotti osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien työnteen kannusteiden parantamiseksi lineaarista mallia, jossa suojaosuuden ylittävät ansiot pienentäisivät maksussa olevaa eläkettä. Suojaosuudeksi ehdotettiin 50 prosenttia eläkkeen perusteena olevista ansioista, kuitenkin vähintään 600 euroa kuukaudessa. Suojaosuuden ylittävät ansiot pienentäisivät eläkettä 50 prosenttia jokaista ansaittua lisäeuroa kohti.

Kansaneläkejärjestelmään tulisi osatyökyvyttömyyseläke vastaavissa tilanteissa kuin sitä maksetaan työeläkejärjestelmästä. Kansaneläkejärjestelmässä täyden osatyökyvyttömyyseläkkeen määräksi ehdotettiin puolta takueläkkeestä. Lineaarista mallia sovellettaisiin vastaavasti kuin työeläkkeissä.

Työryhmän mukaan myös täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen tulisi soveltaa lineaarista mallia. Lineaarisen mallin olisi hyvä olla käytössä sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmässä. Jatkovalmistelussa on katsottu tarpeelliseksi selvittää, millä edellytyksillä työkyvyttömyyseläkeoikeus jatkuisi, jos eläkkeen rinnalla työskenneltäisiin pitkäaikaisesti. Lineaarinen malli ei myöskään saisi johtaa tilanteeseen, jossa työskentely työkyvyttömyyseläkkeellä muodostuisi pelkkää työntekoa houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi.

Mahdollisuudet edetä työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansiotyön palkan yhteensovituksessa esim. ns. lineaarisen mallin mukaisesti ovat erikseen arvioitavana.

Siltä osin kuin toistaiseksi myönnettyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevat voivat työskennellä ja heidän myös taloudellisesti kannattaa työskennellä ansiotyössä, heidän tulisi periaatteessa voida kuulua myös ns. Suomen mallin piiriin. Toisaalta myös heiltä tulisi kuitenkin vaatia soveltuvin osin vastaavien kriteerien täyttymistä kuin muiltakin osatyökykyisiltä.

Toistaiseksi myönnettyllä työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen täysipäiväisesti tai osapäiväisesti voitaisiin ottaa soveltuvalta tavalla huomioon Suomen mallin piiriin pääsyyn oikeuttavana tekijänä.

9.6 Osatyökykyisiltä edellytettävien piirteiden määrittely

Osatyökykyisyyden määrä, mitattavuus ja riippuvuus tehtävistä vaihtelevat. Suomessa ei ole järjestelmää, joka mittaisi kaikkien osatyökykyisten osatyökyvyn määrää ja laatua eli luokittelisi yhdenvertaisin mittarein kunkin osatyökyvyn. Osatyökyvyn arviointi jää monien kohdalla viranomaisen harkinnasta enemmän tai vähemmän riippuvaksi, vaikka sen tueksi olisikin annettavissa esim. lääkärinlausuntoja arvioitavan henkilön tilanteesta.

Henkilö voi olla osatyökykyinen joissakin tehtävissä ja täysin työkykyinen toisissa tehtävissä. Osatyökykyisyyttä tulisi arvioida suhteessa niihin tehtäviin, joita arvioitavan henkilön voisi ajatella taustansa vuoksi ensisijaisesti tekevän. Jos henkilön koulutus tai työkokemus antaa tarvittavat valmiudet tietynlaisiin tehtäviin, osatyökykyisyyttä voi esiintyä suhteessa näihin. Sen sijaan olisi erikoista, jos henkilön katsottaisiin olevan osatyökykyinen sellaisiin tehtäviin, joita hän ei muutenkaan voisi osata.

Vaikka henkilö ei olisi täysin työkykyinen ammatiaan vastaavissa tehtävissä, hän voisi silti olla työkykyinen lukuisissa muissa hänelle ammatillisesti mahdollisissa tehtävissä. Tällöin on määrittelykysymys, onko henkilö osatyökykyinen.

Toisenlainen tilanne on silloin, kun osatyökykyisyys on sellaista laatua, että se haittaa henkilön työnteon edellytyksiä laajasti useanlaisissa tehtävissä. Tällainen osatyökykyisyys ilmenee monissa tavanomaisissa tehtävissä ylipäänsä, eikä se liity pelkästään esim. ammatitaidon mukaisen toiminnan häiriintymiseen vaan henkilön yleisiin toimintarajoihteisiin. Osatyökykyisyys vaikuttaa silloin tyypillisesti sellaisten perustehtävienkin suorittamiseen, joihin ei tarvita merkittävää koulutusta tai työkokemusta.

Työntekijän eläkelain 35 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan olevan heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työntekijän työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa työkyvyttömyyseläke myönnetään

osatyökyvyttömyyseläkkeen. Edelleen 2 momentissa säädetään, että työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.

Työeläkejärjestelmässä työkyvyn puuttumisen edellytyksiä ovat siis työkyvyn heikentymisen

- tietynlainen syy (eli sairaus, vika tai vamma)
- riittävä ajallinen kesto
- matemaattinen vähimmäismäärä (suhteessa täyteen työkykyyn)

Pykälän 2 momentissa määritellään tiettyjä henkilön ominaisuuksia, jotka vaikuttavat työkyvyn arviointiin. Näitä ovat koulutus, aiempi toiminta eli kokemus, ikä, asuinpaikka ja myös ansiotaso. Säännöksen mukaan työkykyä on arvioitava siltä kannalta, onko ylipäänsä saatavilla ja pystyykö henkilö tekemään sellaista ansiotyötä, jota hänen voidaan mainitut eri tekijät huomioon ottaen kohtuudella edellyttää tekevän. Keskeisessä asemassa on se, miten arvioidaan kohtuutta kussakin tilanteessa. Tällä sääntelyllä ennen kaikkea kuitenkin ilmaistaan se lähtökohta, että työkyky tai sen puute ei ole sidottu vain määrättyyn ammattiin, johon henkilö on saanut koulutuksen tai johon hänellä on työkokemusta. Ansiotyön tekemistä voidaan edellyttää myös tätä laajemmassa työtehtävien piirissä.

Kansaneläkelain 12 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. Pykälän 4 momentin mukaan työkyvyttömyyseläke myönnetään aina pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle, samoin kuin henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua.

Jälleen työkyvyn puuttumisen edellytyksenä on työkyvyn heikentymisen tietynlainen syy (sairaus, vika tai vamma). Sen sijaan sääntelyssä ei ole nimenomaisia työkyvyn puutteen kestoa tai määrää koskevia vaatimuksia.

Säännöksessä puhutaan kykenemättömyydestä, joka liitetään henkilön tavalliseen (tavanomaiseen) työhön tai muuhun siihen verrattavaan työhön. Keskeistä on se, mitä kaikkea voidaan pitää kulloinkin toiseen työhön verrattavana työnä. Tältä osin annetaan tulkinnan pohjaksi lähinnä henkilön ikä ja ammattitaito, joita vasten muun työn sopivuutta ja sen suomaa ansiotasoa on arvioitava. Joka tapauksessa käy selväksi jälleen, että työkyky

tai sen puute ei ole sidottu vain määrättyyn ammattiin, johon henkilö on saanut koulutuksen tai johon hänellä on työkokemusta. Ansiotyön tekemistä voidaan edellyttää myös tätä laajemmassa työtehtävien piirissä. Pykälän 4 momentin tilanteissa sairauden, vian tai vamman arvioidaan olevan niin vakava-asteisen, että suoraan sen perusteella työkyvyn katsotaan puuttuvan.

Kelan sivuilla olevan ohjeistuksen mukaan henkilön työkyvyn arvioinnissa hyödynnetään lääkärinlausuntoa ja edellytetään kuntoutusmahdollisuuksien selvittämistä.

Sairausvakuutuslain 8 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkussa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Myös tässä säännöksessä on samoja tunnusmerkkejä kuin työkyvyttömyyseläkkeiden kriteerien sääntelyssä. Sairausvakuutuslain säännös viittaa sairauden ajalliseen ulottuvuuteen ja vertailuperusteeksi mainitaan jälleen tavallinen työ ja siihen verrattava työ.

Asetettaessa uuden työllistämismallin piiriin pääsemisen kriteereitä olisi perustellumpaa hyödyntää jo lainsäädännössä olemassa olevia määrittelyitä kuin luoda uusia. Eräs mahdollisuus olisikin käyttää kansaneläkelain työkyvyttömyyden arvioinnin sääntelytapaa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain palkkatukea koskevissa säännöksissä olevaa pitkäaikaistyöttömyyden määrittelytapaa esim. seuraavasti:

Suomen mallin työllistämistoiminnon piiriin voitaisiin ottaa henkilö, jos

A.

a.

- hän on ilmeisen pitkäaikaisesti vain varsin rajoitetusti kykenevä tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana
- tämä johtuu sairaudesta, viasta tai vammasta tai hän on ollut työtön vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana

tai

b.

- hän on toistaiseksi myönnetyllä osatyökyvyttömyyseläkkeellä tai työkyvyttömyyseläkkeellä ja hänellä on käytettävissä olevaa työkykyä

sekä

B.

- hän on halukas työskentelemään mutta työllistyminen ei ole onnistunut tai on ilmeistä, että se ei onnistu muilla keinoilla (viimesijaisuusvaatimus)

Käytettäessä olemassa olevaa kriteeristorakennetta vältetään järjestelmien monimutkaisuuden ja voidaan soveltuvin osin hyödyntää tulkinnassa laajempaa ja jo olemassa olevaa tulkintamateriaalia. Jos niitä sääntelyitä, joihin tässä tukeudutaan, joskus muutettaisiin, olisi myös tässä tarkoitettujen määrittelyjen muuttamista vastaavasti harkittava.

Kohdassa A.a. on muunnettu kansaneläkelain sääntelytapaa niin, että henkilöltä ei edellytetä kykenemättömyyttä työntekoon vaan pitkäaikaiseksi arvioitavaa työkyvyn selkeää rajoittuneisuutta. Tämä voisi johtua sairaudesta, viasta tai vammasta mutta myös muista syistä, jolloin edellytettäisiin lisäksi, että henkilö on ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Tältä osin tukeuduttaisiin siis julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 3-kohdan mukaiseen palkkatukisääntelyyn liittyvään pitkäaikaistyöttömyyden määrittelyyn. Osatyökykyisyyden ei tarvitsisi johtua todettavasta sairaudesta, viasta tai vammasta, mutta silloin sen tueksi tulisi voida osoittaa jotain muuta kouriintuntuvaa ja tällaiseksi mittariksi ehdotetaan siis pitkäaikaistyöttömyyttä. Osatyökykyisyyden vaikeuden kanssa voisi nimittäin keskimäärin korreloida se, että osatyökykyinen on ollut pitkään työtön työnhakija.

Jos osatyökykyisellä olisi todennettavissa oleva sairaus, vika tai vamma, hänen ei ehdotuksen mukaan sen lisäksi tarvitsisi olla pitkäaikaistyötön päästäkseen mallin piiriin. Mainittu erityisen fyysisen puutteen katsottaisiin jo sellaisenaan osoittavan osatyökykyisyyden vakavuutta. Pitkäaikaissairauksilla voi olla merkittävä pysyvästi työmarkkinoilta syrjäyttävä vaikutus. Oivon ja Kerättären selvityksessä arvioitiin, että 27 000 pitkäaikaistyötöntä on todellisuudessa työkyvyttömiä ja taustalla olevat suurimmat sairausryhmät ovat tuki- ja liikuntaelinsairaudet ja mielenterveyden häiriöt (Oivo ja Kerätär). Erään Australian oloissa osatyökyvyttömiä työhön liittyvistä valitustapauksista tehdyn tutkimuksen mukaan syrjityimmät ryhmät olivat itse asiassa sairaiden ryhmiä eli mielenterveys- ja HIV AIDS-sairaita (Darcy, Taylor and Green).

Jos henkilö on jo pysyvästi osatyökyvyttömyyseläkkeellä, hänen osaltaan osatyökyvyttömyyden riittävyttä ei tarvitsisi erikseen enää selvittää ja harkita. Samoin meneteltäisiin pysyvästi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osalta, mutta varsinkin silloin on varmistettava siitä, että työkykyä on edes osittain ja käytettävissä muodossa olemassa.

Toisena pääkriteerinä olisi Ruotsin mallin mukaisesti vaatimus, että osatyökykyisen työllistyminen ei ole onnistunut muilla tavoilla. Tämä on ns. viimesijaisuusvaatimus, joka on omiaan vahvistamaan pyrkimystä keskittyä heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen. Ruotsin mallista poiketen sallittaisiin tässä oikaiseminen niin, että järjestelmän piiriin pääsisi myös silloin, kun näyttää perustellusti ilmeiseltä, että työllistyminen ei onnistuisi muilla keinoilla. Jos viranomainen tekee tällaisen ilmeisen arvion kokemuksensa pohjalta, tuntuisi tarpeettomalta vaatia, että henkilön olisi siitä huolimatta käytävä erilaiset muut toimenpidevaihtoehdot tuloksettomasti läpi, ennen kuin hän voisi päästä viimesijaiseksi tarkoitetun mallin piiriin.

Kaikissa tapauksissa edellytettäisiin, että osatyökykyinen on halukas työskentelyyn. Jos henkilön motivaatio työntekoon kokonaan puuttuisi, työnteon edellytyksiä kohentavien palveluiden ja työpaikan järjestäminen eivät ole parhaiten soveltuva toimenpide tällaiselle henkilölle.

Valittaessa henkilöitä uuden mallin piiriin ei tarvitsisi edellyttää mitään tiettyjä selvityksiä, esim. lääkärintodistusta, vaan ratkaisu voitaisiin tehdä sillä aineistolla, mitä pidetään riittävänä ja on kulloinkin kohtuullisesti saatavilla.

Säännösehdoituksissa ei ole suoraan viitattu esim. kansaneläkelain tiettyyn säännökseen, vaikka onkin käytetty sen sisältöä runkona. Sanamuoto myös poikkeaa hieman kansaneläkelaista. Tällä menettelyllä pyritään antamaan tulkinnallista liikkumatilaa työvoimahallinnon soveltamisvaiheeseen niin, ettei siinä oltaisi liian sidottuja toisenlaisissa yhteyksissä syntyneeseen työkyvyttömyyseläkkeitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Ratkaisut siitä, pääseekö henkilö jonkin työllistämistoimenpiteen piiriin vai pääseekö hän pysyvästi työkyvyttömyyseläkkeelle, eroavat toisistaan vaikutustensa mittaluokalta huomattavasti. Tulkinnan ei myöskään silloin tarvitsisi olla samanlaista eikä lainsäätäjän pitäisi ilman muuta olettaa yhtäläistä tulkintaa tarkoittaneen. Voi olla kuitenkin parempi pitäytyä samantapaisissa määritelmässä kuin luoda eri asiayhteyksiin kovin erilaiset määritelmät perimmältään samalle ilmiölle.

On selvää, että mainitulla tavalla henkilöpiiriä rajoitettaessa jotkut henkilöt voivat rajautua kokonaan ulos, vaikka heidän tilanteensa vaikuttaa osatyökykyisten työllistymisen tavoitteiden näkökulmastakin varsin hankalalta. Yleisiä määritelmiä käytettäessä tällaista tapahtuu kuitenkin aina jossain määrin. Vaihtoehto olisi yksilöllinen tapausharkinta ilman erityisiä rajaavia kriteereitä. Tämä toisi omat riskinsä ihmisten tasavertaisen kohtelun kannalta, koska valinta jäisi varsin paljon riippumaan kulloisenkin arvioivan viranomaisen harkinnasta. Oikeusturvan kannalta on viranomaisen vapaata harkintaa parempi vaihtoehto, että henkilöpiirien rajaamisessa käytettävää viranomaisharkintaa ohjataan läpinäkyvin, demokraattisesti säädettyin perustein. Jos kriteereissä on puutteita, niitä voidaan kehittää.

On tietenkin mahdollista asettaa mallin piiriä koskevat hyväksyttävyysskriteerit jollain muullakin tavalla kuin edellä on luonnosteltu. Voitaisiin vaihtoehtoisesti luoda osatyökykyisyydelle uudenlaiset kriteerit esim. siihen tapaan, että osatyökykyisyyden tulisi ilmetä sekä työtehtävissä, joihin henkilöllä on vähintään toisen asteen koulutuksella tai vähintään kahden vuoden työkokemuksella hankittu valmius, että useissa muissa työtehtävissä, jotka olisivat henkilölle ammatillisesti mahdollisia. Olennaista on kuitenkin ennen kaikkea saada selkeät perusteet, joiden mukaan kuuluminen Suomen mallin piiriin toimeenpanovaiheessa ratkaistaan.

10 Henkilöiden valintamenettely

10.1 Työvoimahallinnon rakenteista ja palveluista

Työllisyyden edistämiseen tähtävien julkisten palveluiden järjestäjiä ja tuottajia ovat valtion TE-hallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset, TE-toimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus) sekä kunnat (mm. kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), eri palveluntuottajat, Kela sekä toimijoiden yhteiset palvelupisteet ja -verkostot, kuten työllistymistä edistävät monialaiset yhteispalvelut (TYP) ja Ohjaamot.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen osalta ELY-keskusten, TE-toimistojen ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusten eli KEHA-keskusten ohjauksesta. KEHA-keskusten vastuulla on ELY-keskusten ja niiden alaisina toimivien TE-toimistojen palvelujen ja toiminnan valtakunnallinen kehittäminen. TE-toimistojen alueellisesta ohjauksesta vastaavat ELY-keskukset.

Julkisista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä säädetään mm. laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Laissa on säädetty se periaate, että viranomaiset ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen.

Työnhakijoille voidaan tarjota mm. työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, koulutus- ja osaamispalveluja, työnhaku-, uravalmennus- ja työhönvalmennuspalveluja, työ- ja koulutuskokeiluja, työllistämispalveluja sekä muiden toimijoiden vastuulla olevia palveluja (mm. kuntouttava työtoiminta ja sote-palvelut). Julkisten työnantajapalveluiden valikoima sisältää lisäksi mm. työpaikkojen ilmoittelupalvelun (TE-palvelut-fi/Työmarkkinatori), erilaisia työnantajalähtöisiä rekrytointipalveluja, työlupapalvelun, yhteishankintakoulutuksia ja yritysten kehittämispalveluita.

TE-toimisto voi ostopalveluna hankkia työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esim. työlinikalta tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa haquamattiin tai suunniteltuun koulutukseen tai uuteen ammattiin.

Lain mukaan työvoimahallinnon viranomaisten on annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa, jos asiakkaan palvelutarve

edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tai jos palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla.

Työllisyysmäärärahat jaetaan ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle ja niitä käytetään mm. työvoimakoulutuksen, kotoutumiskoulutuksen ja valmennusten hankintaan, palkkatukeen, starttirahaan sekä työllisyyspoliittisiin avustuksiin.

Kuntien lakisääteiset palvelut ja velvoitteet työllisyyden hoidossa liittyvät ikääntyvien työllistämiselveloitteeseen, alueveloitteeseen, kuntouttavaan työtoimintaan, työmarkkinatuen rahoitukseen, työttömien terveyden edistämiseen, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja vammaisten henkilöiden työtoimintaan sekä yhteistoimintaveloitteeseen ja TYP-toimintaan. Kuntasektori vastaa myös sote-palveluista, joilla tuetaan työttömien työ- ja toimintakyvyn vahvistumista.

Vuoden 2021 maaliskuun alusta käynnistetään työllisyyden kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Kokeilukunta vastaa näiden asiakasryhmien julkisten TE-palveluiden tarjoamisesta. TE-toimisto ilmoittaa työnhakijalle, että jatkossa hänen kotikuntansa vastaa TE-palveluiden tarjoamisesta hänelle.

Työttömällä työnhakijalla on hänen tilanteestaan riippuen oikeus mm. työllistymissuunnitelmaan, aktivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan.

Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa sovitaan muista osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista.

Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Työttömän oikeudesta aktivointisuunnitelman mukaisiin palveluihin on nimenomaisesti säädetty.

Monialaisen työllistymissuunnitelman laativat yhdessä työtön, TE-toimisto, kunta ja tarvittaessa Kela. Siinä sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Laissa on nimenomaisesti säädetty työttömän velvollisuuksista mm. osallistua palveluihin.

Aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma voivat sisältää myös kuntouttavaa työtoimintaa.

Useat eri alojen viranomaiset osallistuvat mm. näiden suunnitteluprosessien myötä myös osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien edistämiseen. Eri vaihtoehdot ja etene- mistiet tulevat arvioiduiksi monipuolisesti. Silti monien osatyökykyisten osalta ei päästä tyydyttäviin tuloksiin, ja työllistyminen jää toteutumatta tai osatyökykyinen joutuu palveluiden ja väliaikaistöiden toistuvaan ja turhauttavaan kierteseen. Perustavanlaatuisen kysymys on, johtuuko tämä osatyökykyisistä kuten heidän ominaisuuksistaan, puutteistaan, kapasiteetistaan, motivaatiostaan tms. tekijöistä vai viranomaisista ja esim. heidän ajankäyttörajoitteistaan, edellytyksistään paneutua yksittäiseen osatyökykyiseen, väärin kohdennetusta suunnitelmasta, kapeasta keinovalikoimasta, sopivien palveluiden puutteista, katkoksisista palveluiden välillä tms. tekijöistä. Riippumatta epäonnistumisten syistä on perusteltua tavoitella parempaa tulosta kaikkien niiden osatyökykyisten osalta, joilla on halua ja potentiaalia kehittyä työntekijäksi.

Nykyisen palvelurakenteen kehittämiseen tähtäävässä valmistelussa on esitetty arvioita, joiden mukaan palvelukokonaisuuksien ja –polkujen luomiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Yksittäiset TE-palvelut eivät kritiikin mukaan nykyisellään muodosta riittävän selkeitä polkuja kohti työmarkkinoita. Palveluiden välisiä kytköksiä ja linkityksiä tulisi tästä näkökulmasta vahvistaa huolehtien samalla siitä, että palvelut eivät liiaksi lukitse työnhakijaa osaksi järjestelmää. Palveluohjauksen sisältöjä ja työkaluja tulisi kehittää niin, että mm. osaamisen ja oppimisvaikeuksien tunnistamiseen panostettaisiin nykyistä enemmän.

TYP-palvelumalli ja alkavat työllisyyden kuntakokeilut sisältävät pyrkimyksen linkittää palveluita saumattomaksi kokonaisuudeksi. Eräs esimerkki pyrkimyksestä integroida tuloksia tuottavaksi kokonaisuudeksi erilaisia osatyökykyisten palveluita on myös Lapin tuetun työllistymisen osuuskunnan Toimio-malli (Lehtola). Se pyrkii yhteensovittamaan työhön kuntoutumista ja työllistämistä tukevat palvelujärjestelmät. Toimion alustana toimivat työhönkuntoutusyksiköt, joita ovat Lapissa työhönvalmennussäätöt.

Lähtökohtaisesti ei ole niinkään kiinnostavaa purkaa jotakin nykyisistä rakenteista kuin luoda sellaista uutta, joka voisi paremmin tuloksien hyödyntää olemassa olevia palveluita.

Osatyökykyisten työllistämiseen tähtäävä Suomen malli voidaan ja perustellusti tulisi rakentaa nykyisten rakenteiden varaan ja niitä täydentämään.

10.2 Osatyökykyisten valinta ja osoittaminen

Ruotsin Samhall-mallissa työvoimahallinnon viranomaiset osoittavat osatyökykyiset Samhall-yhtiön palvelukseen. Muita kanavia pitkin yhtiö ei voi osatyökykyisiä ottaa palvelukseensa. Tällä järjestelmällä on pyritty varmistamaan, että osatyökykyisten valinta toteutuu sille asetettujen mm. sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella eikä esim. yhtiön liiketaloudellisten intressien pohjalta.

Valintatehtävien ja liiketoimintatehtävien erottaminen on hyvin perusteltua, joskin toinen asia on, onko eriyttäminen eri tahoille riittävää. Ruotsissakin on esitetty tietoja ja kritiikkiä, joiden mukaan työvoimahallinnon ja Samhall-yhtiön välillä olisi liiallista yhteydenpitoa, mikä voi puolestaan olla omiaan tukemaan ns. kermankuorintaa yhtiön rekrytoidessa osatyökykyisiä (mm. Skedinger ym.).

Suomessa on joitakin esimerkkejä osatyökykyisten työllistämiseen tähtäävistä järjestelmistä, joiden piiriin osatyökykyiset valikoituvat viranomaisen, mm. työvoimaviranomaisen, osoitusten kautta. Joillakin välityömarkkinatoimijoilla joko on tai ne suunnittelevat tällaisia malleja. Nähtävästi niissä pidetään tiivistä yhteyttä viranomaiseen ja vaikutetaan osatyökykyisten valintaan, ellei tehdä lopullista valintaa itse. Osatyökykyisiä on käytössä olevissa malleissa mahdollista ottaa myös muiden kanavien (eikä aina viranomaiskanavien) kautta. Seurauksena vaihtelevista käytännöistä on, että valitut osatyökykyiset eivät painotetusti ole vaikeimmassa asemassa olevia eikä se ole näissä järjestelmissä tavoitekaan.

Ruotsin mallin mukainen menettely osatyökykyisten valinnassa olisi hyvin perusteltu myös Suomessa, jos valinnan halutaan kohdistuvan järjestelmällisesti vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Varsinaisessa työllistämisvastuussa oleva liiketaloudellinen toimija voisi toivoa käyttöönsä mieluummin hyvät kuin huonot työmarkkinavalmiudet omaavia henkilöitä. Tämä pyrkimys voisi vinouttaa valintaa, jos se olisi liiketaloudellisen toimijan itse päätettävissä.

Selvityksessä on edellä ehdotettu, että mallin piiriin voisi päästä myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole välttämättä pitkäaikaistyöttömiä. Tällaisia voisivat olla henkilöt, joilla on sairaus, vika tai vamma, ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevat. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvien osalta olisi luontevaa, että he ilmoittautuisivat TE-toimistoon halukkaina pääsemään mallin piiriin ja TE-toimiston tehtäväksi annettaisiin käsitellä myös heidän tilanteensa osana valintakokonaisuutta.

Sen sijaan sairauden, vian tai vamman omaavien henkilöiden osalta olisi ehkä vahvistettava TE-toimiston prosessia jollakin näitä henkilöitä esiin tuovalla menettelyllä. Sellainen voisi olla esim. kunnallisille sosiaaliviranomaisille ja Kelalle annettava mahdollisuus tehdä

ehdotuksia näistä henkilöistä TE-toimistolle, joka sitten käsittelisi heidän tilanteensa osana valintakokonaisuutta.

Samantapainen menettely voisi olla tarkoituksenmukainen työllisyyden kuntakokeilujen ajan niiden osatyökykyisten osalta, joiden TE-palvelut on siirretty kokeilukuntiin. Kokeilukuntien työvoimaviranomaiset voisivat tehdä ehdotuksia mallin piiriin otettavista henkilöistä TE-toimistolle, jonka tehtävänä olisi käsitellä myös heidän tilanteensa osana valintakokonaisuutta.

Suomessa työttömät osatyökykyiset välittömimmin kohtaavat viranomaiset eli nykyisin käytännössä TE-toimistot voisivat saada yksinoikeuden tehdä muista riippumattomasti Suomen malliin osoitettavien osatyökykyisten valinnat. Kunnalliset sosiaaliviranomaiset ja Kela voisivat tehdä TE-toimistoille ehdotuksia henkilöistä, joiden valintaperusteena olisi sairaus, vika tai vamma. Samoin työllisyyden kokeilukuntien työvoimaviranomaiset voisivat tehdä ehdotuksia TE-toimistolle malliin osoitettavista osatyökykyisistä.

TE-toimiston riippumatonta päätöksentekoa olisi ehkä perusteltua vahvistaa jollakin tavalla. On erittäin tärkeää, että varsinainen liiketaloudellinen toimija ei pääse vaikuttamaan valikoitumiseen, jos toiminnan tavoitteet ja seurausjärjestelmät (ml. palkitseminen) kytkeytyvät työllistettävien haasteellisuuteen.

Yksi mahdollisuus olisi rajata niin, että osatyökykyisten osoituksia voivat valmistella ja päättää vain sellaiset TE-toimistojen virkamiehet, jotka eivät itse eivätkä heidän välittömät esimiehensä pidä suoraa yhteyttä työllistämisestä vastaavaan toimijaan. Samanlainen rajoite tulisi koskea niitä muita viranomaisia, jotka tekevät ehdotuksia valittavista TE-toimistolle.

Vaikka osatyökykyisten osoituspäätökset TE-toimistoissa tehtäisiinkin riippumattomuutta varmistavin menettelyin, tulisi työvoimahallinnon ja TE-toimistojenkin olla säännöllisessä yhteydessä Suomen mallin toimijaan sen yleisen tilanteen ja näkymien sekä tarvittavan työvoiman suuntautumisen selvittämiseksi. Yhteydenpito ja henkilöiden valinta olisi vain eriytettävä hallinnollisesti toisistaan.

Toimija voisi pitää yllä päivitettävää sivustoa siitä, millaisiin tehtäviin ja millaisia määriä henkilöitä tarvitaan.

Verrattaessa valintatilanteessa eri henkilöitä keskenään voitaisiin osatyökykyisen aseman vaikeusasteen ohella ottaa huomioon työvoiman tarpeesta saatava informaatio.

Siirtyminen Suomen mallin toimijan piiriin vaatisi aina osatyökykyisen suostumuksen. Lähtökohtaisesti olisi kysymys yhteisestä ponnistuksesta, jonka tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Ilman riittävää motivaatiota ei myöskään olisi edellytyksiä päästä hyvään työllistymistulokseen.

Yleiseltä kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää saada tietoa siitä, miten mahdollinen Suomen malli toimii sille asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Tietoa voidaan saada parhaiten hyvin suunnitellun tutkimusasetelman kautta.

Osatyökykyisten valikoitumisprosessiin voitaisiin luoda verokkirakenne, jonka avulla järjestelmän vaikutuksia on mahdollista selvittää.

Tällöin TE-toimistojen osoittamista, kriteerit täyttävistä osatyökykyisistä lopulta vain esim. joka toinen valittaisiin arvalla uuden toimijan piiriin ja joka toinen jäisi muiden palvelurakenteiden varaan.

11 Organisaatio – osakeyhtiö vai jokin muu?

11.1 Toimintamuotoon vaikuttavista tekijöistä

Jos Suomen malli keskittyy vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten aseman kohentamiseen, sillä on toimintamuodon valintaan vaikuttavia seurauksia:

- yhteiskunnallinen vastuu korostuu (sosiaalipoliittinen vastuu painottuu)
- kilpailuhaittojen merkitys vähenee (toiminta on rajoitettua eikä useilla aloilla voine muodostua merkittäväksi uhkaksi täysimääräisesti työkykyisten varassa toimivalle yritystoiminnalle)
- osatyökykyisten asiakkaiden tukeminen riittävin julkisin palveluin nousee avainrooliin
- työllistyminen avoimille markkinoille on hidasta ja vähäistä ja voi lisääntyä vasta ajan myötä

Jotta mallin perustaminen mainitulla osatyökykyisten piirillä olisi mielekästä ja voisi johtaa heidän osaltaan harppaukseen uudelle tasolle, tuntuva panostaminen heidän tukemiseensa ja palvelemiseensa olisi tärkeää.

Puoliliellä toimien malli epäonnistuisi, eikä siihen kannattaisi silloin lähteäkään. Se ei toisi tarpeeksi uutta, olisi päällekkäinen ja voisi jopa toimia heikommin tuloksin kuin ennestään olemassa olevat vaihtoehdot. Uudessa mallissa pitäisi siis olla kysymys siitä, että päätettäisiin hoitaa vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tilanne sellaiseen kuntoon kuin on kohtuullisin panostuksin ylipäänsä mahdollista.

Jos toiminta keskittyy vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten aseman kohentamiseen, Suomen mallin toimijan liiketoiminta ei ehkä ainakaan aluksi ole kovin mittavaa.

Myyntitoiminta käynnistyy asteittain ja liikevaihto voi pysyä suppeana, kunnes liiketoiminnan muodot ovat hioutuneet ja työntekijöiden valmiudet ovat riittävästi kehittyneet.

Työllistyminen voi kuitenkin onnistua perusteellisen tuen ja ohjauksen kautta. Sitä annettaisiin ennen työsuhdetta ja työsuhteen aikana. Osatyökykyisiä tuettaisiin valmennuksen, työnteon harjoittelun ja työolosuhteiden muokkauksen yms. palvelutoimenpiteiden keinoin hyödyntäen nykyistä laajaa julkisten palveluiden valikoimaa. Onnistumisen kannalta olennainen tekijä olisi, että Suomen mallin toimijan maine eli mm. luotettavuus ja arvostus

olisivat hyvällä tasolla ja sen verkostot olisivat toimivat. Kaikki edellyttää ammattitaitoista henkilökuntaa.

Liiketoiminta perustuisi väistämättä Ruotsin Samhall-mallin tapaan siihen, että usea osatyökykyinen tekisi yhdessä saman suorituksen kuin markkinoilla normaalisti tekee yksi työntekijä. Jos esim. jonkin teollisuustilan siivoaisi yksi markkinatoimijan siivooja tietyssä ajassa, osatyökykyisten työllistämiseen perustuvassa mallissa saman työn tekisi kaksi tai kolme työntekijää samassa ajassa. Tämä ero johtuu osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuserosta, ja juuri siitä aiheutuvia markkinatoimijaa korkeampia kustannuksia valtio voisi periaatteessa korvata. Jos palkat ja muut kustannukset olisivat esimerkissä samat henkilöä kohti, valtion tulisi korvata puolet tai kaksi kolmasosaa kustannuksista. Tämä logiikka toimisi kaikissa tapauksissa samalla tavalla riippumatta toiminnan organisoinnin muodosta.

11.2 Osakeyhtiö

Ruotsissa toimijana on osakeyhtiö Samhall Ab. Osakeyhtiö on taloudellisen toiminnan muoto. Osakeyhtiön etuina voidaan mainita ainakin seuraavat:

- osakeyhtiö on hyvin yleisesti tunnettu ja perusteellisesti laissa säännelty toiminnan muoto
- osakeyhtiö on rakennettu tähtäämään taloudellisesti kannattavaan toimintaan
- osakeyhtiö on luonteva valinta varsinkin silloin, jos omistajia on useita

Osakeyhtiössä on selvät pääoman sijoittamisen ja riskinkannon säännöt. Eri omistajien erilainen äänivalta, rahoitusvastuu ja riskinkanto voidaan luontevasti järjestää. Osakeyhtiön päätöksentekomalli on selkeä ja tehokas ja yhtiön toimijoille säädetyt asemat (ml. erotettavuus) tukevat osaltaan tätä. Osakeyhtiön toiminnan raportointivaatimukset ovat kattavat ja antavat hyvän tietopohjan omistajille.

Jos käytettävissä on riittävä pääoma, selvä toimintaidea ja tavoite tehdä rahaa näiden yhdistelmällä, osakeyhtiömuoto on erinomainen ratkaisu. Osatyökykyisten työllistämisen edistämiseksi toteutuvat mainituista ehdoista selkeästi ainakin kaksi ensimmäistä. Kolmannen osalta nousee kysymysmerkkejä.

Osakeyhtiön haastavuus tulee esiin, jos omistajalla on tarvetta ohjata yhtiön toimintaa esim. yhteiskuntapoliittisista näkökohdista käsin tai jos yhtiön toiminta ei ole taloudellisesti kannattavaa ja vaatii toistuvasti yhteiskunnan taloudellista tukea. Osakeyhtiömalli taipuu näihin, mutta sitä ei ole varsinaisesti suunniteltu tämän tyyppisiin tilanteisiin.

Osakeyhtiölaissa toiminnan tarkoituksiksi säädetään tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Muuta tarkoitusta ei laissa mainita. Suomessa yhteiskunnalliset toimijat, mm. valtio, käyttävät osakeyhtiömuotoa monenmoisiin tarkoituksiin. Se onnistuu varsinkin, jos on yksi omistaja, joka ei valita oikeuteen ja runnoo tarvittaessa mutkat suoriksi.

Yleiseltä kannalta näyttää siltä, että mahdollisesti tarvittaisiin yhden omistajan vahvasti yhteiskunnallisiin tehtäviin painottuvassa toiminnassa jokin tarkoituksenmukaisempi toimintamalli kuin osakeyhtiö, joka on nyt käytännön tilanteissa useimmiten ainoaksi koettu vaihtoehto.

11.3 Muita usean osallisen yhteisöjä

Yhteisömuotoja on monia, mutta sellaisia, jotka voisivat sopia yksin valtion tai valtion ja muiden tahojen yhteiseksi toimijaksi osatyökykyisten työllistämiseksi, on vähän. Yleisiä yhteisömuotoja ovat esim. osuuskunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Periaatteessa on mahdollista säätää lailla jokin erityinen toimijamuoto. Tällaisia ovat lailla perustetut julkisoikeudelliset yhteisöt. Valtaosa yliopistoista on julkisoikeudellisia laitoksia. Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jolla on myös jäseniä. Kaikki kunnat kuuluvat jäsenistöön. Selvityksessä ei ole tarkasteltu syvällisemmin, millainen muoto voisi tulla kysymykseen, jos osatyökykyisten työllistämistehtävään perustettaisiin erityislailla sitä tarkoitusta varten erityisesti muotoiltu julkisoikeudellinen yhteisö. Tämä ei ehkä ole ensimmäisenä mieleen tuleva vaihtoehto, mutta tietenkin se on mahdollinen.

Osuuskunnissa ja yhdistyksissä on tyypillisesti useita toimintaa harjoittavia jäseniä. Myös yhteisöt voivat olla niiden jäseniä. Osuuskunta ja yhdistys rakentuvat varsin toisenlaisille lähtökohdille kuin osakeyhtiö.

Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia tai järjestämiä palveluita. Tähän kuvaukseen olisi vaikeata sovittaa valtion toimintaa osatyökykyisten työllistämiseksi.

Yhdistyksen saa puolestaan yhdistyslain mukaan perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Yhdistyslaki ei kuitenkaan koske yhteisöä, jonka tarkoitus tai toiminnan laatu on pääasiassa taloudellinen. Jos valtio haluaisi hoitaa osatyökykyisten työllistämistehtäväänsä yhdistysmuodossa joidenkin muiden tahojen kanssa, siitä pitäisi säätää aivan omanlaisensa erityislaki. Erityisesti säännelty yhdistys oli aikanaan esim. Raha-automaattiyhdistys, jonka jäsenenä valtio tosin ei ollut.

Osuuskunnissa osapuolten asema ei lähtökohtaisesti riipu heidän taloudellisesta panoksestaan. Tästä on eräissä suhteissa mahdollista poiketa osuuskunnan säännöissä määrättyllä tavalla. Osuuskunnan säännöissä voidaan määrätä, että jäsenen äänimäärä kaikissa tai joissakin osuuskunnan kokouksessa käsiteltävissä asioissa lasketaan osuuksien ja osakkeiden omistuksen perusteella. Jäsenen äänimäärä saa olla suurempi kuin kaksikymmentä kertaa toisen jäsenen äänimäärä sellaisessa osuuskunnassa, jonka sääntöjen mukaan jäsenten enemmistön on oltava osuuskuntia tai muita oikeushenkilöitä tai jonka jäsenenä on sääntöjen mukaan oltava vähintään yksi julkisyhteisö.

Yhdistyksissä jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että päätösvaltaa käyttävät yhdistyksen valtuutetut. Valtuutettujen paikat tai osat niistä voidaan puolestaan jakaa yhdistyksen jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien kesken säännöissä mainituilla perusteilla.

Osuuskuntien ja yhdistysten osalta on siis mahdollista eriytyä tasa-arvoisesta päätäntävalasta enemmän taloudelliseen panokseen ja tosiasialliseen riskinkantoon perustuvaan valanjakoon. Näiltä osin osakeyhtiö on kuitenkin suoraviivaisempi toimintamalli.

Säätiöiden tarkoituksena ei voi säätiölain mukaan olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen perustajalle. Säätiö voi harjoittaa kuitenkin toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Säätiö voi yhtiöittää liiketoimintansa, jolle sitä rajoiteta säännöissä. Aalto-yliopisto ja Tampereen yliopisto ovat säätiöitä (*Aalto-yliopistona* toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö ja *Tampereen yliopistona* toimiva Tampereen korkeakoulusäätiö).

Säätiössä ei varsinaisesti ole omistajia eikä jäseniä. Säätiön päätäntävaltaa käyttää säätiölain nojalla säätiön hallitus, joka täydentää itse itsensä. Jos säätiön hallituksen jäsen valitsee kuitenkin säätiön hallintoneuvosto tai säännöissä määrätty muu taho kuin hallitus, säännöissä voi määrätä toistaiseksi jatkuvasta toimikaudesta. Jos säätiön hallitus valitsee jäsenensä, säätiön perustamiskirjassa voi määrätä, että hallituksen yhden jäsenen toimikausi kestää eliniän tai on muuten toistaiseksi jatkuva.

Voidaan havaita, että osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa lainsäädännössä on sinänsä joitakin joustoelementtejä, joita hyödyntäen kenties olisi mahdollista rakentaa valtion ja muiden osallistujien varaan ja näiden yhteisömuotojen pohjalle toimija, joka voisi vastata osatyökykyisten työllistämistä. Tämä olisi joka tapauksessa varsin väkinäistä eikä siitä olisi varsinaista hyötyä nähtävissä, koska nämä yhteisömuodot eivät kuitenkaan sisällä vastapainoksi mitään ratkaisevan edullisia piirteitä valtion harjoittamaan osatyökykyisten työllistämistoimintaan. Mainitut yhteisömuodot saattavat kuitenkin olla

paremmin soveltuvia muiden kuin valtion toiminnan muodoiksi myös osatyökykyisten työllistämiseksi. Työpankkitoiminnassa osuuskuntamuotoa olisi saanut käyttää, mutta sitä ei käytetty.

Jos valtion lisäksi toivottaisiin uuteen toimijaan osallisiksi muitakin tahoja, silloin toimijan tulisi olla osakeyhtiö. Muunlaisia osatyökykyisten työllistämistoiminnassa kysymykseen tulevia valtion ja yhden tai useamman muun toimijan yleisiä yhteisömuotoja ei ole silloin, kun valtiolla on keskeinen rahoitusvastuu ja suuri ohjausintressi. Mahdollista on sinänsä tietenkin säätää tähän tarkoitukseen uniikki yhteisö.

11.4 Valtion omistusosuus

Muiden omistajien kytkemisellä mukaan toimintaan tulisi saada nettohyötyä valtion tavoitteiden kannalta. Toisaalta ulkopuolisten osallistuminen edellyttäisi niiden kannalta jotakin kiinnostavaa, jonka ne voisivat omistuksen kautta saada.

Osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvää osakeyhtiötä ei kannata ehdoin tahdoin yrittää vääntää sellaiseksi, että se olisi houkutteleva sijoituskohde ulkopuolisten kannalta. Toimintahan ei olisi varsinaisesti voittoa tuottavaa vaan vahvasti omistajan subventoimaa. Mahdollinen tekninen voitto syntyisi omistajan subventiosta. Näin on myös Samhall-yhtiössä, jonka subvention maksava valtio omistaa kokonaan.

Tarvittava osakepääoman määrä olisi sen verran kohtuullinen, että valtiolle ei tuottaisi ongelmia rahoittaa sitä kokonaan itse. Jos osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvä osakeyhtiö ajautuisi taloudellisiin vaikeuksiin, valtio joutuisi sen vetämään kuiville. Olisi varmasti varsin vaikeata löytää tahoja, joka haluaisi silloin osallistua omilla rahoillaan yhtiön pelastamiseen valtion rinnalla. Joka tapauksessa valtio joutuisi jatkuvasti suurelta osin (yhtiön tulorahoituksen lisäksi siis) rahoittamaan yhtiön muuten tappiollista toimintaa, kuten tapahtuu Samhall-yhtiönkin osalta. Onkin perusteltavissa se johtopäätös, että taloudellisista syistä valtion ei hevin kannattaisi pyrkiä kytkemään mukaan muita omistajia.

Toiminnallisesti muihin omistajiin liittyisi joitakin haittapuolia. Yhtiöllä tavoiteltu toiminnan tarkoitus ja kohderyhmien valikoituminen (esim. vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin) saattaisivat ajan myötä käytännön tasolla vinoutua vieraiden intressien painaessa mahdollisesti yksittäisiä ratkaisuja toiseen suuntaan. Valtion pyrkimys ohjata yhteiskunnallista tehtävää suorittavan yhtiön toimintaa haluamallaan tavalla hankaloituisi, jos yhtiöllä olisi myös muita omistajia.

Muut yhteiskunnalliset toimijat, kuten kunnat tai vaikkapa työeläkelaitokset, eivät mahdollisesti kokisi samalla ehdottomuudella omakseen juuri vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten asiaa kuin valtio. Ne saattaisivat painottaa enemmän muita työllistettäviä osatyökykyisiä, joiden osalta taloudellinen nettovaikutus niille maksajina olisi ehkä edullisempi.

Kunnilla on valtiota huomattavasti heikompi taloudellinen kantokyky, ja kunnat kilpailevat taloudellisesti keskenään, mitkä molemmat tekijät vaikuttavat vähintäänkin välillisesti siihen, että kunnat eivät lähtökohtaisesti instituutioina koe valtiota enemmän tehtäväkseen juuri heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten auttamista. Tällaiset talouden kannalta haastavat asiat ovat lopulta kuitenkin ensisijaisesti koko yhteiskunnan vastuulla. Valtiolla on viime kädessä leveimmät hartiat sallia painoarvoa altruistisille ym. taloudellisista hyötytekijöistä piittaamattomille seikoille.

Työeläkeyhtiöillä on kunnista poikkeava asema suhteessa vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Niiden kannalta liikeyrityksinä kiinnostavinta olisi kuitenkin rahoittaa toimintaa, joka olisi niille voitollista – toisin sanoen liiketaloudelliset hyötyjen tulisi ylittää kustannukset. Tällaiseen tilanteeseen on vaikeata päästä, jos kohderyhmänä todella ovat nimenomaan vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset. Tämän ryhmän ihmisillä ei ole paljon ansiotyötä ja siihen perustuvia oikeuksia takanaan.

Sekä kunnat että työeläkelaitokset voivat perustaa vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä edistäviä organisaatioita. Sellainen kehitys on toivottavaa. Tällaisten toimijoiden kautta olisi analysoitavissa, miten ne suuntautuisivat ja millaisia tuloksia esim. vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta saavutettaisiin. Tällaisetkin toimijat saattaisivat tukeutua valtion rahoitukseen, kuten palkkatukeen. Omalla rahalla tapahtuva altruismi on lopulta sittenkin kovin testi.

Muiden omistajien avulla voitaisiin ajatella tavoiteltavan laaja-alaista asiantuntemusta osakeyhtiön toimintakenttään ja lisävoimaa sekä monipuolista näkemystä yhtiön kehittämiseen. Nämä tavoitteet ovat hyvin tärkeitä toiminnan onnistumisen kannalta, mutta ne eivät sinänsä edellytä välttämättä omistusjärjestelyitä vaan niihin voidaan päästä muillakin keinoilla. Ulkopuolista asiantuntemusta ja näkemyksellisyyttä sekä tavoitteellista edelläkävijyyttä ja progressiivista otetta ylipäänsäkin voidaan saada mm. hallituksen jäsenyyksiä hyödyntämällä ja tasokkaita konsulttipalveluita käyttämällä.

Perustelluinta olisi, että valtio omistaisi vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvän toimijan kokonaan.

11.5 Valtion liikelaitos

Valtion toiminnan osakeyhtiölle vaihtoehtoisena muotona ei oikein voi toimia virasto, koska se sopii suhteellisen huonosti liiketoiminnan harjoittamiseen.

Valtion liikelaitos sen sijaan voisi olla mahdollinen malli silloin, kun valtion lisäksi ei olisi muita omistajia.

Valtion liikelaitos on tarkoitettu osakeyhtiön tavoin liiketaloudelliseen toimintaan. Liikelaitosmalli on osakeyhtiötä enemmän kallellaan tilanteisiin, joissa yhteiskunta sekaantuu vahvasti toiminnan ohjaukseen tai rahoittamiseen. Valtion liikelaitoksella on siis piirteitä, jotka istuisivat ehkä osakeyhtiötä paremmin selkeän sosiaalipoliittisen tehtävän ja liiketaloudellisen toimintatavan yhdistämiseen.

Liikelaitoksista on säädetty perustuslain 84 §:ssä ja laissa valtion liikelaitoksista sekä laissa Metsähallituksesta. Nykyisiä liikelaitoksia ovat Senaatti-konserni ja Metsähallitus.

Perustuslain 84 §:n mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsitteilyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Jos osatyökykyisten työllistymistä hoidettaisiin valtion liikelaitoksella, siitä olisi säädettävä erillinen laki. Perustuslaissa on varauduttu siihen, että eduskunta asettaa valtion budjetissa tavoitteita toiminnalle ja että toiminnan rahoitusta hoidetaan joltain osin valtion budjetin kautta.

Liikelaitosmalli voisi tulla harkittavaksi varsinkin, jos toiminnassa sosiaalipoliittinen rooli korostuu ja liiketaloudellinen rooli jää vähäisemmäksi. Tämä on sitä mahdollisempaa, mitä enemmän keskitytään kaikkein vaikeimmassa asemassa olevan asiakaskunnan aseman kohentamiseen.

Perustuslaissa ei ole suoraan säännelty liikelaitokselle sallittuja tehtäviä. Nykyiset liikelaitokset palvelevat lähinnä valtion organisaatioiden sisäistä toimintaa tai valtion omaisuuden ylläpitoa ja hyödyntämistä. Laki valtion liikelaitoksista näyttäisi lähtevän siitä, että liikelaitosten toiminta suuntautuu valtion sisälle ("Valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille ..."). Kuitenkin Metsähallituksella on tytäryhtiöidensä kautta ja muutenkin merkittävää ulos suuntautuvaa liiketoimintaa.

Perustuslaki lähtee siitä, että liikelaitoksen tehtävistä säädetään lailla eli esim. uutta liikelaitosta koskevalla lailla. Lähtökohtaisesti on vaikeata nähdä perusteita, miksi lainsäätäjän

valtaa liikelaitoksen tehtävämäärittelyssä olisi perustuslain nojalla rajattava vain valtion sisäisiin palveluihin. Perustuslain säännösten esitöistä ei ainakaan pintapuolisella tarkastelulla löydy viitteitä siihen, että liikelaitos voisi toimia vain valtion sisäisten palveluiden tuottajana. Säännösten taustalla olleessa vuoden 1987 laissa valtion liikelaitoksista ei myöskään rajata liikelaitosten toimialaa tähän suuntaan.

Liikelaitoksen tehtävänä osatyökykyisten työllistymisen edistäminen olisi puhtaasti yhteiskuntapoliittinen tehtävä ja liittyisi usean viraston keskeisiin tehtäviin. Kysymys ei olisi liiketoiminnan harjoittamisesta niinkään sen itsensä vuoksi kuin valtion vastuulla olevien ihmisten tukemisesta heille annettavilla työllistymistä edistävillä palveluilla ja työtehtävillä. Tämän voi siis nähdä myös niin, että liikelaitos tukisi palveluillaan nimenomaan valtion ja sen useiden virastojen keskeisiä tehtäviä.

Perustuslaista ei näyttäisi johtuvan estettä osatyökykyisten työllistämistä edistävän toiminnan organisoimiselle liikelaitospohjalle.

Metsähallituksen rakenne on eräs organisoinnin vaihtoehto. Siinä on liiketoiminta erotettu tytäryhtiöiksi ja julkiset hallintotehtävät hoidetaan erillään liiketoiminnasta. Tämä malli voisi olla hyvä siksi, että valtio viime kädessä vastaa valtioon kuuluvan liikelaitoksen vastuista. Tällainen konkurssisuoja olisi vaikeasti sovitettavissa yhteen EU:n kilpailulainsäädännön vaatimusten kanssa silloin, kun osatyökykyisten työllistämistä harjoittava toimija osallistuisi kilpailuun muiden markkinatoimijoiden kanssa.

Sen sijaan voisi hyvin ajatella, että

liikelaitoksen omistama tytäryhtiö (eli osakeyhtiö) voisi vastata markkinoilla kilpailevasta liiketoiminnasta.

Osakeyhtiö olisi konkurssikelpoinen, eikä sillä olisi valtion takaus- tm. automaattista suojaa etunaan.

Liikelaitos itse voisi, paitsi hallita tytäryhtiön osakkeita, myös harjoittaa sellaista toimintaa, joka ei häiritse markkinoita. Luonteva vaihtoehto olisi, että liikelaitos vastaisi kaikenlaisesta vastuullaan olevia osatyökykyisiä koskevasta sosiaalipoliittisin yms. näkökohdin annettavasta palvelutoiminnasta. Tällaisella ihmisten auttamisella pyrittäisiin mm. pienentämään sitä tuottavuuseroa, joka vallitsee osatyökykyisten ja täysimääräisesti työkykyisten työntekijöiden välillä. Samalla pienentäisi yhteiskunnan taloudellisen tuen tarve. Ruotsin Samhall-yhtiössä vastaavanlaisia palveluita annetaan saman osakeyhtiön sisällä valtion könttäkorvausmäärärahan suomalla rahoituksella.

Valtion liikelaitoksille voidaan lailla säädetyllä tavalla myöntää määrärahoja yhteiskunnallisten tehtävien hoitoon.

Metsähallituksesta annetun lain 28 §:ssä säädetään, että Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien hoidosta saatavilla maksuilla ja tuotoilla. Julkisten hallintotehtävien hoitoa voidaan rahoittaa myös julkisella hankerahoituksella.

Uuden osatyökykyisten työllistämistä koskevan mallin tapauksessa uutta liikelaitosta koskevassa laissa olisi siis säädettävä, että liikelaitos voi hoitaa tehtäviään itse tai tytäryhtiönsä kautta ja miten eri tehtävien kustannuksia korvattaisiin valtion talousarvion määrärahoilla.

Senaatti-kiinteistöjen osalta on vastikään säädetty muutos (HE 31/2020 vp), jolla mahdollistetaan tytärliikelaitoksen perustaminen. Tytärliikelaitoksen päätehtävä on tuottaa Puolustusvoimien tilapalvelut. Vaihtoehtojen joukkoon kuuluu siis jatkossa myös mahdollisuus käyttää tätä uutta liikelaitos-tytärliikelaitos-rakennetta.

Osatyökykyisten työllistämisen edellytyksiä vahvistava ja osatyökykyisiä työllistävä toimija voisi olla lailla perustettava valtion liikelaitos tytäryhtiöineen tai vaihtoehtoisesti osakeyhtiö mahdollisine tytäryhtiöineen.

Selvityksessä nimitetään myöhemmin tässä tarkoitettua toimijaa yksinkertaisuuden vuoksi **Yrityskonserniksi**, ellei ole tarpeen käsitellä jonkin organisointimuodon erityiskysymyksiä.

11.6 Tehtäväalueet ja niiden organisoinnin vaihtoehtoja

Perustettavalla Yrityskonsernilla olisi vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämisen eli liiketoiminnan lisäksi myös muita tehtäviä. Uusi toimija vastaisi toisena tehtävänä sen toiminnan piiriin osoitetuille osatyökykyisille tärkeiden työllistymistä edistävien palveluiden asianmukaisuudesta ja riittävydestä varmistaen niitä, järjestäen niitä tai tuottaen niitä itse. Yrityskonsernin kaksi perustoimintamuotoa olisivat palvelutoiminto ja liiketoiminta, jotka tukeutuisivat valtion vahvaan rahoitustukeen.

Selvityksen toimeksiannossa mainitaan, että hallituksen päätöksen mukaan tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki. Kolmantena tehtäväalueena voisikin olla sellaisten muiden vaikeassa asemassa olevien ihmisryhmien työllistämisen auttaminen, jotka pyrkiessään työmarkkinoille tyyppillisesti kohtaavat huomattavia esteitä

mm. ennakkoluulojen tai pelkojen vuoksi. Tällaisia henkilöryhmiä ovat mm. iäkkäät työttömät, vailla ammatillista koulutusta olevat nuoret, vammaiset, maahanmuuttajataustaiset henkilöt ja vankeudesta vapautuneet henkilöt. Kysymys ei tällöin olisi osatyökykyisistä eikä tuottavuuden alenemaa tai siihen perustuvaa kompensatiota lähtökohtaisesti näiden ihmisten kohdalla olisi. Yrityskonsernin toiminnalla helpotettaisiin mainittujen ihmisten pääsyä avoimille työmarkkinoille. Toiminta olisi markkinaehtoista ja hyödyntäisi vain muidenkin toimijoiden käytettävissä olevia työllisyystukia. Mitään erityistukea ei annettaisi, koska siihen ei olisi tarvetta lähtökohtaisesti täysin työkykyisten ja pääosin ammattitaitoisten henkilöiden ollessa kysymyksessä.

Tarkoitus olisi Yrityskonsernin osaamisella ja luotettavalla maineella tukea korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien edellytyksiä ylittävää asenteelliset esteet. Yrityskonsernin tätä varten perustettu tytäryhtiö ottaisi näihin ryhmiin kuuluvia osaaviksi ja luotettaviksi arvioimiaan henkilöitä palvelukseensa siinä vaiheessa, kun heidän työpanoksensa olisi onnistuttu myymään markkinaehtoisesti ulos.

Tytäryhtiö antaisi sopimusehdoin ostajalle turvaa sen varalle, että työntekijä osoittautuisikin pettymykseksi. Ostaja pääsisi sopimuksen perusteella helposti eroon työntekijästä, joka silloin jäisi tytäryhtiön vastuulle. Tästä voisi koitua tytäryhtiölle kustannuksia. Tytäryhtiö rahoittaisi toimintaansa ottamalla siivun siitä korvauksesta, jonka ostaja maksaa työntekijän suorituksista.

Mallin etuna olisi se, että korkean kynnyksen omaaviin ryhmiin kuuluvat täysipainoiset työntekijät saisivat selkänajakseen uskottavuuden lisäystä pyrkiessään työllistymään markkinaehtoisesti. Tilaajatyönantaja voisi nähdä tilanteen niin, että kun kerran yhteiskunnan arvostettu taho olisi todennut työnhakijan hyväksi ja olisi valmis takaamaan työntekijän suorituskyvyn, tilaajatyönantaja voisi vähäisellä riskillä käyttää työntekijää. Jos malli toimisi tarkoitetulla tavalla, jossakin vaiheessa tilaajatyönantaja vakuuttuisi omakohtaisesti työntekijän täysipainoisuudesta ja ottaisi tämän suoraan palvelukseensa. Tytäryhtiön tulisi tukea työntekijän siirtymistä suoraan tilaajatyönantajan palvelukseen heti, kun se tilaajatyönantajalle kävisi.

Yhteenvedon Yrityskonsernin kolme tehtäväaluetta voisivat siis olla:

1. vaikeimmissa asemassa olevien osatyökykyisten saamien palveluiden varmistaminen ja tarvittava täydentäminen (julkisella rahoituksella)
2. vaikeimmissa asemassa olevien osatyökykyisten työllistäminen (mm. tuotteiden ja suoritusten myynti valtion korvatussa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan)
3. korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien muualle työllistymisen järjestäminen (ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea)

Tehtävien hoitaminen olisi järkevää organisoida niin, että erityyppiset tehtäväalueet erotetaan riittävästi toiminnallisesti ja kirjanpidollisesti toisistaan. Niiden rahoituslogiikka on kussakin erilainen ja erottelemalla voidaan mm. välttää ristiinsubventoinnin vaaroja. Ruotsin mallin rahoituslogiikka ei edellytä osatyökykyisten työllistymistä ja työntekoa tukevien palveluiden ja osatyökykyisten työnteossa ilmenevän tuottavuusvajeen kompensoinnin erottamista toisistaan, vaan nämä käsitellään ikään kuin saman asian osina ja korvataan könttäkorvauksella.

Periaatteessa edellinen (palvelut osatyökykyiselle) aiheuttaa sellaisia kustannuksia, joita on hankala ajatella vyörytettävän kilpailluilla markkinoilla hintoihin. Jälkimmäisestä (työstä alhaisella tuottavuudella) taas markkinoilta saa osan eli tehdyn työn hinnan. Saamatta jää tuottavuusvajeesta johtuen tekemättä jäävän työn hinta. Tämän tekemättä jääneen työn aiheuttama vaje voidaan ajatella siirrettävän valtion korvattavaksi kuten Ruotsissa todetaan tehtävän.

Sen sijaan palveluita korvattaessa kysymys ei tarkkaan ottaen ole työnteossa ilmenneen tuottavuusvajeen korvaamisesta vaan aivan muusta eli julkisten palveluiden tuottamisesta osatyökykyisille. Palvelutoiminto perustuu ennen kaikkea yhteiskuntapoliittisiin tarpeisiin saada osatyökykyisten henkilökohtaisia ominaisuuksia ja elämänhallintaa vahvistetuiksi. Se ei itsessään ole alkuunkaan liiketoimintaa, vaikka sillä on välillisiä vaikutuksia asianomaisten pärjäämiselle liiketoiminnan tehtävissä. Pääosin osatyökykyisen saama palvelutoiminta rahoitettaisiin Yrityskonsernin ulkopuolella osana yleisiä työvoimahallinnon tai muiden viranomaisten palvelurakenteita.

Kuten aiemmin todettiin, liikelaitosmallissa varsinainen markkinoilla tapahtuva liiketoiminta olisi syytä organisoida tytäryhtiöksi. Ei ole kuitenkaan selvää syytä, miksi osakeyhtiössä myyntitoiminta tai palvelutoiminta pitäisi erottaa tytäryhtiöksi. Kun osatyökykyinen on osallinen sekä palvelutoiminnoissa että myyntitoiminnoissa, ja nämä liittyvät asiallisesti toisiinsa, on yksinkertaisinta, että toimijoita on vain yksi eikä kaksi.

Tarvittava taloudellinen erillisuus voitaisiin osakeyhtiömallissa toteuttaa riittävästi erillisten liiketoiminta-alueiden kautta.

Sen sijaan mainittu kolmas tehtäväalue eli korkean työllistymiskynnyksen kohtavien työkykyisten työllistäminen olisi selvintä organisoida erilliseksi tytäryhtiöksi sekä osakeyhtiö- että liikelaitosmallissa.

Tämä tehtävä poikkeaa logiikaltaan ja rahoitukseltaan täysin kahdesta muusta.

Ruotsin Samhall-yhtiö toimii maanlaajuisesti useilla paikkakunnilla. Tämä liittyy osaltaan Samhallin historiaan, kun se koottiin aikanaan suuresta määrästä paikallisia toimijoita.

Myöskin Suomen mallin toimija voisi harjoittaa toimintaa eri puolilla maata. Mahdollisilla toimintaseuduilla tulisi kuitenkin olla riittävästi vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä, koska hyvä toimintakyky, esim. palveluprojektien toteutus, vaatii tietyn kriittisen massan työntekijöitä. Toiminnan kohderyhmää koskevien vaatimusten tulisi joka tapauksessa olla yhtä kunnianhimoisia kaikilla seuduilla.

Yrityskonsernin toiminta olisi järkevää aloittaa parilla-kolmella väestörikkaalla seudulla.

Alueellista laajentamista voisi harkita siinä vaiheessa, kun konsepti on saatu toimimaan vakaasti mahdollisten ensi vaiheiden tarkistusliikkeiden jälkeen.

12 Palvelutoiminta ja sen suhde liiketoimintaan

Järjestelmä toimisi niin, että TE-toimistot osoittaisivat kriteerit täyttäviä osatyökykyisiä, jotka saisivat siirtyä suostumuksellaan esivaiheena ensin Yrityskonsernin palvelutoiminnon piiriin. Palvelutoiminto ottaisi henkilöt vastaan, perehtyisi heidän tilanteeseensa ja varmistaisi yhdessä heidän kanssaan julkisten palveluiden saamisen ja toimivuuden. Palvelutoiminto täydentäisi tarvittaessa palveluita ostopalveluin tai viime kädessä omalla tuotannolla. Palveluita annettaisiin osatyökykyisille sekä ennen työskentelyä liiketoiminnassa että sen aikana.

Liiketoiminta vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä ja rekrytoisi työntekijänsä palvelutoiminnossa olevien osatyökykyisten joukosta.

12.1 Työnteon edellytyksiä ja työntekoa tukeva palvelutoiminta

Lähtökohtaisesti Yrityskonserniin osoitetut osatyökykyiset ovat siirtyessään jo saaneet ja saavat jatkuvasti suuren määrän monipuolisia julkisia palveluita ja ovat kokeneet erilaisia työllistymiseen tähtäviä vaiheita. Tämä asiakassuhde julkisiin palveluihin ei katkeaisi siirryttäessä Yrityskonserniin. Julkisista palveluista vastaavat viranomaiset ja Yrityskonsernin henkilökunta sovittaisivat toimintansa yhteen mm. niin, että tarvittavia tietoja välitettäisiin osatyökykyisen suostumuksella ja Yrityskonserni rakentaisi toimenpiteensä julkisten palveluiden varaan niitä tarvittaessa täydentäen.

Palvelutoiminnossa olisi tarvittava määrä eri alojen ammattilaisia, ja se ostaisi tarvittavan konsultti- ym- osaamisen. Palvelutoiminnon asianmukainen resurssointi olisi tärkeä edellytys onnistumiselle, koska vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset tarvitsevat työssä menestyäkseen selkänokjaiseen oikein mitoitettuihin ja kohdistettuihin sekä laadukkaasti palveluita. Osatyökykyisen saaman palvelupaketin vaikuttavuuden nosto on eräs niistä asioista, joiden avulla uuden toimijan kautta voidaan päästä parempiin tuloksiin osatyökykyisten työllistämiseksi. Merkittävä osa palveluista annetaan vasta työnteon aikana, ja näillä palveluilla voidaan varmistaa työnteon onnistuminen ja jatkuminen.

Yrityskonsernin palvelutoiminto vastaisi osatyökykyisen saamien työnteon edellytyksiä ja työntekoa tukevien palveluiden varmistamisesta hyödyntäen

mahdollisimman pitkälle asiakkaan saamia julkisia palveluita ja tarvittaessa ostaen täydentäviä palveluita tai viime kädessä tuottaen niitä itse.

Palvelutoiminto ottaisi vastuulleen osatyökykyisen valmentamisen ja asioiden hoitamisen tarpeen mukaan sellaiseen vaiheeseen, että työllistyminen voisi menestyksellä onnistua ja jatkuu.

Työttömällä osatyökykyisellä voi saadessaan TE-toimistolta osoituksen siirtyä Yrityskonsernin palvelutoiminnon piiriin olla jo olemassa jokin häntä koskeva työllistymisen edellytyksiä kohentava palvelusuunnitelma, kuten työllistymissuunnitelma, aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Näiden syntymistä, toteuttamista tai vaikuttavuutta ei tulisi uudella mallilla mitenkään haitata. Yrityskonsernin palvelutoiminnossa olisi järkevää hyödyntää jo tehtyä suunnittelua ja sovittuja palveluita. Yrityskonserniin siirtyville osatyökykyisille tulisi antaa ne julkiset palvelut, joita annetaan muillekin työttömille tai työllistyneille. Yrityskonserniin osoittamisen johdosta ei siis saisi lopettaa normaalien julkisten palvelujen antamista.

Jos jo tehdyt suunnitelmat ja toimenpiteet ovat hyviä ja riittäviä, ei palvelutoiminnon tarvitsisi niihin kajota vaan seurata niiden asianmukaista toteutusta. Yrityskonsernin palvelutoiminto voisi nojata niihin ja rakentaa niiden päälle jotain täydentävää, jonka se arvioisi hyödylliseksi. Jos ongelma on se, että nykyiset palvelut eivät riitä vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten auttamiseen, ratkaisu ei ole niiden poistaminen vaan pikemminkin tehokkaampi hyödyntäminen ja täydentäminen. Olennaista on vain, että uuden toimijan mallin ei sinänsä tarvitsisi kaavamaisesti muuttaa tai korvata kenenkään oikeuksia ja mahdollisuuksia nykyisiin etuuksiin ja palveluihin, vaan se tulisi nähdä ennen kaikkea täydentäjänä ja tehostajana tilanteissa, jotka ovat erityisen haastavia. Keskeistä olisi edetä pragmaattisesti kunkin tilanteen pohjalta tavoitteena mahdollisimman tehokas tulos.

Palvelutoimintoon tullessaan osatyökykyinen voi parhaillaan saada tai olla jatkossa saamassa erilaisia julkisia palveluita, kuten tieto- ja neuvonta-, koulutus- ja osaamis-, uravalmennus-, työhönvalmennus-, terveyden edistämis- tai kuntouttavan työtoiminnan palveluita tai työ- ja koulutuskokeilujaksoja. Palvelutoiminto voisi tältä pohjalta

- kartoittaa osatyökykyisen saamat julkiset palvelut tarvittavin yhteydenotoin osatyökykyisen apuna
- perehtyä osatyökykyisen työkyvyn arviointiin ja analysoida muutenkin hänen tilannettaan hänen suostumuksellaan (tehdyt työkyky- ym. arviot, lääkärintodistukset yms. pohjana)
- täydentää tarvittaessa julkisia palveluita koskevaa neuvontaa ja osatyökykyisen avustamista työuran suunnittelussa ja osaamisen kehittämisen suunnittelussa

- tukea osatyökykyistä välttämättömien siviiliasioiden hoitamisessa, ml. lomakkeiden laadinnassa viranomaisille tai työnantajille ja valmentautumisessa neuvotteluihin tai haastatteluihin
- järjestää täydentävää työhön valmennusta, työn ja työolosuhteiden muotoilua ja muuta tukea työn aikana

Palvelutoiminto voisi osatyökykyisen kanssa miettiä, puuttuuko osatyökykyiseltä jotakin työllistymisedellytysten kannalta olennaisen tärkeätä palvelua tai tukea, jonka palvelutoiminto voisi osatyökykyisen apuna varmistaa julkisten palveluiden kautta, ostoin tai omalla tuotannolla. Tällöin olisi muutosten arvioinnissa otettava huomioon niiden mahdollinen heikentävä vaikutus olemassa oleviin etuuksiin.

Hyödyllisiä täydentäviä palveluita voitaisiin tarvittaessa ostaa esim. muilta välityömarkkinatoimijoilta ja järjestöiltä. Jos palveluiden hankinta edellyttäisi kilpailutusta, Yrityskonserni voisi ne kilpailuttaa tai hyödyntää tilanteen salliessa esim. Hansel Oy:n puitesopimuksia.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tuen tarpeet ovat korostetun yksilöllisiä. Voi olla tilanteita, joissa esim. tarkastelun painopiste on ollut työvoimahallinnon palveluissa mutta osatyökykyinen tarvitsisikin enemmän sosiaalitoimen palveluita. Tällainen riski voi olla mm. sairaiden ja vammaisten kohdalla. Palvelutoiminto voisi tarkistaa palvelukokonaisuuden tasapainon ilman hallinnonalarajoitteita. Kiireessä voi jäädä katveita. Laajassa Euroopan maita koskevassa tutkimuksessa tarkasteltiin kroonisesti sairaiden integrointia työelämään ja havaittiin mm., että annettuja politiikkasuosituksia noudatettiin käytännön tasolla usein varsin huonosti, vaikka niitä pidettiin sinänsä hyvin tärkeinä (Vlachou ym.).

Jotkut osatyökykyiset saattaisivat hyötyä lisäkoulutuksesta. Tähänkin tulisi olla mahdollisuus, ja palvelutoiminto voisi yhdessä osatyökykyisen kanssa arvioida koulutustarpeen. Kouluttautuminen voitaisiin suunnitella siten, että se voisi jatkua myös liiketoimintavaiheessa. Palvelutoiminnolla tulisi olla hyvät verkostoyhteydet koulutuksen tarjoajiin. Jos julkiset koulutuspalvelut edellyttäisivät täydennystä joiltakin osin, palvelutoiminto voisi tarvittavan lisäkoulutuksen ostaa. Palvelutoiminto tukisi osatyökykyisen arjen suunnittelua niin, että tarvittava koulutus saataisiin niveltymään toimivalla tavalla muuhun ohjelmaan.

Yrityskonsernin palvelutoiminto toimisi eräänlaisena osatyökykyisen yksilöllisenä managerina ja valmentajana.

Yrityskonsernin mahdollisuudet kohentaa osatyökykyisten asemaa perustuisivat mm. siihen, että Yrityskonserni voisi keskittyä paljon pienemmän ihmisryhmän etujen ajamiseen kuin esim. TE-hallinto tai kuntien viranomaiset. Kullekin osatyökykyiselle olisikin

tarkoituksenmukaista nimetä vastuuhenkilöt, jotka vastaisivat osatyökykyisen palvelukonaisuuden seurannasta ja ohjaisivat osatyökykyistä kaikessa työnteon edellytyksiä ja työntekoa vahvistavassa toiminnassa. Vastuuhenkilöt ottaisivat tarvittaessa selvää asioista ja neuvottelisivat eri suuntiin mm. pääsystä palveluihin.

Yrityskonsernin palvelut olisivat osatyökykyiselle lähtökohtaisesti maksuttomia. Jos niitä tarjottaisiin tälle ihmisryhmälle maksullisina markkinoilla, kysyntää ei olisi. Työntekijöille annettavat palvelut olisivat luonteeltaan vahvasti sosiaalipoliittisia, eikä asiakasmaksuserusteisuus tässä tapauksessa hyvin sovellu kustannusten kattamiskeinoksi.

12.2 Työnteon opettelu palvelutoiminnon keinovalikoimassa

Usein osatyökykyisen arvioidaan olevan tilanteessa, jossa monet palvelut on jo läpikäyty ja paras keino päästä eteenpäin olisi harjaantuminen työssä. Taustalla voi olla samantapaisten palveluiden toistuminen yhä uudestaan ja kokemukset monenlaisesta ei-työsuhteisesta toiminnasta tai suorastaan turhauttavaksi koetusta puuhastelusta. Seuraavalle askelmalle pääsemiseksi olisi siirryttävä aitoon työmaailmaan ja hankittava osaamista työtä tekemällä. Toisinaan suoraviivainen siirtyminen työhön olisi paras keino kohentaa osatyökykyisen työnteon edellytyksiä ja päästä pysyvään työllistymiseen. Erilaiset henkilön kehittämistarpeet hoidettaisiin silloin työtä tekemällä tai työn ohessa. Näinhän mm. Samhall-malli pitkälti toimii.

Kiinnostava vedenjakaja on kysymys siitä, onko työntekoa opeteltava ennen työsuhdetta vai vasta työsuhteessa vai onko peräti lähdeittä siitä, että työntekoa ei tarvitse varsinaisesti opetella vaan aloittaa vain työnteko. Tätä kysymystä käsitellään mm. IPS-toimintamallia koskevassa selvityksessä (Raivio ym.). IPS-malli on kunnianhimoinen toimintamuoto, jolla tähdätään palveluiden saumattomuuden parantamiseen ja niiden kytkemiseen painotetusti työtekovaiheeseen.

Suomessa on käytössä paljon erilaisia muotoja, joissa työtä tehdään lyhytaikaisesti ilman toistaiseksi solmittua työsuhdetta. Monissa niistä on tavoitteena työntekoon harjaantuminen ja pysyvä työsuhde myöhemmin. Tällaisia muotoja ovat työharjoittelu, kuntouttava työtoiminta, oppisopimuskoulutus, työkokeilu yms. työntekoon harjoittavat sopimussuhteet. Osatyökykyisiä rekrytoivat toimijat edellyttävät usein, että työntekoa on harjoiteltu ennen varsinaista rekrytointia.

Harjoitteluvaiheessa on mahdollista kehittää taitoja ja samalla arvioida osatyökykyisen soveltuvuutta työtehtäviin. Tällainen vaihe on ymmärrettävä, jotta kaikki osapuolet voivat

etukäteen varmistua työsuhteen riittävästä edellytyksistä ja tekijän ja työn yhteensopivuudesta. Tämä ei merkitse sitä, etteikö työllistynyt osatyökykyinen opettelisi ja oppisi vielä paljon uutta myös työsuhteessa ollessaan. Valmennus- ja harjoitteluvaiheen jälkeen osatyökykyisen lähtötaso on vain korkeampi ja valmiudet kehittyneemmät työn tekemiseen.

Suomen mallissa tavoitteena tulisi olla osatyökykyisten ripeä työllistyminen toistaiseksi jatkuviin työsuhteisiin, ensin ehkä uudessa Yrityskonsernissa ja sitten avoimilla markkinoilla muun työnantajan palveluksessa. Kun puhutaan vaikeimmin työllistyvistä osatyökykyisistä, on hyvä antaa uudelle toimijalle eli Yrityskonsernille alussa mahdollisuus tarkistaa osatyökykyisen tilanne ja varmistaa tarvittavin toimenpitein hänen valmiutensa asianmukaiseen työntekoon. Joskus kunnollinen valmentautuminen kannattaa tehdä ennen työpaikkaa. Jos niin on jo tapahtunut aiemmassa vaiheessa, pysyvä työllistyminen voidaan silloin toteuttaa heti.

Mikäli osatyökykyinen hyötyisi ensisijaisesti työssä tapahtuvasta kehittämisestä ja hän olisi esim. jo saanut tarpeelliset palvelut tai niistä ei arvioitaisi olevan mainittavaa hyötyä,

työharjoittelumahdollisuuksia voitaisiin järjestää myös Yrityskonsernin palvelutoiminnon piirissä ennen siirtymistä varsinaisen liiketoiminnan puolelle.

Mahdollisuuksia opetella työntekoa voitaisiin tarjota esim. työkokeiluun, harjoittelupaikoin, oppisopimuskoulutuksin, tuntityösopimuksin, yritysyhteistyöllä yms. keinoin. Tämä edellyttäisi sitä, että palvelutoiminto olisi verkostoitunut eri tahoille niin, että soveltuvia paikkoja eri tilanteissa voitaisiin räätälöidä ja saada sovittua mahdollisimman kitkattomasti.

Osatyökykyisen vastuuhenkilöt auttaisivat paikkojen järjestämisessä ja osatyökykyisen sovittautumisessa tilanteisiin ja huolehtisivat tarvittavasta yhteydenpidosta työnantajaan. Palvelutoiminto antaisi kaiken tuen työnteen opetteluvaiheessa sekä osatyökykyiselle että työnantajalle.

Olisi myös mahdollista, että palvelutoiminto voisi työn luonteesta riippuen luoda työntekolle harjoitteluolosuhteet myös omana tuotantonaan. Esimerkkinä tällaisesta voisi käydä vaikkapa omien tai tarkoitukseen käytettävissä olevien (esim. valtion) tilojen ja alueiden siivous tai omien kiinteistöjen huoltotoiminnan avustaminen muutoin.

Jos osatyökykyinen kuitenkin on jo aiemmin ollut laajasti erilaisissa työnteen edellytyksiä kohentavissa palveluissa ja työharjoittelussa yms. ja hän on jo varsin valmis työhön, hänet on yleensä syytä palkata liiketoiminnan puolelle varsinaisiin työtehtäviin.

Ratkaisevaa on henkilön tilanteen yksilöllinen arviointi, eikä ole syytä etukäteen asettaa mitään paineita toimia tavalla tai toisella. Kaavamaisia menettelytapoja tulisi välttää.

Vaikka käytettävissä olisi osaava palvelutoiminto, jonka kautta osatyökykyisen tulisi joka tapauksessa kulkea, se ei pakota pysähtymään ja käyttämään palvelumahdollisuuksia, vaan osatyökykyinen voitaisiin niin harkittaessa palkata heti liiketoimintaan. Tämä tapahtuisi kuitenkin Yrityskonsernin liiketoiminnan ehdoilla sen vakuututtua riittävästi osatyökykyisen soveltuvuudesta.

Verrattuna Ruotsin malliin rekrytointi työntekijäksi liiketoimintaan voisi joidenkin osatyökykyisten kohdalla tapahtua jonkin verran myöhemmin vasta tarvittavien palvelu- ja harjoitteluvaiheiden jälkeen mutta sitten yleensä suoraan myytyyn työhön eli esim. johonkin projektiin tilaajan tehtävissä, joista liiketoiminta on tehnyt sopimuksen. Ero Ruotsin malliin syntyisi siis esivaiheesta, jossa yhdessä osatyökykyisen kanssa voitaisiin arvioida hänen tilannettaan ja valmentaa osatyökykyistä eri tavoin vielä ennen työtä liiketoiminnassa.

12.3 Palvelutoiminto esivaiheena liiketoimintaan

Toimivat julkiset palvelut ja osaava Yrityskonsernin palvelutoiminto mahdollistaisivat sen, että hyvään työkuuntoon kehittyvät osatyökykyiset voisivat suoraan palvelutoiminnosta työllistyä ulkopuolisen työnantajan palvelukseen. Näissä tilanteissa osatyökykyinen ei missään vaiheessa siirtyisikään Yrityskonsernin liiketoiminnan puolelle. Tämä olisi Yrityskonsernin perimmäisten tavoitteiden mukaista. Palvelutoiminnon tulisivikin käytettävissään olevin keinoin tukea tätä, ja Yrityskonsernin ohjaustoiminnan tulisi myös tähdätä tähän.

Muissa tilanteissa palvelutoiminto toimisi eräänlaisena palveluteisenä, josta Yrityskonsernin liiketoiminta poimisi henkilöitä palvelukseensa. Tämä vaihe antaisi Yrityskonsernille mahdollisuuden, paitsi selvittää yhdessä osatyökykyisen kanssa hänen tilannettaan ja kehittää hänen ominaisuuksiaan, myös yhdessä arvioida, riittääkö hänen toimintakykynsä työntekijäksi. Joissakin tapauksissa voisi käydä niin, että valmiutta työntekijäksi ei saavutettaisi syystä tai toisesta. Järjestelmä voisi olla sellainen, että jos osatyökykyistä ei olisi otettu liiketoiminnan palvelukseen vuoden kuluessa, hän jäisi pois palvelutoiminnon piiristä ja työvoimaviranomainen selvittäisi, miten hänen osaltaan voitaisiin jatkossa menetellä. Näin estyisi tilanne, jossa oltaisiin vuosia pattitilanteessa, jos työllistyminen Yrityskonsernin kautta ei näyttäisi mahdolliselta.

Palvelutoiminnolla voisi olla hyvin tiivis yhteys liiketoimintaan. Ensinnäkin palvelutoiminnon henkilöstö keskustelisi osatyökykyisen tilanteesta liiketoiminnan henkilöiden kanssa ja ottaisi vastaan liiketoiminnan puolelta toiveita ja muita vaikutteita, joiden pohjalta voitaisiin vielä hioa osatyökykyisen palvelurepertuaaria, tietyn palvelun sisältöä tai työhön harjoittelun suuntautumista ja muotoa.

Palvelutoiminto jatkaisi osatyökykyisten tukemista myös siinä vaiheessa, kun nämä jo ovat liiketoiminnan työntekijöitä.

Palvelutoiminto järjestäisi osatyökykyiselle työnohjausta ja muuta työnteon tukea ja suunnittelisi mm. tarvittavat työn ja työpaikan, työmenetelmien sekä työvälineiden mukautukset ja kävisi yhdessä liiketoiminnan kanssa neuvottelut näistä ja työtä koskevasta yksilöllisestä opastuksesta sekä muista osatyökykyisen työnteon edellytyksiä tukevista järjestelyistä työn tilaajan kanssa. Palvelutoiminto pyrki seuraamaan työnteon onnistumista ja arvioimaan jatkuvasti palveluiden tarvetta ja järjestämään niitä. Tärkeätä olisi mm. työntekijän henkinen voimaannuttaminen. Tavoitteena tulisi olla tehdä kaikki voitava, jotta työntekeo alkaisi sujua ja kantaa itseään.

Liiketoiminnan tulisi olla hyvin perillä palvelutoiminnon piirissä olevista henkilöistä, jotta liiketoiminta voisi tarjota ja myydä ulos työsuorituksia ja vastaavasti ottaa palvelukseensa osatyökykyisiä oikea-aikaisesti soveltuviin tehtäviin.

13 Liiketoiminta

13.1 Siirtyminen ns. oikeisiin töihin

Liiketoiminnan palveluksessa olisivat oma hallintohenkilöstö, työllistämistä vastaava henkilökunta ja työllistettävät työntekijät. Hallintohenkilöstö voisi olla suppeahko, koska osan hallinnollisista palveluista liiketoiminta voisi ostaa ulkoa, palvelutoiminnon hallinnosta tai mahdollisesta konsernihallinnosta. Jos liiketoiminta tapahtuisi tytäryhtiössä, se voisi korvata emoyhtiölleen tai liikelaitokselle saamansa hallintopalvelut ja osuuden yhteisistä yleiskustannuksista muutenkin.

Liiketoimintaa harjoittava yritys ottaisi itse tarvitsemansa hallintohenkilöstön ja osatyökykyisten työllistämistä vastaavan henkilökunnan. Yritys voisi myös päättää organisaatiostaan, toimintasuunnitelmastaan sekä toimintatavoistaan. Jos palvelutoiminnosta vastaisi eri yritys (esim. emoyhtiö tai liikelaitos), se ottaisi myös oman henkilökuntansa. Tarvetta valtioneuvoston tai ministeriön roolille henkilöstön nimityksissä ei välttämättä ole, koska yrityksillä on omat hallituksensa.

Liiketoiminta voisi päättämässään vaiheessa palkata työntekijöikseen palvelutoiminnon piirissä olevia soveltuviksi arvioimiaan osatyökykyisiä edellyttäen tietenkin, että asianomaiset henkilöt siihen suostuisivat, kuten tuossa vaiheessa lähtökohtaisesti voitaisiin odottaa.

Liiketoiminta ei voisi rekrytoida henkilöitä muualta kuin palvelutoiminnosta.

Tämä on koko järjestelmän kantava ehto. Liiketoiminta ottaisi rekrytointipäätöksiä tehdesään huomioon sille asetetun henkilötyövuositavoitteen, taloudellisen tilanteensa valtion korvaus mukaan lukien, näköpiirissään olevien liiketoimintasopimusten vaatimukset ja tarjoamat mahdollisuudet sekä työntekijäehdokkaiden ominaisuudet. Liiketoiminta ei olisi pakotettu rekrytoimaan ketään määrättyä henkilöä, mutta sillä olisi henkilötyövuositavoite ja rekrytointeja edellyttävä kannustinrakenne.

Koska rekrytoitavien piiri olisi suljettu ja tarkasti noudatetuin kriteerein rajattu, liiketoiminnalle voitaisiin sen piirin puitteissa sallia työntekijöiden valinta. Näin voitaisiin välttää työntekoon soveltumattomien henkilöiden ajautuminen liiketoiminnan palvelukseen, ja toisaalta osatyökykyisten motivaatio osallistua työnteon edellytyksiä kohentaviin palveluihin ennen työllistymistä voisi nousta, kun työpaikka olisi lähes varma, jos he vain pääsisivät riittävälle työkunnan tasolle.

Saaduissa lausunnoissa korostettiin laajasti sitä, että Suomen mallissa osatyökykyisille tulisi antaa mahdollisuus nimenomaan ns. oikeisiin töihin. Kun Yrityskonsernin liiketoiminnan tavoitteena olisi tarjota markkinakelpoisia palveluita ja tuotteita ja se tähtäisi mahdollisimman suureen myyntiin määrältään rajoitetulla työntekijämäärällä, liiketoiminnalla ei olisi varaa muuhun kuin oikeiden töiden teettämiseen. Lähtökohtaisesti tulisikin uudessa mallissa välttää näennäistyöpaikkojen syntymistä ja tähdätä pontevasti todellisten työtehtävien tarjoamiseen. Siksikin olisi tärkeää ennen osatyökykyisen siirtymistä liiketoiminnan palvelukseen ensinnäkin vahvistaa käytettävissä olevin keinoin osatyökykyisen edellytyksiä työntekoon ja toiseksi varmistautua siitä, että riittävät vähimmäisedellytykset ovat olemassa. Tavoite olisi saada kaikki TE-toimistojen osoittamat osatyökykyiset nostettua tälle tasolle, mutta on varmaankin realismia, että se ei välttämättä ihan kaikkien osalta onnistu. Silti on heti korostettava, että mitään huipputasoisia tekijöitä ei pidä tavoitella. Työntekijät olisivat joka tapauksessa hyvin haasteellisessa tilanteessa olevia osatyökykyisiä, jotka voisivat olla taustaltaan esim. lonkkavaivaisia, mielenterveysongelmaisia, päihdekuntoutujia, kehitysvammaisia tai suuntansa hukanneita nuoria, joille annettaisiin yhdessä tehdyllä räätälöidyllä suunnittelulla ja ammattimaisella henkiselä tuella huolella katettu tilaisuus tehdä palkkatyötä.

Keskeinen tavoite sekä palvelutoiminnossa että liiketoiminnassa olisi saada osatyökykyisiä työllistymään pysyvästi toisen työnantajan palvelukseen. Tähän työpaikka osatyökykyisiä työllistävässä Yrityskonsernissa ja sen projektissa osoitettu työkuuntoisuus voivat antaa hyvä pohjan. Projektin tilaajana toimiva työnantaja voi turvallisesti tarkkailla työntekijöitä ja pyrkiä saamiensa kokemusten pohjalta rekrytoimaan joitakin työntekijöitä itselleen. Yrityskonsernin tulisi kaikin voimin edesauttaa tätä, mitä voidaan tukea Yrityskonsernin ohjauksen keinoin.

Jos osatyökykyinen onnistuisi työllistymään ulkopuolisen työnantajan palvelukseen,

osatyökykyiselle voitaisiin edelleen antaa palveluita ulkopuolelle työllistymisen alkaessa jonkin määräajan, esim. kuuden ensimmäisen työssäolokuukauden ajan.

Kun osatyökykyiselle tarjottaisiin mahdollisuutta siirtyä ulkopuolisen työnantajan palvelukseen, osatyökykyinen voisi tuntea epävarmuutta selviytymisestään, uuden työpaikan olosuhteista tai työsuhteen jatkumisesta. Tässäkin asiassa vastaantulo Yrityskonsernin puolelta olisi järkevää.

Jos ulos työllistyvä osatyökykyinen ei jatka kauan muun työnantajan palveluksessa, hänelle olisi perusteltua turvata oikeus palata osatyökykyisiä työllistävään Yrityskonserniin.

Tässä voisi olla Samhall-mallin tapaan jokin aikaraja, jonka kuluessa suora paluu olisi sallittua. Paluumahdollisuus olisi omiaan rohkaisemaan kokeilemista toisen työnantajan palveluksessa.

13.2 Palvelusten ja tuotteiden myynti

Yrityskonsernin liiketoiminta voisi toimia kulloinkin parhaiksi katsomillaan elinkeinoelämän toimialoilla. Toimialat voivat vaihdella mm. työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Käytettävissä olevien työntekijöiden osaaminen ja muut ominaisuudet viitoittavat pitkälti toimialavalikon. Mahdollisia toimialoja voisivat olla esim. keittiöala, rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivatehtävät, kotipalvelut, kiertotalouden tehtävät, toimistotyöt ja näissä kaikissa mahdollisesti avustavat tai suorittavat tehtävät.

Potentiaaliin ostajiin otettaisiin yhteyttä, markkinoitaisiin eri väylin palvelu- ym. tuotteita, neuvoteltaisiin tuotteiden myynnistä mahdollisten ostajien kanssa, sovitettaisiin ja muotoiltaisiin tuotekonsepteja kysynnän ja työvoiman mukaan, osallistuttaisiin kilpailutuksiin jne. Ruotsin Samhallin liikevaihdosta pääosa muodostuu eri yhteisöjen kanssa tehdyistä palveluiden myyntisopimuksista. Noin neljännes liikevaihdosta perustuu kilpailutusten voittamiseen.

Luontevia asiakastahoja olisivat yritykset, varsinkin suurehkot yritykset, isot kunnat ja valtion virastot ja liikelaitokset.

Jos osatyökykyisiä työllistävän yrityksen maine muodostuisi hyväksi laadukkaiden palvelusuoritusten ja selkeän kumppanuustoiminnan kautta, muiden yritysten olisi helppoa asioida sen kanssa ja osallistua näin myös yhteiskuntavastuun kantamiseen hyödyllisellä tavalla.

Ainakin sellaiset kunnat, joiden osatyökykyisiä asukkaita on paljon Yrityskonsernin työntekijöinä, oletettavasti tuntisivat kiinnostusta käyttää sen palveluita. Myöskään

valtiolla ei pitäisi olla kynnystä ostaa palveluita osatyökykyisiä työllistävästä yrityksestä.

Julkisten tilaajien on kuitenkin toimittava tasapuolisten kilpailutusten kautta. Kuten on aiemmin todettu, mm. osatyökykyisten työllistämisehtoja olisi perusteltua käyttää tarjouspyynnöissä.

Yrityskonsernin liiketoiminta voisi hoitaa tehtäviään omalla henkilökunnalla tai päättämässään laajuudessa ostopalveluin. Tarkoituksenmukaista saattaisi olla ostaa mm. työnvälitystä hoitavien ja työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista. Vastuu myös ostopalveluiden asianmukaisuudesta suhteessa osatyökykyiseen olisi aina ensisijaisesti ostavalla taholla eli Yrityskonsernin liiketoiminnalla. Sitä ei voisi ulkoistaa. Kuitenkin ostopalveluiden käyttö voisi luoda liiketoiminnan ympärille sen toimintaa tukevan osaajien verkoston.

Yrityskonsernin liiketoiminnan tehtävä olisi annetuilla työntekijöitä ja toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita koskevilla ehdoilla maksimoida liikevaihtoaan eli hankkia tuottoa. Mitä enemmän tulorahoitusta syntyisi, sitä pienempi olisi taloudellinen rasitus valtiolle. Tästä syystä

ammattimaisen liiketoiminnan vaatimus korostuu.

Yrityskonserni joutuisi toimimaan haastavassa tilanteessa, kun sen pitäisi pystyä laajamittaisesti markkinoilla myymään ja toteuttamaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuorituksiin perustuvaa tuotantoa. Kysymys olisi vaativasta liiketoiminnasta ilman mitään etukäteistakeita onnistumisesta.

14 Osatyökykyisten asema

Osatyökykyinen siirtyisi Yrityskonsernissa ensin palvelutoimintoon ja sieltä liiketoimintaan, ellei työllistyisi muualle. Jos osatyökykyinen on palvelutoiminnon piirissä tekemättä työtä, hänen ei tarvitsisi vielä olla työsuhhteessa. Toisaalta työsuhde on mahdollinen kuten Samhall-yhtiössä. Työsuhde voisi olla myös määräaikainen tai työsopimukseen voisi sisältyä koeaika.

Osatyökykyisellä voisi olla kaksi mahdollista etenemisreittiä:

1. Palvelutoimintovaiheessa ei työsuhdetta ja sen jälkeen liiketoimintavaiheessa työsuhde kuuden kuukauden koeajalla.
tai
2. Palvelutoimintovaiheessa enintään vuoden määräaikainen työsuhde, jota jatketaan tai joka uusitaan jäljellä olevaksi ajaksi liiketoiminnassa.

Molemmissa vaihtoehtoissa sekä osatyökykyisellä että Yrityskonsernilla olisi mahdollisuus tutustua ja arvioida tilannetta ennen kuin toistaiseksi voimassa oleva työsuhde syntyisi. Tällainen työsuhde olisi lähtökohtaisesti kaikkien osalta tavoitteena, ja synnyttyään se voisi jatkua hyvin pitkään, ehkä kymmeniä vuosia.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa osatyökykyiset eivät olisi Yrityskonsernin työntekijöitä vielä silloin, kun heille annettaisiin palvelutoiminnossa työllistymistä tukevia palveluja. Osatyökykyiset eivät siis saisi tässä vaiheessa vielä palkkaa vaan niitä etuuksia, joita heille muutenkin kuuluisi (tosin työnteen harjoittelussa voi olla siihen kuuluva työsuhde). Työntekijöiksi ja palkansaajiksi osatyökykyiset siirtyisivät suostumuksellaan vasta silloin, kun heidän työpanostaan tarvitaan liiketoiminnassa myytävien tuotteiden tai palveluiden tekemiseen.

Malli poikkeaisi Ruotsin menettelystä, jossa kaikki työvoimahallinnon osoittamat osatyökykyiset myös palkataan heti yhtiöön. Palveluita annetaan Samhallissa työntekijöille ja usein työnteen ohessa. Ehdotettu palveluiden antamisvaihe ilman työsuhdetta tarkoittaisi, että kaikkia osoitettuja osatyökykyisiä ei tarvitsisi palkata ja toiseksi osatyökykyisille ei tarvitsisi vielä palvelu- ja harjoitteluvaiheessa maksaa palkkaa. Molemmat erot tukisivat Yrityskonsernin toimintaedellytyksiä.

Kun osatyökykyinen siirtyisi ensimmäisessä vaihtoehdossa liiketoiminnan palvelukseen, hän tekisi toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen, jossa olisi kuitenkin kuuden kuukauden koeaika. Määräaikaista sopimusta ei tässä tilanteessa tarvittaisi, koska palveluvaiheessa olisi jo voitu riittävästi varmistua henkilön soveltuvuudesta.

Toisessa vaihtoehdossa osatyökykyinen tekisi heti saapuessaan Yrityskonserniin määräaikaisen työsopimuksen, jos määräaikaisuuden perusteet täyttyisivät. Pitkäaikaistyöttömien osalta määräaikaisten työsopimusten käyttöä on työsopimuslaissa helpotettu. Työsopimus olisi enintään vuoden mittainen. Työsuhde voisi siis kohdistua aikaan, jolloin osatyökykyinen olisi joko pääosin palveluiden piirissä tai pääosin työssä. Tätä koskevalla etukäteisarvionalla voisi olla merkitystä arvioitaessa, onko määräaikainen työsopimus järkevä aloitustapa.

Määräaikaisessa työsopimuksessa olisi perusteltua samalla sopia, että työntekijä sitoutuu siirtymään liiketoiminnan palvelukseen, kun se on mahdollista, tai työsopimus voidaan irtisanoa. Jos myöhemmin osoittautuisi, että työntekijä ei olisikaan valmis työskentelemään liiketoiminnassa, työsopimus voitaisiin irtisanoa sopimusrikkomuksen vuoksi eikä pääsisi syntymään tilannetta, jossa henkilö olisi palveluvaiheessa työsopimuksella täydellä palkalla koko vuoden aikomattakaan siirtyä liiketoiminnan töihin. Lähtökohtana olisi aina oltava osatyökykyisen oma halu kehittyä niin, että hän voisi myöhemmin työllistyä liiketoiminnan puolelle ja sen avulla ja kautta muiden palvelukseen.

Kun siirtyminen liiketoimintaan olisi toisessa vaihtoehdossa ajankohtainen, liiketoiminnassa jatkettaisiin määräaikainen työsopimuskausi loppuun. Määräaikaisen sopimuksen lakatessa osatyökykyinen ja liiketoiminta voisivat tehdä toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen siihen päätyessään.

Ruotsin Samhall-yhtiössä tehdään pysyviä työsopimuksia. Toisaalta nuorille tarkoitetuissa ns kehityspaikoissa käytetään määräaikaisia työsuhteita, joiden avulla käytännössä voidaan karsia henkilöitä. Samhall on itse esittänyt, että kaikki sisään tulevat osatyökykyiset voitaisiin ottaa määräaikaisiin työsuhteisiin. Taustalla on pyrkimys välttää yhtiöön soveluttomien henkilöiden pysyvä työllistyminen.

Yrityskonsernin sisääntuloväylänä tarjotun määräaikaisen työsopimuksen avulla työttömyysturvan työssäoloehto voisi täytyä. Tätä palveluihin painottuvaa sisääntuloväylää olisi mahdollista käyttää pelkästään työssäoloehdon täyttämiseen ilman aikomusta työllistymiseen. Sellainen olisi selkeästi ristiriidassa Suomen mallilla tavoiteltujen päämäärien kanssa, eikä sitä mahdollisuutta olisi välttämätöntä tarjota. Voisi olla perusteltua harkita mallin suojaamista rajoittamalla hieman työssäoloehdon täyttymistä Yrityskonsernin palveluksessa. Tässä tarkoituksessa voisi säätää esimerkiksi niin, että työssäoloehdon täyttymisen alkaminen Yrityskonsernin palveluksessa edellyttäisi yli vuoden työskentelyä, jonka toteuttua työssäolon kertyminen laskettaisiin kuitenkin normaalisti alusta alkaen.

Määräaikainen työsuhde voisi kiinnostaa työntekoa tavoittelevaa osatyökykyistä. Toisaalta voisi syntyä tilanteita, joissa palkkatyö johtaisi joidenkin etuuksien heikentymiseen ja ollessaan epävarma työsuhteen jatkuvuudesta osatyökykyinen vieroksuisi määräaikaista palkkatyötä. Työnantajan kannalta määräaikainen työsuhde saattaisi selkeyttää tilannetta

sikäli, että kaikilla osatyökykyisillä olisi yhtenäisempi taloudellinen ja etuushallinnollinen tilanne.

Edellä selostetut kaksi etenemisreittiä voisivat periaatteessa olla molemmat osatyökykyisten ja Yrityskonsernin käytettävissä tilanteen mukaan.

Työsopimuksen osapuolia Yrityskonsernissa olisivat osatyökykyinen ja osatyökykyisiä työllistävä Yrityskonserni. Sopimussuhteessa noudatettaisiin työlainsäädännön ehtoja. Työsopimus voitaisiin puolin ja toisin lain mukaisin ehdoin ja menettelyin myös irtisanoa.

Työsuhte voi tarvittaessa olla osa-aikainen. Joidenkin työntekijöiden kannalta osa-aikaiset sopimukset ovat toivottavia tai ainoita mahdollisia heille. Osa-aikainen sopimus voi lain mukaan olla kiinteäaikainen (x tuntia viikossa) tai vaihtelevan työajan sopimus, jolloin työaika vaihtelee tiettyjen tuntien rajoissa (esim. 0–40 tai 10–20). Edellytykset vaihtelevan työajan järjestelyille säädetään työsopimuslaissa.

Erialaisten työsuhteiden käyttötarpeet ja -mahdollisuudet olisi Yrityskonsernin liiketoiminnan arvioitava. Omistaja voisi linjata näiden käyttöä koskevia periaatteita tai rajoituksia. Yrityskonsernin yhteiskunnallisesta luonteesta ja tavoitteista johtuu, ettei määräaikaissuukilla tai osa-aikaissuukilla tms. ehdoilla ole hyväksyttävää kikkailla. Tämä olisi tarvittaessa omistajan estettävä.

Jos määräajan päätyttyä toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta ei solmita tai työsopimus lopetetaan koeajan kuluessa, osatyökykyinen poistuisi Yrityskonsernin piiristä. Työvoimaviranomainen arvioisi silloin, miten hänen osaltaan voitaisiin jatkossa toimia.

Liiketoiminnassa osatyökykyiset työskentelisivät tilanteesta riippuen joko oman työnantajansa johdon ja valvonnan alaisina, vaikkakin työn tilaajan alueella tai tiloissa, tai voisivat tarkoin harkituissa tilanteissa tehdä työtä käyttäjäyritykselle työvoiman vuokrausta koskevin periaattein. Vuokraus perustuisi silloin työntekijän suostumukseen, ja työsuhteen vähimmäisehdot määräytyisivät työvoiman vuokrausta koskevien säännösten mukaan. Työsopimuslain 1 luvun 7 §:n mukaan työnantajan siirtäessä työntekijän tämän suostumuksella toisen yrityksen (käyttäjäyritys) käyttöön, käyttäjäyritykselle siirtyvät oikeus johtaa ja valvoa työntekoa sekä ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Valinnat voitaisiin tehdä liikkeenjohdollisista näkökulmista käsin ottaen kuitenkin työntekijöiden asemaan vaikuttavat seikat täysimääräisesti huomioon. Tällöin olisi aina edellytettävä, että mahdollisesti tarvittavat työn ja työolosuhteiden muokkausta ja työntekijän tukemista tarkoittavat palvelut voitaisiin häiriöttä antaa.

Osatyökykyiselle kuuluisivat työsuhteessa työehtosopimusten mukaiset edut, mm. täysi palkka. Työntekijöiden suhde etuus- ja palvelujärjestelmiin määräytyisi yleisten sääntöjen mukaan – siis samalla tavalla kuin kenen tahansa muun kohdalla, joka saa palkkaa työstään. Erityisjärjestelyitä ei tarvittaisi paitsi, että Yrityskonserni järjestää työllistymistä tukevia maksuttomia palveluita osatyökykyiselle työntekijälleen.

Vuokratyöntekijään sovelletaan ensi sijassa omaa työnantajaa sitovaa normaalisitovaa työehtosopimusta ja, jos sellaista ei ole, käyttäjärytystä sitovaa työehtosopimusta. Jos osatyökykyisiä työllistävä yritys ei olisi jossain tilanteessa sidottu työehtosopimukseen, vuokratyöntekijän ehdot määräytyisivät käyttäjäryityksessä sovellettavan työehtosopimuksen mukaan.

15 Hinnoittelu

Komissio ja Ruotsin kilpailuvirasto ovat todenneet, että Samhallin hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä hinnoittelun asianmukaisuudesta huolehtiminen. Vahvalla valtion rahoituksella ei saa luoda yhtiölle sellaista kilpailuasemaa, että se voisi esim. polkuhinnoittelulla voittaa kilpailijansa ja saada liian vahvan aseman markkinoilla.

Samhall sovittaa tarjouksensa ja hinnoittelunsa markkinahintatasoon, jonka se itse selvittää. Samhall kontrolloi hinnoitteluaan vapaaehtoisesti tietoisena siitä, että markkinaosuuden nousu tietyllä toimialalla jonkin tason yli johtaisi helposti puuttumiseen ulkoapäin. Myös räikeät alihinnoittelut yksittäisissä tapauksissa voivat mm. valitusten kautta johdattaa yhtiön kannalta epäedullisiin tilanteisiin. Ruotsin kilpailuvirasto selvitti vuonna 2018 omasta aloitteestaan laajasti Samhallin hinnoittelun hyväksyttävyyttä siivousalalla saatuaan vuosina 2012-18 yhteensä 18 asiaa sivuavaa valitusta (Konkurrensverket beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Kilpailijatahot ovat myös julkisuuden kautta saattaneet arvostella Samhallin hinnoittelua.

Samhall tekee hinnoittelulaskelman ilmoituksensa mukaan kuten muutkin yritykset. Laskelmaa ei ainakaan kaikilta osin tehdä Samhallin omilla kustannusparametreilla, koska Samhallin henkilöstökustannukset olisivat huomattavasti suuremmat kuin kilpailijoilla. Näyttää siltä, että laskelma ei myöskään aivan suoraan määrää esim. tarjoustasoa. Sen sijaan Samhall selvittää markkinoiden tuntemuksellaan, mikä olisi oletettu markkinahintataso kyseessä olevassa tilanteessa, ja asettaa tämä huomioon ottaen harkinnalla hintapyyntönsä tason.

Ilmeisesti Samhall pääsisi usein alle kilpailijoiden hintatason, mutta se ei voi näin tehdä säännöllisesti, koska se ei voi nostaa markkinaosuuksiaan liian suuriksi ja toisaalta koska sillä ei välttämättä riitä työntekijöitäkään kaikkiin tilanteisiin. Samhallin työntekijöistä on jo selvästi yli 90 % asiakkaiden tiloissa. Lopuista työntekijöistä osa on sellaisia, joiden työllistäminen on poikkeuksellisen haasteellista. Tämä viittaa siihen, että myös kapasiteetti-puolella Samhallin mahdollisuudet laajentua ovat ahtaat.

Saadun tiedon mukaan Samhallin tarjouksissa tai sopimuksissa ei olisi mitään erityisiä laadullisia valtteja. Joissakin tilanteissa henkilöstön määrällä saattaa olla kilpailullinen erityisarvo, ja silloin se nousee esiin. Tällaisena tilanteena on viitattu esim. vanhusten tai muiden ihmisten hoitoon. Samhallhan pystyy lähettämään kohteisiin huomattavasti enemmän työntekijöitä kuin kilpailevat yritykset, mistä voi juuri hoitotilanteissa olla etua.

Myös Suomen mallissa olisi paikallaan tavoitella samanlaista mahdollisuutta tarvittaessa lähettää työkohteeseen osatyökykyisten alentunutta työkykyä vastaavasti enemmän työntekijöitä.

Suomen mallissa hinnoittelu olisi aivan yhtä kriittinen asia kuin Ruotsissakin. Markkinoita ei saisi pilata alihinnoittelulla, ja toisaalta todellisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua ei voi loppuun asti viedä, kun kysymys on valtion tuella työllistettävistä matalan tuottavuuden työntekijöistä. Vastaukset ovat samantyyppisiä kuin Ruotsissakin, mutta voidaan pohtia, olisiko niitä joiltain osin mahdollista terästä.

Ensinnäkin voisi harkita sitä, että hinnoittelun arvioiminen olisi jonkin ulkopuolisen elimen tehtävänä.

Hinnoittelun arviointia varten voisi olla erityinen riippumaton neuvoa-antava lautakunta,

jossa olisi asiantuntemusta markkinahinnoittelusta ja kilpailullisista seikoista sekä myös Suomen toimijan yhteiskunnallisten tehtävien asettamista haasteista. Yrityskonsernin liiketoiminta alistaisi hinnoitteluehdotuksensa lautakunnan arvioitavaksi tilanteesta riippuen joko yksittäisissä tapauksissa tai samankaltaisten tapausten joukkona tai määrittelysääntönä. Lautakunta voisi olla avustavassa roolissa niin, että lopullisen päätöksen tekisi kuitenkin Yrityskonsernin liiketoiminta. Mahdolliset valitukset ja kantelut koskisivat tällöin liiketoiminnan ratkaisuja. Lautakunnan kannanotot voitaisiin kuitenkin sopivalla tavalla paljastamatta liikesalaisuuksia julkistaa.

Toinen pohdittava kysymys on, voisiko hinnoitteluun kehittää joitakin kaavamaisia määrittelysääntöjä. Kaavamaisen sääntöjen vahvuus olisi, että harkinnan väärinkäytön tilaisuutta ei syntyisi ja hinnoittelu olisi kaikille läpinäkyvää. Kaavamainen olisi vaikkapa sääntö, jonka mukaan tarjoushinnan tulisi olla vähintään kilpailevien tarjousten mediaani vähennettynä esim. viidellä prosentilla. Tällaiset säännöt saattavat kuitenkin törmätä kilpailijoiden liikesalaisuuksiin eli ei ole tapaa varmistaa, mitä muut ovat tarjonneet. Mistään yleisistä tilastotiedoista tms. lähteistä ei hintapyyntöjä voi johtaa, koska yksittäiset tapaukset ovat kuitenkin yksilöllisiä.

Keskeinen kysymys näyttää Samhall-yhtiön arvioinnissa kilpailunäkökohdista olleen, kuinka suuri Samhallin markkinaosuus on ja voisi olla tietyllä toimialalla. Tähän ei ole selvää vastausta eikä ehkä voikaan olla. Jossain määrin vastaus voi riippua markkinoiden yleisestä tilanteesta ja potentiaalisten muiden toimijoiden olemassa olost ja määrästä sekä alalle pääsyn kynnyksistä. Yleisenä päätelmänä voisi ehkä ajatella, että niin kauan kuin markkinaosuus pysyy alle 10 %:n tason, aihetta ainakaan suureen huoleen yleisistä

markkinahäiriöistä ei ole. Tilanne voi kuitenkin vaihdella mm. alueellisesti ja luoda ongelmallisia asetelmia pistemäisesti.

Yrityskonsernin omistajaohjaukselta voitaisiin edellyttää, että se pitää huolen liiketoiminnan markkinaosuuden pysymisestä alle 10 prosentissa kaikilla toimialoilla, joilla yritys toimii.

Tämä ei vielä estäisi kokonaan kilpailuoikeudellisia ongelmia tai kilpailutilanteita häiritseviä tilanteita, mutta lieventäisi niiden vaaraa ja haitallisuutta merkittävästi.

16 Ohjaus ja tuloksellisuus

16.1 Tuloksellisuus Samhall-mallissa ja työpankkimallissa

Ruotsin Samhall-mallissa yhtiölle asetetaan valtio-omistajan taholta yhtiön ulkopuolelle työllistyvien määrää koskeva vähimmäistavoite. Valtio asettaa myös työntekijöiden kokonaismäärää koskevan tavoitteen, jonka ylittämistä ei toisaalta palkita. Lisäksi kannustinrakenteeseen kuuluu valtion budjetissa päättämä korvaus, jonka puitteissa yhtiön on pärjättävä. Jos työntekijöiden lukumäärä jää alle tavoitetason, valtion korvausta voidaan alentaa.

Tällainen rakenne luo vahvan kannustimen myydä tuotteita tai työntekijöiden työtä muille ja toiseksi rekrytoida osatyökyisiä ainakin lähes tavoitemäärä. Mitä tuottavampia työntekijät ovat, sitä useampia projekteja he voivat tehdä ja sitä kiinnostavampia he saattavat olla asiakkaiden näkökulmasta. Tämä kannustaa rekrytoimaan mahdollisimman suorituskykyisiä osatyökykyisiä.

Ruotsissa on kuitenkin asetettu erityinen vähimmäisvaatimus vaikeimmassa asemassa olevien määrälle. Heitä pitäisi olla vähintään 40 % työntekijöistä, ja tämä raja onkin selvästi ylitetty. Vaikeimpaan asemaan luokiteltuja on noin kaksi kolmannesta työntekijöistä. Loppuosa noin kolmannes yli 20 000 työntekijästä riittäisi kyllä hyvin siihen, että ulkopuolelle työllistyviä koskeva vuotuinen tavoite noin 1500 henkilöä voisi jo pelkästään tästä joukosta toteutua.

Yhtiön pääsemistä myyntitavoitteisiinsa tukisi se, että mahdollisimman moni myös muista kuin ulos siirtävistä työntekijöistä olisi hyvin tuottavia työntekijöitä. Tältä kannalta on yllättävää, että vaikeimmassa asemassa olevia on kuitenkin selvästi yli vähimmäisvaatimuksen. Tämä voi viitata siihen, että yhtiö ei pysty merkittävästi vaikuttamaan sisään virtaavien työntekijöiden ominaisuuksiin vaan työvoimahallinto päättää niistä yhtiöstä riippumattomasti.

Tarkkoja analyysyjä siitä, miten Ruotsin järjestelmä tältä osin tosiasiaa toimii, ei ole käytettävissä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että järjestelmässä on joka tapauksessa sisäisiä jännitteitä. Toisaalta on edullista työllistää yhtiöön valmiiksi jo mahdollisimman tuottavia osatyökykyisiä, ja toisaalta sitä pyritään rajoittamaan. Tämä voi johtaa työntekijöiden polarisoitumiseen kahteen erilaiseen ryhmään, jotka toteuttavat eri tavoitteita.

Suomen työpankkikokeilussa maksettiin työllistämisenbonusta työpankille niistä työntekijöistä, jotka työllistyivät ainakin vähimmäisajaksi ulkopuolisen toimijan palvelukseen.

Toisaalta työpankin toiminnan kannattavuus riippui siitä, millaista työvoimaa sillä oli käytettävissä. Tämä olisi omiaan kannustamaan lähtökohtaisesti ottamaan sisään mahdollisimman tuottavaa väkeä ja myöskin pitämään itsellä parhaat voimat, ellei työllistämisen bonus sitten olisi niin korkea, että se tekisi parhaiden työntekijöiden pitämisen itsellä epäedulliseksi. Työllistämisen bonuksen mitoittamisessa oikealle tasolle on arvioitu olleen haasteita.

Kannusteet vaikeimmassa asemassa olevien työttömien rekrytoimiseen olivat työpankkikokeilussa suhteellisen vaatimattomia. Ruotsissahan tähän suuntaan vievät sekä vähimmäisosuus 40 % että työvoimahallinnon dominanssi työntekijöiden osoittamisessa. Työpankkitoiminnan piiriin ei kuitenkaan voitu ottaa keitä tahansa vaan hyväksyttäviä ryhmiä olivat osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät sekä myöhemmin myös yli kuusi kuukautta työttömänä olleet ja alle 25-vuotiaat ilman ammatillista koulutusta olevat nuoret. Näiden ryhmien piiristä voitiin kuitenkin ainakin periaatteessa valita sopivimpia.

16.2 Toiminnan määrällinen ohjaaminen

Jos osatyökykyisten työllistämisen edistämistoiminnasta vastaisi osakeyhtiö, eduskunta voisi ottaa kantaa toimintaan siihen myönnetyn korvausmäärärahan perusteluissa.

Eduskunnan kanta voisi koskea palvelutoiminnon piiriin otettavien henkilöiden enimmäismäärää ja liiketoiminnan tavoitteellista henkilötyövuosi- tai tuntimäärää, johon nähden valtion korvausmääräraha on mitoitettu.

Jos toiminnasta vastaisi liikelaitos/tytäryhtiö-konserni, eduskunta voisi ottaa kantaa toimintaan korvausmäärärahan perustelujen ohella myös liikelaitoksen palvelutavoitteissa ja muissa toimintatavoitteissa, jotka eduskunta perustuslain mukaan hyväksyisi. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Palveluiden piirissä tulisi olla hieman enemmän väkeä kuin liiketoiminnassa tarvitaan. Jos palvelutoimintoon tulisi vähemmän ihmisiä kuin liiketoiminnalle asetetut tavoitteet vaativat, liiketoiminnan onnistuminen vaarantuisi jo tästä syystä. Jos palvelupuolella taas olisi huomattavasti enemmän ihmisiä kuin liiketoiminta tarvitsee, liian moni kaikkensa yrittävä osatyökykyinen jäisi palkkaamatta ja liiketoiminta pääsisi toisaalta kuorimaan kermaa tavalla, jota ei tulisi sallia. Näistä syistä olisi tärkeätä, että

palvelutoimintoon tulevien määrä olisi vain hieman, ehkä 5–10 %, korkeampi kuin on liiketoiminnan rekrytoinnin tarve sille asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Henkilöiden virta sisään ja ulos olisi jatkuvaa, ja siinä olisi ajoittaisia vaihteluita, joten mitään täsmällistä suhdetta ei voi asettaa. Tärkeätä on vain huomata, että osatyökykyisille ei merkitsisi palvelusta se, että heitä siirrettäisiin runsaasti palvelutoiminnon piiriin, jos liiketoiminta ei vedä heitä.

Liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä olisi tarkoitettu saavutettavaksi mutta ei välttämättä ylitettäväksi. Toiminnan koko idea rakentuu työllistämisen riittävien volyyymien varaan. Jos työllistäminen jäisi paljon alle tavoitellun, voisi ihmetellä, mihin toiminnalla lopulta pyritään.

Jos tavoitemäärä ylitettäisiin, Yrityskonsernin talous heikkenisi, koska lisätyövoima tuskin pystyisi hankkimaan aiheuttamilleen lisäkustannuksille täyttä tulorahoituksen katetta. Silloin kaivattaisiin lisää valtion korvausrahaa, ja siihen Yrityskonserni ei valtiota tietenkään ratkaisullaan voisi pakottaa.

Osatyökykyisistä jotkut saattaisivat työskennellä vain osapäiväisesti tai joitakin tunteja viikossa. Tämä on jopa tavoiteltavaa joidenkin osatyökykyisten osalta, eikä järjestelmä saisi johtaa siihen, että ihmisiä vaadittaisiin työskentelemään enemmän kuin mikä heidän tilanteeseensa esim. kuntoisuuden kannalta soveltuu.

Kun tavoiteltavaa työpanosta mitattaisiin henkilötyövuosilla tai tehdyillä työtunneilla, osapäiväinen tai – viikkoinen työskentely tarkoittaisi useamman henkilön palkkaamista. Tämä olisi otettava vastaavasti myös palvelupuolen mitoituksissa huomioon, mikä vaatii jatkuvaa seurantaa ja nopeaa reagointia määrien ohjaajilta. Eduskunta voi antamiaan määreitä tarkistaa jokaisessa lisätalousarviossa, mutta voi myös ajatella, että joustavuutta saataisiin niinkin, että eduskunta asettaisi määrähaarukoita, joita ministeriö sitten tarkemmissa määräyksissään soveltaisi.

Jos Yrityskonsernin toimintaa olisi useilla paikkakunnilla, tulisi ministeriön tehdä palvelutoiminnon piiriin otettavien henkilöiden enimmäismäärää ja liiketoiminnan tavoitteellista henkilötyövuosi- tai tuntimäärää koskeva alueellinen jako. Jako heijastuisi ensi vaiheessa ao. TE-toimistojen työhön eikä sitä siksikään voisi jättää Yrityskonsernin päätettäväksi.

Koska mm. yksittäisten henkilöiden työtuntimäärissä saattaisi tulla yllätyksiä ja arviointivirheitä, ei koskaan voitaisi millimetritarkkuudella mitoittaa palkattavia henkilömääriä. Tästä syystä myös tavoitteiden saavuttamiseen tulisi suhtautua jonkinlaisella suurpiirteisyydellä, eikä esim. määrärahaa olisi välttämätöntä vaatia palautettavaksi suhteellisen vähäisten tavoitealitusten perusteella.

16.3 Tuloksellisuuden mittarit

Jos Suomen mallin piiriin osoitetaan vain vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä ja Yrityskonserni ei itse pääse vaikuttamaan työntekijöiden osoittamiseen mallin piiriin, on perusteltua tavoitella ulkopuolisen työnantajan palvelukseen (ensisijaisesti yksityiselle sektorille, toissijaisesti julkiselle sektorille) pysyvästi työllistyvien mahdollisimman suurta määrää.

Mittari ei tällöin vinouta toimintaa, vaan Yrityskonsernin kannattaa kehittää sille osoitettujen osatyökykyisten työntekijöiden ominaisuuksia mahdollisimman paljon, jotta se onnistuisi heidän työllistämisessään muualle. Tilanne olisi toinen, jos yritys voisi vaikuttaa osatyökykyisten valikoitumiseen mallin piiriin. Mikäli mittarina tuolloin olisi ulkopuolisten palvelukseen siirtyvien määrä, yrityksellä olisi suuri houkutus valita henkilöitä, joiden ominaisuudet tukevat parhaiten siirtymismahdollisuuksia. Tällöin järjestelmä liukuisi palvelemaan toisenlaista osatyökykyisten segmenttiä kuin on ollut alun perin tarkoitus.

Toinen mittari voisi liittyä liiketoiminnan myynnin määrään, joko sellaisenaan tai suhteutettuna henkilötyövuosiin (liikevaihto tai liikevaihto/työllistettyjen htv-määrä).

Jälkimmäinen mittari puoltaisi pidättyvyyttä ja harkintaa henkilöstön lisäyksissä. Edellinen kannustaisi ehkä enemmän lisäämään henkilöstön määrää ja samalla vaikuttamaan myös valtion korvausmäärärahan nostamiseen. Jos tämä paine voidaan luotettavasti hallita, mittari olisi sinänsä hyvä, koska se kannustaisi hyödyntämään käytettävissä olevan henkilöstön koko potentiaalin. Mittarin kannalta olennaista olisi koko käytettävissä olevan henkilöpiirin valmius vastata toimeksiantojen haasteisiin. Jälkimmäinen mittari saattaisi puolestaan helpommin johtaa siihen, että osa potentiaalista jäisi käyttämättä, kun jossain vaiheessa liikevaihto/htv-määrä alkaisi väistämättä laskea valittaessa työntekijöitä suljettusta poolista.

Mainitut mittarit mittaisivat itse asiassa myös osatyökykyisille annettavien palveluiden laatua, koska laadukkaat työkykyä ja työn edellytyksiä kohentavat palvelut korreloivat positiivisesti sen kanssa, miten hyvin voidaan onnistua myynnissä ja siirtymisissä muiden palvelukseen.

Näiden liiketoiminnan tuloksia mittaavien mittareiden lisäksi pelkästään palvelutoiminnon suoritustasoa voitaisiin mitata myös muilla tavoilla, esim. sopivilla volyyymittareilla:

- kuinka monta henkilöä on minkäkinlaisten palveluiden piirissä?
- mikä on palveluiden yhteiskesto tunneissa?
- kuinka paljon on henkilökohtaisia palveluita?
- millainen on asiakastyytyvyisyys palvelutoiminnassa?

Tällaiset mittarit olisivat kuitenkin konstikkaita, koska ne voisivat vääristää toimintaa. Palveluitahan tulisi koordinoita ja järjestää yksilöllisten tarpeiden mukaan ja käyttäen hyväksi ensisijaisesti olemassa olevia julkisia palveluita ja niitä täydentäen palveluiden ostomahdollisuuksia esim. kolmannelta sektorilta tai yrityksiltä. Oma tuotanto on tavallaan viimeisin vaihtoehto. Mainitunkaltaiset mittarit saattaisivat tahattomasti vinouttaa preferenssejä ja jäykistää valintatilanteita työllistymistavoitteiden kannalta epäedullisella tavalla. Jos tämäntapaisia mittareita käytettäisiin, niiden virittämisessä mm. ottamaan huomioon ulkopuolelta saatujen palveluiden vaikuttavuus olisi oltava erityisen huolellinen.

16.4 Tuloksellisuuden kannustimet

Mittarit osoittaisivat, kuinka tavoitteisiin on päästy. Sen perusteella on vaihtoehtoisia tapoja reagoida, esim.:

1. sanallinen arviointi; tunnustus tai moite
2. rahallinen kannustus; ylimääräinen palkkio (tai sakko)
3. muutokset organisaatiossa tai henkilöiden tehtävissä

Työpankkimallissa maksettiin palkkioita työpankille sen mukaan, miten tavoitteisiin päästiin. Keskustelua herätti palkkioiden kannustinvaikutusten kannalta mahdollisesti liian alhainen taso.

Kaikissa tilanteissa suurikaan yritykselle maksettava palkkio ei välttämättä kannusta kovin paljon. Samhall-yhtiöllä on varallisuutta kohtalaisesti, eikä sen taloudellinen tilanne ole kireä. Lisäksi sen saama korvaus valtiolta on joka vuosi kriittisen harkinnan kohde. Jos tämän tyyppisen yhtiön taloudellista tilannetta kohentaisivat palkkiot, hyöty saatettaisiin tiukoissa budjettiväännöissä kuitenkin menettää seuraavien valtion korvausmäärärahojen mitoituksessa. Korvausmäärärahoista päättävät saattaisivat ajatella siihen tapaan, että ”yrityshän on saanut juuri niitä ylimääräisiä palkkiorahojakin – tästä voidaan kyllä nyt vähän nipistää”.

Jos yritys ei voisi käyttää mahdollisia palkkioita joihinkin erityistarpeisiin, joihin sillä ei muuten olisi mahdollisuuksia, palkkioiden teho voisi olla vähäinen. Jos palkkiot olisivat vain pieni lisä valtion mittaviin korvausmäärärahoihin verrattuna ja osa samaa yrityksen kassaa, kannustavuus kärsisi. Tietenkin tämä on riippuvaista palkkioiden mittaluokasta, mutta suurtenkin palkkioiden ongelma voi olla niiden väliaikaisuus, jos niillä olisi tosiasiallisesti varsinaista korvausmäärärahaa alentava vaikutus.

Käytännössä rahallisia kannustimia tehokkaampia voivat olla sanalliset arviot. Varsinkin julkiset moitteet saattavat olla johdon kannalta hankalia ja pyrkimys niiden välttämiseen

kova. Vielä järeämpi keino pitää yllä vauhtia yrityksessä voi olla henkilövaihdosten tai organisaatiomuutosten uhka. Tällaiset mahdollisuudet kannattaa omistajatahon pitää aina hyppysissään saatavilla.

Osatyökykyisten työllistämiseen tähtäävän, vahvasti yhteiskunnan rahalla subventoidun yrityksen tilanteessa saattaisivat henkilökohtaiset tulospalkkiot olla paras kannustinkeino saada tehoja irti yrityksen johdosta ja hallinto- ja palveluhenkilöstöstä. Tämän tyyppiset palkkiot eivät pääsisi sekoittumaan valtion muuhun tukirahoitukseen eivätkä sitä kautta vesittymään.

Tulospalkkiorakenne voitaisiin kytkeä suoraan keskeisimpiin mittareihin, kuten toisen työnantajan palvelukseen (esim. vähintään kuudeksi kuukaudeksi) työllistyneiden lukumäärään ja oman liikevaihdon määrään. Toimittaessa annetulla henkilömäärällä myynnin suurentuminen vähentää suoraan valtion korvausten tarvetta. Riittävät kannustimet olisivat siksi taloudellisesti edullinen ratkaisu.

Palkkiotasojen variointi tulisi tehdä sen mukaan, kuinka eri tehtäväryhmissä olevat henkilöt voivat tosiasiallisesti vaikuttaa mitattavien arvojen toteumiin. Jos palkkiorakenne sen sijaan menisi organisaatiotasojen mukaan ja koskisi kaikkia samalla tavalla, kannustinvaikutus mittarien kannalta heikkenisi. Johdonmukaista olisi, että palkkiorakenteessa otettaisiin huomioon sekä palvelutoiminnossa että liiketoiminnassa olevien henkilöiden vaikuttavuus. Erinomaisella onnistumisella osatyökykyisille annettussa tuessa ja palveluissa on suora yhteys osatyökykyisten mahdollisuuksiin työllistyä muualle ja edellytyksiin myydä heidän työsuorituksiaan.

Tuloksellista toimintaa tukemaan voitaisiin luoda riittävästi vaikuttava tulospalkkiojärjestelmä, joka porrastuisi tavoitteiden olennaisuuden mukaan ja sen mukaan, miten kukin henkilö tosiasiallisesti vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Mittarirakenne voisi olla esim.

- toisen palvelukseen vähintään 6 kuukaudeksi työllistyvien määrä
 - osakeyhtiöihin ja vastaaville yksityisille työnantajille
 - julkisille ja pääosin julkisrahoitteisille työnantajille
- myyntituottojen määrä

Ruotsin Samhall-yhtiössä olevaa muualle työllistyvien tavoitemäärää ei tarvitsisi asettaa, jos tulospalkkiojärjestelmä olisi muotoiltu oikealla tavalla kannustavaksi. Tietty lukumäärä voisi helposti olla kulloisiinkin olosuhteisiin nähden liian suuri tai pieni. Myöskään ei olisi tarpeen asettaa Ruotsin tapaan vaikeimmassa asemassa olevia koskevaa erillistä tavoitemäärää, jos lähtökohtana olisi pelkästään näiden osatyökykyisten osoittaminen Yrityskonserniin.

16.5 Raportointi omistajalle

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Vuosikertomus liitteineen sisältää myös selostukset valtion liikelaitoksista ja yhtiöomistuksista ml. valtionyhtiöistä.

Hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä myös osatyökykyisten työllisyyttä edistävän valtion omistaman Yrityskonsernin tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä myös eduskunta voisi ottaa kantaa Yrityskonsernin asioihin ja osatyökykyisten asemaan.

Eduskunnassa tarkastusvaliokunta on keskeinen valiokunta tämäntapaisten asioiden käsittelyssä. Se saa tiedoksi myös valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen ja tarkastuskertomukset, jotka saattaisivat koskea myös osatyökykyisten työllistämistä edistävää Yrityskonsernia.

Hallituksen piirissä on ollut lisäksi tapana pari kertaa vuodessa raportoida talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle valtionyhtiöiden tilanteista. Näiden raporttien pohjalta ministerivaliokunta voisi seurata ja käsitellä osatyökykyisten työllistämistä edistävän Yrityskonsernin tilannetta.

Osatyökykyisten työllisyyttä edistävän Yrityskonsernin ja osatyökykyisten tilanteen kehityksen riittävä seuranta edellyttäisi sopivin väliajoin myös erityisiä raportointeja ja käsittelyjä eduskunnan ja hallituksen piirissä. Näitä voitaisiin järjestää siten, että Yrityskonsernin tilannetta käsiteltäisiin säännöllisesti hallituksen siihen soveltuvassa ministerivaliokunnassa (esim. sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikka käsittelevässä ministerivaliokunnassa).

Hallitus voisi selostaa Yrityskonsernin asioita kerran vaalikaudessa eduskunnalle tarkoitukseen soveltuvan esim. sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikka koskevan selonteon tai tiedonannon osana.

Eduskunnassa esim. tarkastusvaliokunta voisi valtiontalouden tarkastusviraston tuella (mahdollisesti erilliskertomusten kautta) käsitellä sopivin väliajoin myös oma-aloitteisesti Yrityskonsernin asioita ja osatyökykyisten asemaa muutenkin.

Yrityskonserni julkaisisi vuosikertomuksen toiminnastaan tilinpäätöstiedoin. Yrityskonsernin tilintarkastus varmistaisi asianmukaisen toiminnan. Näiden pohjalta mm. työ- ja elinkeinoministeriö voisi arvioida mahdollisten toimenpiteiden tarvetta. Vuosikertomus olisi julkinen ja voisi antaa hyvän pohjan asioiden käsittelyyn myös julkisuudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä tulisi olla tiivis yhteys Yrityskonserniin omistajaohjaajana ja muutenkin toimialansa asioiden hoitajana. Ajantasainen tuntuma Yrityskonsernin tilanteisiin ja varsinkin esiintyviin haasteisiin olisi tärkeä tavoite. Ministeriön tulisi, paitsi seurata ja valvoa Yrityskonsernin ja työvoimahallinnon toimintaa, myös antaa tarvittavaa tukeaan toiminnan edellytysten vahvistamiseen.

Ministeriön tulisi vuosittain tarvittavin laskelmin varmistaa valtion korvauksen säädetyt enimmäismäärät ja myönnetyn korvauksen jääminen sen tason alle.

17 Valtion korvaus

17.1 Korvauksen määräytyminen

Ruotsissa Samhall-yhtiölle säädetty enimmäiskorvaustaso on käytännössä varsin korkea. Tämän sääntelyn on mm. komissio arvioinut EU-oikeuden kannalta hyväksyttäväksi. Todellinen korvaus on alempi (noin 4/5 maksimista), ja siitä päättää parlamentti vuosittain valtion budjetissa.

Samanlainen järjestelmä voisi olla Suomessakin hyvä lähtökohta, koska se takaisi laillisella tavalla kohtuullisen liikkumatilan. Ainakin alkuvaiheessa on nimittäin vaikeata tietää, miten vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuoritusten myyminen saataisiin käyntiin ja millaisia tuottoja ja missä tahdissa lopulta kertyisi.

Ruotsin mallin mukaisessa laskelmassa arvioitaisiin Yrityskonsernin laskennalliset henkilöstökustannukset tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi Yrityskonsernin liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä kyseisen toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilla suhteessa liikevaihtoon koko maassa. Näin saatu laskennallisten henkilöstökustannusten summa vähennettäisiin Yrityskonsernin todellisista henkilöstökustannuksista, ja erotus muodostaisi arvion Yrityskonsernin lisäkustannuksista, jotka periaatteessa syntyisivät henkilöstön osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuden heikentymästä.

Muutama seikka on Ruotsin mallin mukaisesta mainittuun laskentatapaan perustuvasta enimmäismäärästä tarpeen havaita. Se on varsin antelias eikä pitäydy vain tuottavuuden aleneman korvaamiseen. Ensinnäkin Yrityskonsernin kustannusrakenne olisi sen luonteesta johtuen varsin henkilöstömenopainotteinen. Toimialoilla yleensä olisi selvästi vähemmän henkilöstömenoja suhteessa kokonaiskustannuksiin. Mainitusta erosta johtuen Yrityskonsernin laskennalliset henkilöstökustannukset jäisivät varsin alhaisiksi sen todellisiin olosuhteisiin nähden. Toinen huomionarvoinen seikka on se, että määrittelytapa sallisi henkilöstömäärän lisäämisen niin, että enimmäiskorvaus nousisi koko lisäkustannuksen verran, jos Yrityskonsernin liikevaihto pysyisi ennallaan.

Koska valtion tosiasiallisen korvauksen ei suinkaan tarvitsisi olla enimmäismäärän suuruinen ja koska tämä enimmäismäärärakenne on saanut EU:ssa hyväksynnän, myöskin Suomessa kannattaisi sitä käyttää huolimatta edellä mainituista huomioista.

Valtion ennen kaikkea osatyökykyisyydestä aiheutuvaan tuottavuuden vajeeseen perustuvan

korvauksen vuotuisen enimmäismäärän laskentaperusteista tulisi säätää lailla Ruotsin mallin tapaan. Valtio maksaisi Yrityskonsernille korvauksen, joka olisi tietty valtion talousarviossa päätetty määrä.

Vaikka korvausmäärärahan suuruus olisi harkinnanvarainen,

voisi olla perusteltua rajoittaa edellytyksiä leikata korvausmäärärahaa kertarysäyksellä, koska myös saajan tulee voida suunnitella toimintaansa ja sopeuttaa sitä tarvittaessa asteittain.

Rajoitus voisi olla esim. sellainen, että korvauksen arvioitua määrää osatyökykyisten henkilötyövuotta kohti ei saisi kalenterivuonna alentaa kuin enintään viidellä prosentilla siitä, mitä vastaava toteutuma on ollut alhaisimmillaan kolmen viimeisen havaintovuoden aikana. Rajoitus turvaisi Yrityskonsernin asemaa äkkinäisiä valtion määrärahaileikkauksia vastaan ja varmistaisi siten tarvittavaa taloudellista ennakoitavuutta ja järkevän taloudenpidon mahdollisuuksia.

Osatyökykyisen työllistäminen markkinoille riippuu huomattavasti siitä, miten hyvin osatyökykyinen on saanut ja saa työkuntoa kohentavia palveluita ja miten Yrityskonsernin palvelutoiminto onnistuu. Periaatteessa olisi mahdollista, että palvelutoiminnon kustannuksia katettaisiin yritykselle erillisellä määrärahalla. Valtio voisi rahoittaa ne samaan tapaan kuin Metsähallituksessa julkiset hallintotehtävät (Luontopalvelut ja Eräpalvelut). Tällä tavalla olisi mahdollista ottaa kantaa palveluiden laajuuteen, esim. riittävään panostukseen palveluihin. Ehkä kuitenkin perustellumpi vaihtoehto on jättää Yrityskonsernin itsensä päätettäväksi valtion rahoituksen jakautuminen palvelu- ja liiketoimintojen kesken ja myöntää kokonaiskorvaus Ruotsin tapaan yhtenä eränä. Tällöin esim. liikelaitosmallissa valtion korvaus tulisi liikelaitokselle, joka siirtäisi sen pääomituksena tytäryhtiölleen mutta jättäisi jonkin osan palvelutoimintonsa rahoittamiseen.

Ruotsissa myös Samhallin antamat palvelut rahoitetaan enimmäiskorvauksen puitteissa. Suomessakaan ei ole syytä tästä poiketa silloinkaan, jos palvelut korvattaisiin erillisellä määrärahalla. Ruotsin järjestelmän mukainen enimmäiskorvaustaso olisi riittävä myös palvelutoiminnon kustannusten korvaamiseen. Korvauslaskelmissa kustannuksiin tulisi sisällyttää sekä palvelutoiminnon että liiketoiminnan piirissä olevan palkatun henkilöstön kustannukset riippumatta organisointitavasta.

Toimintaa aloitettaessa Yrityskonserni tarvitsee kuitenkin pääomituksen, jolla se voi aloittaa osatyökykyisten vastaanottamisen ja palvelutoiminnon tehtävien hoitamisen. Myös liiketoiminta tarvitsee käynnistyäkseen alkurahoitusta.

17.2 Korvauksen suuruus ja tarkistaminen

Ruotsissa Samhallille maksettava vuosikorvaus on noin 600 milj euroa. Samhallin palveluksessa on osatyökykyisiä ja hallintohenkilöstöä vajaat 25 000. Samhall pystyy kattamaan myynnillä noin kolmanneksen kustannuksistaan. Määräraha on laskennallisesti 1000 henkilöä kohti vajaat 25 miljoonaa euroa. Suomessa voi olettaa myynnin ulos olevan ainakin aluksi vaatimattomampaa kuin Samhall-yhtiöllä. Toisaalta yrityksen kohtaama kustannustaso on Suomessa jonkin verran alempi kuin Ruotsissa. Toiminnan laajuus riippuisi Suomessa mm. siitä, minkä verran valtion varoja voidaan asiaan osoittaa.

Nettokustannukset olisivat mainittuja summia pienemmät, koska osatyökykyisten palkka ja saamat palvelut ja työpaikka vähentäisivät heidän sosiaalietuuksiaan ja myös muiden palveluiden tarvetta. Lisäksi eri veronsaajien verotulot lisääntyisivät. Tätä kokonaisvaikutusta on arvioitu taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.

Budjetoitinvaihe antaa tällaisissa tilanteissa tyypillisesti vinon kuvan kokonaisvaikutuksista, koska uudet menotarpeet näkyvät budjetissa erillisenä määrärahana mutta säästyvät menot tai lisääntyvät tulot hukkuvat niitä koskevien suurten määrärahojen tai tuloarvioiden sisään näkymättä erillisinä erinä. Esimerkiksi osatyökykyisten työllistymisestä aiheutuva työmarkkinatukimenojen vähenemistä ei erikseen todeta budjetissa vaan tätä koskeva lähes kahden miljardin euron momentti esitetään ja lasketaan erilaisista makrosuureista käsin. Samoin tapahtuu esimerkiksi yli 20 miljardin euron arvonlisäveromomentin osalta. Sen yhteydessä ei erikseen lasketa eikä esitetä työllistyvien osatyökykyisten maksamien arvonlisäverojen lisäkertymää. Näin budjetissa tasapainoa heikentävät menot nousevat määrärahana esiin, mutta toiseen suuntaan vaikuttavat menot ja tulot jäävät pimentoon. Tällä näennäisellä epäsuhdalla voi olla vaikutusta päätöksentekoon.

Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä alitettaisiin selvästi, korvausmääräraha htv- tai tuntimäärää kohden nousisi paljon tarkoitettua suuremmaksi. Jotta tavoitteen alittamiseen ei olisi kannustinta, olisi perusteltua edellyttää korvausten vastaavaa palauttamista valtiolle. Palautusvelvollisuus voisi syntyä vasta, jos tavoitteen alitus olisi yli jonkin kynnysmäärän, esim. yli 10 %.

Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohtaisesti nousisi. Yrityskonsernin taloudellinen tilanne heikkenisi silloin. Tämän johdosta liiketoiminta pyrkisi pysymään tavoitemäärässä ja mieluummin hieman sen alapuolella kuin yläpuolella.

Valtion korvaus on toimintaa aloitettaessa maksettava etukäteen, jolloin ei ole vielä enimmäiskorvauksen laskentapohjaa. Myös toisen vuoden korvaus on määritettävä budjetissa, ennen kuin on käytettävissä kirjanpito- ja tilastotietoja ensimmäiseltä vuodelta.

Korvauksia onkin tarvittaessa tarkistettava taannehtivasti alaspäin ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, jos osoittautuisi, että lain mukaiset enimmäismäärät ovat ylittyneet. Tarkistaminen voidaan tehdä seuraavien erien yhteydessä.

Alkuvaiheessa olisi olennaista saada toiminta käyntiin ja palvelut ja myynti trimmattua hyvään kuntoon ja tasapainoon keskenään. Myöhemmässä vaiheessa voitaisiin sitten kokemusten pohjalta katsoa, mihin suuntaan toimintaa olisi tarpeen kehittää. Hyvä maine olisi hankittava nopeasti. Onnistumisen kannalta tärkeitä ovat hyvät henkilövalinnat ammatilliselta pohjalta.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllisyyttä edistävä yritystoiminta olisi hyvin vaativa paikka Yrityskonsernin johdolle, palveluiden ja myynnin ammattilaisille ja hallinnolle, joiden osaamisen olisi oltava korkeata luokkaa.

18 Perusteista päättäminen

Kun perustetaan uusi instituutio osatyökykyisten työllistämiseksi, kysymys on ennen kaikkea merkittävän yhteiskunnallisen intressin sanelemasta ratkaisusta.

Tämäntyyppisissä tilanteissa asianmukaisin menettely on säätää asiasta lailla. Jos perustettava toimija olisi valtion liikelaitos, lailla säätäminen olisi suorastaan perustuslain edellyttämä menettely.

Myös siinä tapauksessa, että toimija olisi osakeyhtiö, lailla säätäminen olisi perusteltua, vaikkakaan se ei juridisesti tai teknisesti olisi välttämätöntä. Yrityskonsernissa ei käytettäisi sellaista julkista valtaa, joka välttämättä edellyttäisi lailla säätämistä. Toiminta suhteessa osatyökykyisiin perustuisi vapaaehtoisuuteen ja sopimuksiin.

Yrityskonsernia koskevassa laissa ja siihen mahdollisesti kytkeytyvissä muissa laeissa olisi tarpeen säätää mm.

- toimijan muoto (esim. osakeyhtiö tai liikelaitos)
- toimijan nimi (jokin toiminnan luonteeseen viittaava nimi olisi suositeltava)
- viittaukset osakeyhtiölain tai valtion liikelaitoslain soveltamiseen
- tehtävät (esim. osatyökykyisten ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöryhmien työllistymisen edistäminen)
- osatyökykyisiltä edellytettävät piirteet (vaikeimmassa asemassa olevien määrittely hyödyntäen mm. lainsäädännössä jo olevia sääntelytapoja)
- julkisen palveluvelvoitteen antaminen (SGEI-määräys)
- osatyökykyisten tarvitsemien palveluiden varmistamisen ja heidän työllistämisensä menettelytavat ja periaatteet (mm. palveluiden maksuttomuus/maksullisuus, osatyökykyisten asema palvelu- ja liiketoimintavaiheissa, työsopimuslain ja muun lainsäädännön soveltaminen mahdollisine poikkeuksineen (esim. mahdollinen työssäoloehdon poikkeava täyttymistapa), työsuoritusten myynti markkinaehtoisesti)
- menettelyiden periaatteet muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöryhmien osalta (näihin ryhmiin kuuluvien työkykyisten henkilöiden työsuoritusten takaaminen toimimalla välityöntantajana markkinaehtoisesti)
- eduskunnan, hallituksen ja ministeriön asema ohjauksessa / ohjaustoimivallat
- organisaation perusteet
 - määräykset palvelu- ja liiketoimintojen erillisyydestä
 - mm. mahdollisuus järjestää toimintoja osittain tytäryhtiön kautta ja hallita tytäryhtiön osakkeita

- taloudenpidon erityiset perusteet, mm. valtion korvausten perusteet esim. Ruotsin mallin tapaan
- valvontamenettelyt (esim. sisäinen tarkastus, ulkoinen tilintarkastus, valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävä, eduskunnan/ tarkastusvaliokunnan tiedonsaanti ja valvontarooli).

Ruotsin Samhall-yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja siten kilpailuoikeudellisen oikeuden perusteiden olemassaolo on EU:n edellyttämällä tavalla tarkistettava viimeistään kymmenen vuoden välein. Siksi malli on sellaisenaan voimassa vain enintään kymmenen vuoden ajan, jonka jälkeen voimassaoloa voidaan mahdollisesti tarkistettuna päättää jatkaa. Myös Suomen mallin yhteiskunnalliseen tehtävään ja kilpailuoikeudellisiin perusteisiin vaikuttavat säännökset (esim. valtion korvaus) tulisi vastaavalla tavalla laissa säätää olemaan voimassa vain kymmenen vuoden ajan. Ennen määräajan päättymistä mallin oikeutus olisi tältä osin tarkistettava, ja malliin tehtävä tarvittavat muutokset ennen mahdollista jatkokautta.

Jos osakeyhtiövaihtoehtoa käytettäessä haluttaisiin toimia ilman uutta lainsäädäntöä, olisi mainituista asioista soveltuvin osin määrättävä valtion talousarviossa esim. osakepääomamäärärahan perusteluissa ja toisaalta yhtiöjärjestyksessä. Mainitunlaiset perustuslain 84 §:ssä tarkoitetut määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut ovat lähtökohtaisesti oikeudellisesti sitovia, ellei niistä muuta ilmene. Siten ne ovat tosiasiallisesti käyttöyhteyksissään lain säännöksiin verrattavissa, ja niiden rikkominen voi olla rangaistava teko.

Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai liikelaitoksen tapauksessa eduskunnan ja ministeriön antamissa palvelutavoitemääräyksissä olisi tarkemmin määriteltävä toiminnan keskeisiä lähtökohtia. Tällaisia olisivat esim. toimialojen rajaaminen (toimiala voisi myös olla edellä kuvatulla tavalla laissa olevaan tehtävään viittaavassa yleisessä muodossa, jolloin tarkemmin toiminta elinkeinoelämän eri toimialoilla jäisi riippumaan yrityksen omista ratkaisuista), toiminnan yleiset muodot (esim. osatyökykyisten työnteon edellytyksiä kohentavien ja työntekoa tukevien julkisten palveluiden ensisijaisuus ja niiden täydentäminen tarvittaessa ostamalla tai tuottamalla palveluita, osatyökykyisten työsuoritusten myynti esim. palvelutyöprojektien muodossa), työn organisointi ja ohjaus (palveluihin ja liiketoimintaan osallistuva henkilöstö ja yrityksen organisoituminen ja toiminnan periaatteet) ja yrityksen omaisuuden hankinnan ja ylläpidon periaatteet.

Aiemmin on todettu, että keskeiset eduskunnan ohjauksannotot (kuten palveluissa olevien enimmäismäärä ja liiketoiminnan tavoitteelliset htv-määrät) annettaisiin valtion talousarviossa korvausmäärärahan perusteluissa tai liikelaitosten palvelutavoite- ja muissa toimintamääräyksissä.

19 Taloudellisten vaikutusten arviointi

Selvityksessä ehdotetun mallin taloudellisia vaikutuksia ei voida tietää, mutta niitä voidaan arvioida tai haarukoida joidenkin perusteltujen oletusten pohjalta.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämällä saavutettavan työllisyyden lisäyksen voidaan arvioida olevan lähes samaa luokkaa kuin työllistettävien määrä. Esimerkiksi syrjäytysvaikutus voidaan olettaa näissä tilanteissa suhteellisen vähäiseksi. Toiseksi mahdollisen lievän kasvuvaikutuksen kautta voi syntyä välillisesti hieman työllisyyden lisäystä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen lisää kysyntää ja tukee talouden kasvua. Toisaalta julkisen sektorin alijäämien lisääntyminen voi vähentää kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä.

Työllistämisen vaikutus julkiseen talouteen riippuu siitä, millaisia henkilöitä Suomen mallin toimijana olevaan yritykseen työllistetään ja miten heidän työllistämisen vaikuttaa heidän etuuksiinsa sekä miten tämä työllistäminen vaikuttaa markkinoihin laajemmin.

Kun selvityksessä ehdotettu lainsäädäntö väistämättä jättää harkinnanvaraa osatyökykyisten valinnan suhteen ja valittujen työurien suhteen, varmaa tietoa palveluiden ja työllistämisen piiriin tukevien osatyökykyisten ominaisuuksista ja aiemmista etuuksista sekä palveluista ei voida saada. Voidaan kuitenkin olettaa, että vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset, joilla on työhalua ja myös työkykyä jäljellä, voisivat olla työmarkkinatukea saavia pitkäaikaistyöttömiä. Toisaalta mukana on oletettavasti myös osatyökykyisiä, joilla on sairauksia, vikoja tai vammoja. Heistä suurin osa olisi todennäköisesti täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä. Osa osatyökykyisistä ei voi työskennellä tai muista syistä ei työskentele kokopäiväisesti.

Tässä esitettävässä arvioissa yritykseen oletetaan työllistettävän ihmisiä laskennallisen yksinkertaistuksen vuoksi käytännössä kahdesta kohderyhmästä: toisaalta pitkäaikaistyöttömistä, joilla on terveydellisiä rajoitteita, eli käytännössä ns. TYP-palveluiden asiakkaista (75 %) ja toisaalta täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevista henkilöistä (25 %).

Esimerkiksi täysipäiväisesti työmarkkinatuelta työllistyvät menettävät käytännössä työllisyydessään suurimman osan sosiaalietuuksistaan. SISU-mikrosimulointimallilla valtiovarainministeriössä laaditun esimerkkilaskelman mukaan tällaisen henkilön käytettävissä olevat tulot kasvaisivat reilulla 500 eurolla hänen työllistyessään 1 700 euron kuukausipalkalle, joka vastaa suunnilleen kiinteistöalan palkkataulukon alinta palkkaryhmää. Yritykselle työllistämistä koituisi 25 prosenttiyksikön työnantajamaksujen sekä Samhallin aineistojen perusteella arvioitujen noin 12 prosenttiyksikön muiden kulujen huomioimisen jälkeen hieman alle 2 400 euroa kuukaudessa työllistämiseen liittyviä suoria kustannuksia

täysipäiväistä työllistynyttä kohti. Jos yritys pystyisi kattamaan näistä kuluistaan Samhallin tapaan suunnilleen kolmasosan liiketoiminnasta kertyvillä tuloilla, tarkoittaisi tämä, että julkista tukea palkkaukseen tarvittaisiin kuukaudessa noin 1 600 euroa työllistettävää henkilöä kohti. Ottaen huomioon tuloverojen muutokset sekä etuuksien väheneminen, syntyi julkiselle taloudelle kokonaisuutena työllistämisestä räsitusä noin 430 euroa kuukaudessa eli noin 5 100 euroa vuodessa

Henkilön poistuessa työllistymistä edistävien palveluiden piiristä syntyy näissä palveluissa säästöjä. Palveluiden kustannuksista ei ole täsmällistä seurantätietoa. Karkeiden kuntien tietoihin sekä aktivointiasteisiin perustuvien tietojen perusteella tässä arvioidaan näiden säästöjen olevan noin 2 500 euroa vuodessa. Mikäli koko tulojen kasvu käytetään kulutukseen, välillisen verotuksen kautta kertyy lisätuloja 28 prosentin implisiittinen kulutuksen veroaste olettaen noin 1 700 euroa vuodessa.

Pidemmällä aikavälillä työllistyminen tuottaa todennäköisesti säästöjä myös kansaneläkkeissä. Nämä säästöt kumpuavat työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden sovittelusta – todennäköisesti henkilöiden aikaisempi työhistoria on vähäinen, ja heidän lähtökohtainen eläkekertymänsä heikko – sekä toisaalta kasvaneen eläkkeen tuottamien verotulojen, pääasiassa kulutusverojen, kautta. Osatyökykyisen on oletettu olevan työllisenä vuoden ja jäävän eläkkeelle 65-vuotiaana ja elinajanodotteena on käytetty 82 vuotta. Mikäli eläkkeellä olo kestää siis 17 vuotta ja tämä vaikutus realisoituu keskimäärin 20 vuoden päästä työllistämisestä, on sen nykyarvo 3,5 % diskonttausoletuksella noin 2 000 euroa.

Tässä esimerkkitapauksessa ensimmäisen ryhmän eli pitkäaikaistyöttömien osalta kokonaisuus on silloin julkisen talouden näkökulmasta pitkällä aikavälillä hieman positiivinen (noin tuhat euroa) työllistämistä vuotta kohden.

Suorittamalla vastaavan kaltainen laskelma työkyvyttömyyseläkkeellä olevalle henkilölle saadaan lopputuloksena noin 1 800 euron vuosittainen julkisten menojen nettomääräinen kasvu. Keskeisen eron laskelmassa muodostaa laskelmassa oletettu työllistyminen osapäiväisesti noin 700 euron kuukausiansiotasolle työkyvyttömyyseläkkeen lepäämissäännöksistä johtuen. Myös palveluissa tapahtuvien säästöjen on oletettu olevan aktivointipalveluiden osalta matalampia. Jos nämä henkilöt kuitenkin työllistyisivät täysipäiväisesti esimerkiksi 1 700 euron palkalle, pieneni julkista taloutta heikentävä vaikutus merkittävästi eläkkeen jäädessä lepäämään työllistymisen ajaksi.

Yritykseen työllistäminen laskelmassa oletetulla tavalla olisi siis karkeasti arvioiden kaikkien ryhmien osalta yhteensä julkisen talouden kannalta suunnilleen kustannusneutraalia; pääryhmän eli työmarkkinatukilaisten osalta lievästi positiivista ja pienemmän ryhmän eli työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osalta selvemmin negatiivista. Lyhyellä aikavälillä

nettokustannukset ovat suuremmat, sillä osa säästöistä kertyy vasta hyvin pitkällä aikavälillä kansaneläkejärjestelmän kautta.

Laskelma on sikäli optimistinen, että se olettaa yrityksen kykenevän kattamaan Samhallin tapaan kolmasosan menoistaan tuloillaan. On kuitenkin huomioitava, että Samhall on pitkät perinteet omaava toimija, jonka kohderyhmä poikkeaa jossain määrin Suomen mallin toimijalle suunnitellusta kohderyhmästä. Mikäli vain 20 prosenttia toiminnan menoista kyettäisiin kattamaan tuotoilla, nousisi työmarkkinatueltä työllistettävän kustannus noin 2 700 euron vuosittaiseksi lisämenoksi, ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistettävän noin 2 400 euron vuosittaiseksi lisämenoksi.

Laskelma sisältää oletuksen, ettei yritykseen työllistetä sellaisia osatyökykyisiä, jotka muutoinkin olisivat saattaneet työllistyä. Samoin on oletettu, ettei yrityksen toiminta aiheuta syrjäyttämisaikutuksia muualla työmarkkinoilla. Näiden vaikutusten ottaminen huomioon muuttaisi työllistymisen julkisen talouden näkökulmasta kannattamattomaksi. Toisaalta mikäli yritys kykenee vahvistamaan osatyökykyisten polkuja avoimille työmarkkinoille, voi tästä seurata positiivisia vaikutuksia. Ruotsin Samhallin työntekijöiden virta pysyvästi avoimille työmarkkinoille on kuitenkin vähäistä, karkeasti arvioiden vain noin 2 prosenttiyksikön tasoa yhtiön ydintehtävien työvoimasta. Tämä johtuu suuresta paluumäärästä ja siitä, että lähes puolet muualle siirtyvistä noin 1500 henkilöstä lähtee Samhallin kehitystyöpaikoista (ei siis ydinryhmästä).

Pessimistisemmillä oletuksilla, 10 %:n syrjäyttämällä ja 95 %:n kohdentumisella henkilöihin, jotka eivät muutoin olisi työllistyneet, on vaikutus tuhannen henkilön työllistämistä n. 2,5 miljoonaa euroa julkista taloutta heikentävä nykyrahassa. Mitä suuremmaksi yrityksen toiminta kasvaa, sitä suuremmiksi negatiiviset vaikutukset todennäköisesti käyvät. Jos yritys onnistuisi vaikuttamaan työllistettävien urapolkuihin merkittävän positiivisesti, se vaimentaisi negatiivista vaikutusta.

Itse yrityksen talouden näkökulmasta tuhannen yksilön työllistäminen, ottaen huomioon 25 prosentin osa-aikaisten osuuden, aiheuttaisi edellä kuvatuin oletuksin noin 25 miljoonan euron vuotuiset kulut ilman erityisten valmennus- ja tukipalveluiden huomioimista. Määrärahan tarve riippuisi siitä, miten merkittävän osan liiketoimintansa menoista yritys kykenisi kattamaan tuloillaan. Kolmanneksen kattamisoletuksella tarve olisi näin ollen noin 17 miljoonaa euroa vuodessa ja erityisesti lyhyellä aikavälillä realistisemmalla 20 % oletuksella noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Ottaen valmennus- ja tukipalveluiden yms. mahdollisen lisätarpeen kustannukset huomioon valtion korvausmäärärahan tarve olisi suurempi. Näiden oletusten lisäksi yrityksen menorakenne vaikuttaa myös laskelman lopputulokseen – jos muut kuin henkilöstökustannukset kasvavat merkittävästi, luvut näyttävät julkisen talouden näkökulmasta heikommilta.

Keskeisiin oletuksiin liittyvistä epävarmuuksista huolimatta vaikuttaisi siltä, että

osatyökykyisten työllistäminen yritykseen selvityksessä ehdotetulla tavalla on todennäköisesti julkisen talouden kannalta nettomääräisesti kustannusneutraalia tai pikemminkin jonkin verran alijäämää aiheuttavaa toimintaa.

Laskelmassa ei ole huomioitu julkisten varojen keräämiseen liittyvää verotuksen vääristävää ominaisuutta.

20 Kilpailuvaikutukset oikeudelliselta ja taloudelliselta kannalta

20.1 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut

Jos markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden, voidaan tietyin ehdoin soveltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa valtioneuvoston päätöstä. Palvelun turvaaminen tapahtuu käytännössä antamalla yritykselle toimeksianto yksilöidyn palvelun tuottamiseksi. Tämä edellyttää usein palvelutuotannon rahoittamista julkisista varoista kompensationsa yritykselle annettavasta julkisen palvelun velvoitteesta. Jos palvelua tarjoava yritys toimisi puhtaasti omin, kaupallisin intressein, se ei tarjoaisi tässä tarkoitettua palvelua joko lainkaan tai ei ainakaan samassa mitassa tai samoilla ehdoilla.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista käytetään yleisesti kilpailuoikeudessa nimitystä yleishyödylliset palvelut ja lyhennettä SGEI (Services of General Economic Interest). SGEI-palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä (Asia C-179/90). Kyse on kansalaisille tärkeistä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävistä palveluista, joita markkinat eivät tyydyttävällä tavalla tuota ja joiden tuottamiseksi julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut yrityksille julkisen palvelun velvoitteen.

SGEI-palvelun käsite on kehittyvä käsite, jonka merkitys riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Koska erityisiä SGEI-palvelun olemassaolon määrittämistä koskevia EU-sääntöjä ei ole, on jäsenvaltioilla laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät SGEI-palveluita.

Palvelun määrittelyminen SGEI-palveluksi edellyttää kuitenkin aina markkinapuutteen olemassaoloa. Komission toimivalta rajoittuu SGEI-palveluiden määrittelyssä sen tarkistamiseen, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen määritellessään palvelun SGEI-palveluksi sekä palvelusta maksettavaan korvaukseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen arviointiin. Komission tehtävä on toisin sanoen valvoa, miten jäsenvaltiot käyttävät harkintavaltansa SGEI-palveluja määritellessään.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106 artiklan 2 kohta muodostaa oikeusperustan SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavan valtiontuen arvioinnille. Sen

mukaan yrityksiin, joille on annettu tehtäväksi SGEI-palvelujen tuottaminen, sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja etenkin kilpailusääntöjä. Komissio hyväksyi vuosina 2011-2012 uuden SGEI-palveluja koskevan valtioneuvoston päätöksen, jossa selvennetään valtioneuvoston sääntelyn ja SGEI-palveluiden välistä suhdetta sekä määritetään arviointiperusteet, joiden nojalla SGEI-palvelusta maksettava korvaus on EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea. SGEI-paketti koostuu komission SGEI-tiedonannosta, -päätöksestä, -puitteista ja de minimis-asetuksesta.

20.2 Komission SGEI-päätös

Komission SGEI-päätöksessä (2012/21/EU) vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä tietyille SGEI-palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävä tuki soveltuu sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta SEUT 108(3) artiklassa vahvistettua ennakoilmoitusvaatimusta.

SGEI-päätöstä sovelletaan korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, joka myönnetään SEUT 106(2) artiklassa tarkoitettuja SGEI-palveluja tuottaville yrityksille ja joka kuuluu yhteen päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellyistä korvausluokista. SGEI-päätöstä sovelletaan muun muassa korvaukseen SGEI-palveluiden tuottamisesta sellaisten sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi, joissa on kyse työmarkkinoille pääsystä ja paluusta (pätöksen 2(1)(c) artikla). Päätöstä sovelletaan ainoastaan silloin, kun yrityksen SGEI-palvelun tuottaminen kestää enintään 10 vuotta. Tätä aikarajaa olisi siis Ruotsin Samhall-yhtiön tapaan myös Suomen osatyökykyisten työllistämisen mallissa noudatettava. Aikamäärä voidaan kuitenkin uudistaa uusilla päätöksillä. Se merkitsee siis eräänlaista tilanteen ja asetettujen edellytysten voimassaolon tarkistamisvelvoitetta määrävällein.

SGEI-palvelun tuottaminen annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jäsenvaltio voi itse määrittää. Tällaisessa asiakirjassa on mainittava erityisesti a) julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; b) kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; c) toimeksi antavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoi-keuksien luonne; d) korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit; e) järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin; ja f) viittaus komission SGEI-päätökseen.

Käytännössä julkinen palveluvelvoite voidaan antaa lain tai asetuksen nojalla, hallintopäätöksellä tai sopimuksella, joka sisältää palveluntuottajaa koskevan velvoitteen. Laissa olisi mahdollista määritellä yleiset palveluvelvoitteen antamista koskevat periaatteet (enimmäiskorvausten laskeminen ym.) ja päätöksen tekisi tuen myöntävä viranomainen. Eduskunnan sitova päätös talousarviossa voidaan tässä yhteydessä rinnastaa lakiin.

Ennen palveluvelvoitteen antamista tulee aina varmistua siitä, että vallitsee markkinapuute. Siksi ennen SGEI-palvelua koskevan toimeksiannon tekemistä yleislähtökohta on, että tukiviranomainen tekee markkinakartoituksen ja arvioi pystyvätkö markkinat tuottamaan palvelua riittävällä tavalla.

Jos ajatellaan Suomen vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tilannetta, heidän heikko suhteellinen työllisyystilanteensa viittaa markkinapuutteen olemassaoloon.

Komission SGEI-palveluja koskevassa ratkaisu- ja neuvontakäytännössä on katsottu erilaisen työllisyyttä helpottavien palvelujen kuuluvan sinänsä SGEI-päätöksen piiriin. Komissio on vahvistanut päätöksessään SA.384694, että Ruotsin Samhall-yhtiön tarjoama työ osatyökykyisille on SGEI-päätöksen 2(1)(c) artiklassa tarkoitettu SGEI-palvelu.

Komission kilpailun pääosaston taholta on keskusteluyhteyksissä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tuotu esille näkemyksiä, joiden mukaan SGEI-palveluun liittyvän markkinapuutteen perusteleminen on huomattavasti helpompaa silloin, kun kyse on alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämisestä (verrattuna epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen). Tämä johtuu siitä, että epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden tilanne on väliaikainen, kun taas alentuneesti työkykyisten tilanne on pysyvä. SGEI-tuki ei komission mukaan ole mahdoton vaihtoehto epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen, mutta tällöin tulee kiinnittää huomiota epäedullisen aseman luonteeseen ja jäsenvaltiolla tulee olla tarkemmat perustelut markkinapuutteelle kuin alentuneesti työkykyisten kohdalla.

Tässä selvitystyössä ehdotetut poikkeamat komission hyväksymästä Ruotsin Samhall-mallista eivät ole sellaisia, joiden voi arvioida vaarantavan kokonaisuuden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tai sisältävän kielletyn valtion tuen elementtejä.

20.3 Vaikutukset kilpailutilanteeseen

Pari vuotta sitten Ruotsin Kilpailuvirasto käsitteli Samhallin roolia siivousalan kilpailussa (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Kilpailuvirasto selvitti asiaa siltä kannalta, vinouttavatko Samhalliin liittyvät menettelyt tai ovatko ne omiaan vinouttamaan tehokkaan kilpailun edellytyksiä tai estävätkö ne tai ovatko ne omiaan estämään tehokkaan kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kilpailuvirasto katsoi, että aihetta tarkempaan tutkimukseen ei siinä vaiheessa ollut, mutta se ei sulkenut pois mahdollisia kilpailuoikeudellisia ongelmia jatkossa.

Kilpailuvirasto tutki Samhallin hinnanasetantaa ja havaitsi mm., että Samhallin hinnat olivat keskimäärin hieman alemmat kuin kilpailijoilla. Virasto viittasi siihen, että sisääntulo- ja laajentumiskustannukset ovat yleisesti siivousalalla matalat. Lisäksi Samhallilla on rajattu tehtävä ja rajoitettu työtuntien määrä, jotka ehkäisevät laajentumista. Kilpailuvirasto pani arvioinnissaan painoa Samhallin markkinaosuudelle, joka oli viraston mukaan siivousalan liikevaihdosta alle 5 prosenttia ja alan julkisissa tarjouskilpailutuksissa 5-10 prosenttia.

Ruotsin Kilpailuvirasto totesi, että selvitys ei anna selkeää viitettä siihen, että Samhall käyttäisi siivousalan hinnanasetannassaan sellaisia metodeja tai käytänteitä, jotka aiheuttaisivat vaaran vinouttaa tai ehkäistä kilpailua säännöksissä tarkoitetulla tavalla.

Kun merkittävää julkista erityistukea saava ja julkista erityistehtävää suorittava yritys osallistuu kilpailutilanteisiin markkinoilla, sellaisten kilpailun vääristymien vaara on olemassa, joita ei voida pitää perusteltuina. Kun tavoitteena on työllistää työntekijöitä, joiden tuottavuus on huomattavasti kilpailijoiden palveluksessa olevien työntekijöiden tuottavuutta heikompi, jonkinasteinen kilpailun häiriintyminen on väistämätöntä. Kysymys onkin siitä, milloin häiriintyminen ylittää sen, mitä on pidettävä hyväksyttävänä joko oikeudellisesti tai taloudellisesti.

Jos osatyökykyisten työllistymistä edistävän Yrityskonsernin ohjaus järjestetään aiemmin ehdotetulla tavalla siten, että osatyökykyisiä työllistävän liiketoiminnan markkinaosuus ei ylitä millään toimialalla 10 prosentin tasoa, kilpailuoikeudelliset riskit vähenevät ja mahdolliset tosiasialliset kilpailuhaitat lievenevät.

Edelleen olisi tietysti mahdollista, että joissakin tilanteissa syntyisi merkittäviä kilpailuhaittoja ainakin pistemäisesti. Tätä olisi omiaan ehkäisemään aiempi ehdotus, jonka mukaan liiketoiminnan olisi alistettava hinnoitteluehdotuksensa riippumattoman lautakunnan hyväksyttäväksi joko yksittäisissä tapauksissa tai samankaltaisten tapausten joukkona tai määrittelysääntönä.

20.4 Yhteiskuntavastuu tilaajayritysten motiivina

Osa osatyökykyisiä työllistävän Yrityskonsernin myynnistä perustuisi todennäköisesti ostajan haluun tukea osatyökykyisten työllistymistä. Sosiaalisen vastuun painottaminen on lisääntymässä yritys kentässä, ja osatyökykyisiä työllistävän yrityksen palveluiden hyödyntäminen voi olla monelle yritykselle hyvä tapa osallistua vastuun kantamiseen. Samanlainen paine lisääntyy myös muissa yhteisöissä, ml. julkisella sektorilla. Ostopäätökset eivät yhteiskuntavastuuta kannettaessa pelkästään eivätkä ehkä ensisijaisesti perustu tuotteen hinnan edullisuuteen tai laadun erinomaisuuteen vaan tuotteen valmistustavan

vastuullisuuteen. Tällaisissa tilanteissa ei ole kysymys kilpailun vääristymisestä eikä periaatteessa siltä osin markkinaosuuden lisääntymistä tulisi edes rajoittaa.

Kaikissa asioissa on myös kääntöpuolensa, jotka on hyvä tunnistaa hereillä pysymiseksi. On tärkeää välttää sellainen kehitys, jonka myötä vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset joutuisivat välineiksi, ikään kuin näytekappaleiksi, työllistäjän näyteikkunaan. Tämän suuntaisista vaaroista varoittelee mm. Ontarion oloissa tehty tutkimus (Wilton ym.), joka nostaa esiin moraalisen kysymyksen, onko sopivaa, että palvelutyönantajat esittelevät osatyökykyisiä työntekijöitään yhteisönsä hyvän kansalaisuuden ilmauksina? Tutkimuksessa problematisoitiin havaintoja, joiden mukaan työnantajat olettivat osatyökykyisten olevan kiitollisia työmahdollisuudestaan ja siksi valmiita sietämään matalatasoisia palvelutöitä.

Kriittinen seuranta varsinkin työnantajien omassa piirissä on tarpeellista, mutta jo pelkkä tietoisuus piilevistä asennevaaroista pitkälti auttaneehkaisuuden puolesta. Siksi myös tätä puolta on tarpeen pitää esillä ylikorostamatta kuitenkaan vaaroja.

Yrityskonserni tarjoaisi käytännöllisen ja ennen kaikkea vähäriskisen kanavan mm. yrityksille, kun ne haluavat suhteellisen vaivattomasti osallistua osatyökykyisten työllistämiseen. Yrityskonsernin olisi kyettävä toiminnallaan lunastamaan eri tahojen luottamus. Sen varaan hyvä brändi voisi rakentua, ja sitä voisi myös valtio-omistaja soveltuvin tavoin tukea.

Yrityskonsernin taustalla olevien tavoitteiden ja liiketaloudellisen menestymisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää päästä tilanteeseen, jossa yhteiskunnassa laajasti erilaiset yhteisöt haluaisivat käyttää Yrityskonsernin palveluksia yhteiskuntavastuun kantamiseksi.

Yrityskentässä ympäristövastuullisuuden rinnalle on nousemassa sosiaalinen vastuullisuus, mikä tarkoittaa mm. heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä. Tästä voisi kehittyä samanlainen tavoite yrityksille kuin ympäristövastuun kantamisesta on syntynyt. Osallistumisesta vastuunkantoon mm. Yrityskonserni voisi jonkin muotoisella tunnustuksella asiakasyrityksiään palkita.

Yritystoimijoiden suunnalta on nostettu esiin kiinnostus perustaa useiden yritysten ja muiden toimijoiden yhteishanke, joka tähtäisi laajaan osallistujien ponnistukseen esim. osatyökykyisten työllistämiseksi. Tällainen aloitteellisuus on erittäin myönteistä ja osaltaan tukisi selvitystyössä tavoiteltuja päämääriä.

21 Yhteenveto suomen mallista

Työministeri Tuula Haatainen päätti 23.9.2020 käynnistää selvityksen osatyökykyisten Suomen mallista. Ministeri Haatainen nimesi selvityshenkilöksi pääjohtaja Hannu Mäkisen. Selvityksen toimikaudeksi määriteltiin 1.10.2020 - 28.2.2021 niin, että esitysten tuli valmistua jo 31.1.2021.

Asettamispäätöksessä todettiin mm. seuraavaa:

Hallitus päätti syksyn 2020 budjettiriihessä, että Suomeen luodaan systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyttäen esimerkkeinä Ruotsin Samhall-yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. Hallituksen päätöksen mukaan tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki. Tavoitteena on myös tarjota riittävän pitkäkestoinen työpaikka niille, joille työskentely avoimilla työmarkkinoilla ei toteudu. Hallitus päätti käynnistää selvitystyön Suomen mallin sisällön, toiminnan organisoimisen, rahoitusmuotojen ja muiden toimeenpanojärjestelyjen määrittelemiseksi.

Selvitystyössä on selvityshenkilön apuna ollut sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön henkilöistä koostunut sihteeristö.

Selvitystyössä on paneuduttu erityisesti Ruotsin Samhall-malliin ja Suomen työpankkikokeiluun. Lisäksi on hyödynnetty mm. aihetta sivuavia viime vuosien selvityksiä.

Selvitystyön aikana pyydettiin lausuntoja osatyökykyisten olosuhteita ja työllistymiseen liittyviä seikkoja tuntevilta tahoilta. Lausuntoja saatiin vajaat 40. Lausunnonantajat edustivat mm. työmarkkinajärjestöjä, vammaisten ja sairaiden järjestöjä, välityömarkkinatoimijoita ja niitä edustavia järjestöjä, työttömiä ja muita heikossa asemassa olevia ihmisiä edustavia järjestöjä, yrityksiä, kuntia edustavia toimijoita, yksittäisiä asiantuntijoita, taloudellisia tutkimuslaitoksia ja asiantuntijavirastoja.

Selvityksen aikana on kuultu osin asianomaisten omasta aloitteesta lukuisia tahoja, jotka ovat edustaneet lähinnä osatyökykyisiä työllistäviä tai tukevia järjestöjä tai yrityksiä.

Selvityksen toimeksiannon mukaan selvityshenkilön tehtävänä on tehdä esitys liiketoimintaperiaatteella toimivan osatyökykyisten työllistämisen Suomen mallin toteuttamiseksi. Selvityshenkilön tulee esitystä tehdessään arvioida myös vaihtoehtoisia toteutustapoja.

Tämän johdosta selvityksessä on käsitelty tiiviisti joitakin vaihtoehtoisia osatyökykyisten työllistämistä edistäviä toimenpiteitä. Periaatteellisen tarkastelun kohteena ovat yhteisöjen yleinen tukeminen, yksilöiden tukeminen, verotuki suora tuen sijasta, veloitetyöllistäminen ja julkisiin tulonsiirtoihin ja ostoihin liittyvät työllistämisehdot.

Johtopäätöksinä todetaan mm., että

- työllistämisen tuen antaminen kaikille yhteisöille, jotka työllistävät vastaavanlaisia osatyökykyisiä kuin Suomen mallissa, voisi olla mahdollinen täydennysratkaisu tilanteessa, jossa päävastuun kantaisi tietty yhden tehtävän (osatyökykyisten työllistäminen) yhtiö.
- periaatteessa ei ole estettä sille, etteikö myös osatyökykyiselle annettavaan seteliin perustuva malli voisi olla täydentävä ratkaisu. Se voisi sopia esim. muille kuin vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille vaihtoehtoisena keinona mahdollistaa heidän työllistymisensä.
- valtiolla voisi olla osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien siinä määrin, kuin perustuslaista johtuvat rajoitteet sen sallivat. Veloitetyöllistäminen on ylipäänsä malli, joka voi olla useissa tilanteissa toimiva. Sopivin joustoin ja kannustein veloitetyöllistämisen hyväksyttävyyttä voitaisiin lisätä. Mahdollisia perustuslaillisia ongelmia olisi hyvä selvittää ja perustuslain asettamia rajoja tarvittaessa haastaa.
- osatyökykyisiä koskevien työllistämisehtojen käyttö julkisen sektorin ostojen ja myöntämien tukien yhteydessä on tilanteesta riippuen järkevää toimintaa, ja sitä tulisi nykyistä laajemmin harjoittaa ja systemaattisemmin johtaa ja ohjeistaa.

Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämällä tavoitellaan sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä. Taloudelliselta kannalta toiminta tuo kustannuksia julkiselle taloudelle mutta toisaalta lisää työllisyyttä. Sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta osatyökykyisten työllistäminen on selkeästi positiivista toimintaa. Onkin perusteltua harkita ns. Suomen mallin mukaisen uuden toimijan perustamista.

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, toisessa päässä haitat ovat vähäisiä ja toisessa päässä ne johtavat lähes työkyvyttömyyteen. Ilman nykyistä suurempaa julkista panostusta vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten asema ei mitään ilmeisimmin voi parantua. Nykyisten osatyökykyisiä työllistävien toimijoiden, kuten esim. välityömarkkinatoimijoiden, asiakaskunta ei ainakaan täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Suomen mallin mukaisen uuden toimijan olisi perusteltua aloittaa tiukan henkilöpiirin periaatteella ja keskittyä vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Tätä puoltavat mm. työnjaolliset syyt, substituutiovaikutusten mahdolliset eroavaisuudet ja lisätuen vaihtoehdottomuus näiden ihmisten realististen työllistymismahdollisuuksien kannalta.

Toimintaa voitaisiin ajaa sisään ja hankkia kokemuksia aluksi rajoitetussa mittakaavassa. Uuden toimijan kautta olisi mahdollista vastata tarpeisiin, jotka eivät ilman tehopotkua tule läheskään riittävästi hoidetuiksi.

Osatyökykyinen voisi kuulua uuden toimijan työllistämistoiminnon piiriin, jos

A.

a.

- hän on ilmeisen pitkäaikaisesti vain varsin rajoitetusti kykenevä tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana ja
- tämä johtuu sairaudesta, viasta tai vammasta tai hän on ollut työtön vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana

tai

b.

- hän on toistaiseksi myönnetyllä osatyökyvyttömyyseläkkeellä tai työkyvyttömyyseläkkeellä ja hänellä on käytettävissä olevaa työkykyä

sekä

B.

- hän on halukas työskentelemään mutta työllistyminen ei ole onnistunut tai on ilmeistä, että se ei onnistu muilla keinoilla (viimesijaisuusvaatimus)

Suomen malli olisi perusteltua muodostaa nykyisten rakenteiden ja julkisten palvelujen varaan ja niitä täydentämään.

Työttömät osatyökykyiset välittömimmin kohtaavat viranomaiset eli TE-toimistot voisivat saada yksinoikeuden tehdä muista riippumattomasti Suomen malliin osoitettavien osatyökykyisten valinnat. Kunnalliset sosiaaliviranomaiset ja Kela voisivat tehdä TE-toimistoille ehdotuksia henkilöistä, joiden valintaperusteena mainitussa kriteeristössä olisi sairaus, vika tai vamma. Samoin työllisyyden kokeilukuntien työvoimaviranomaiset voisivat tehdä ehdotuksia TE-toimistoille malliin osoitettavista osatyökykyisistä.

TE-toimistojen riippumatonta päätöksentekoa ehdotetaan vahvistettavaksi niin, että osatyökykyisten osoituksia voisivat valmistella ja päättää vain sellaiset TE-toimistojen virkamiehet, jotka eivät itse eivätkä heidän välittömät esimiehensä pidä suoraa yhteyttä työllistämistä vastaavaan toimijaan.

Verrattaessa valintatilanteessa eri henkilöitä keskenään voitaisiin osatyökykyisen aseman vaikeusasteen ohella ottaa huomioon työvoiman tarpeesta saatava informaatio. Siirtyminen Suomen mallin toimijan piiriin vaatisi aina osatyökykyisen suostumuksen.

Suomen mallin toimija voisi olla lailla perustettava valtion liikelaitos tytäryhtiöineen tai vaihtoehtoisesti osakeyhtiö mahdollisine tytäryhtiöineen. Periaatteessa olisi myös mahdollista säätää erityisestä tähän tarkoitukseen sovitetusta julkisoikeudellisesta toimijamuodosta, mutta tätä vaihtoehtoa ei ole tarkemmin tutkittu. Sen sijaan on arvioitu eräiden tunnettujen yhteisötyyppien soveltuvuutta.

Perustelluinta olisi, että valtio omistaisi vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvän toimijan kokonaan.

Suomen mallin kolme tehtäväaluetta voisivat olla:

1. vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten saamien palveluiden varmistaminen ja tarvittava täydentäminen (julkisella rahoituksella)
2. vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistäminen (mm. tuotteiden ja suoritusten myynti valtion korvatessa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan)
3. korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien muualle työllistymisen järjestäminen (ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea)

Tehtävien hoitaminen olisi järkevää organisoida niin, että erityyppiset tehtäväalueet erotetaan riittävästi toiminnallisesti ja kirjanpidollisesti toisistaan. Liikelaitosmallissa varsinainen markkinoilla tapahtuva liiketoiminta olisi syytä organisoida tytäryhtiöksi.

Kolmas tehtäväalue eli korkean työllistymiskynnyksen kohtaavien työkykyisten työllistäminen olisi selvintä organisoida erilliseksi tytäryhtiöksi sekä osakeyhtiö- että liikelaitosmallissa. Tämä tehtäväalue olisi eräs tapa toteuttaa toimeksiannossa mainittua tarkoitusta vahvistaa osatyökykyisten lisäksi myös muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille.

Järjestelmä toimisi niin, että TE-toimistot osoittaisivat kriteerit täyttäviä osatyökykyisiä, jotka siirtyisivät esivaiheena ensin uuden toimijan palvelutoiminnon piiriin. Palvelutoiminto perehtyisi osatyökykyisten tilanteeseen ja varmistaisi yhdessä heidän kanssaan julkisten palveluiden saamisen ja toimivuuden. Palvelutoiminto täydentäisi tarvittaessa palveluita ostopalveluin tai viime kädessä omalla tuotannolla. Liiketoiminta rekrytoisi työntekijänsä palvelutoiminnossa olevien osatyökykyisten joukosta ja vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä. Liiketoiminta ei voisi palkata osatyökykyisiä muualta. Palvelutoiminto jatkaisi osatyökykyisten tukemista myös liiketoimintavaiheessa.

Palvelutoiminto voisi mm. kartoittaa osatyökykyisen saamat julkiset palvelut, perehtyä osatyökykyisen työkyvyn arviointiin ja analysoida muutenkin hänen tilannettaan hänen suostumuksellaan, täydentää tarvittaessa julkisia palveluita koskevaa neuvontaa ja

osatyökykyisen avustamista työuran suunnittelussa ja osaamisen kehittämisen suunnittelussa, tukea osatyökykyistä välttämättömien siviiliasioiden hoitamisessa sekä järjestää täydentävää työhön valmennusta, työn ja työolosuhteiden muotoilua ja muuta tukea työn aikana. Palvelutoiminto voisi osatyökykyisen kanssa miettiä, puuttuuko osatyökykyiseltä jotakin työllistymisedellytysten kannalta olennaisen tärkeätä palvelua tai tukea, jonka palvelutoiminto voisi osatyökykyisen apuna varmistaa. Palvelutoiminto toimisi eräänlaisena osatyökykyisen yksilöllisenä managerina ja valmentajana. Palvelutoiminnolla olisi parempi mahdollisuus keskittyä tietyn rajatun ihmisryhmän etujen ajamiseen kuin yleisviranomaisilla.

Hyvään työkuuntoon kehittyvät osatyökykyiset voisivat suoraan palvelutoiminnosta työllistyä ulkopuolisen työnantajan palvelukseen. Näissä tilanteissa osatyökykyinen ei missään vaiheessa siirtyisikään liiketoiminnan puolelle. Tämä olisi Suomen mallin perimmäisten tavoitteiden mukaista.

Osatyökykyisen siirtyessä ensin palvelutoimintoon ja sieltä liiketoimintaan olisi käytettävissä kaksi mahdollista etenemisreittiä:

1. Palvelutoimintovaiheessa ei olisi työsuhdetta mutta siirryttäessä liiketoimintavaiheeseen sovittaisiin pysyvä työsuhde kuuden kuukauden koeajalla.
tai
2. Palvelutoimintoon tultaessa sovittaisiin enintään vuoden määräaikainen työsopimus, jota jatkettaisiin tai joka uusittaisiin jäljellä olevaksi ajaksi liiketoimintaan siirryttäessä. Tämän jälkeen sovittaisiin pysyvä työsuhde liiketoiminnassa, jos siihen päädyttäisiin.

Määräaikaisessa sopimuksessa olisi perusteltua samalla sopia, että työntekijä sitoutuu siirtymään liiketoiminnan palvelukseen, kun se on mahdollista, tai työsopimus voidaan irtisanoa.

Voisi olla perusteltua suojata mallia esimerkiksi niin, että työssäoloehdon täyttymisen alkaminen osatyökykyisten työllistämistä edistävän toimijan palveluksessa edellyttäisi yli vuoden työskentelyä, jonka toteuduttua työssäolon kertyminen kuitenkin laskettaisiin normaalisti alusta alkaen. Tällöin esim. palvelutoiminnossa aloitettu enintään vuoden määräaikainen työsuhde ei vielä kerryttäisi työssäoloa, jos se ei jatkuisi.

Jos palvelutoiminnossa olevaa osatyökykyistä ei olisi otettu liiketoiminnan palvelukseen vuoden kuluessa, hän jäisi pois palvelutoiminnon piiristä ja työvoimaviranomainen selvittäisi, miten hänen osaltaan voidaan jatkossa menetellä.

Jos toisen työnantajan palvelukseen työllistynyt osatyökykyinen ei jatkaisi kauaa tässä työsuhteessa, hänelle olisi perusteltua turvata oikeus palata Suomen mallin toimijan piiriin.

Liiketoiminnassa tavoitteena olisi osatyökykyisen toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Työsuhde voisi tarvittaessa olla osa-aikainen.

Liiketoiminnan tehtävä olisi annetuilla työntekijöitä ja toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita koskevilla ehdoilla maksimoida myyntiä. Liiketoiminta voisi toimia kulloinkin parhaiksi katsomillaan elinkeinoelämän toimialoilla. Toimialat voivat vaihdella mm. työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Liiketoiminta ottaisi yhteyttä potentiaalsiin ostajiin, markkinoisi eri väyliä käyttäen palvelu- ym. tuotteita, neuvottelisi tuotteiden myynnistä mahdollisten ostajien kanssa, sovittaisi ja muotoilisi tuotekonsepteja kysynnän ja työvoiman mukaan, osallistuisi kilpailutuksiin jne. Tarkoituksenmukaista saattaisi olla ostaa mm. työnvälitystä hoitavien ja työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista.

Ruotsin tapaan myös Suomen mallissa olisi paikallaan tavoitella samanlaista mahdollisuutta tarvittaessa lähettää työkohteeseen osatyökykyisten alentunutta työkykyä vastavasti enemmän työntekijöitä kuin markkinoilla yleensä on tavanomaista.

Suomen mallin liiketoiminnassa hinnoittelu olisi aivan yhtä kriittinen asia kuin Ruotsin Samhall-yhtiössäkin. Markkinoita ei saisi häiritä subventoidulla alihinnoittelulla. Tätä voitaisiin varmistaa niin, että liiketoiminta alistaisi hinnoitteluehdotuksensa neuvoa-antavan asiantuntijalautakunnan arvioitavaksi tilanteesta riippuen joko yksittäisissä tapauksissa tai samankaltaisten tapausten joukkona tai määrittelysääntönä. Lisäksi omistajaohjaukselta voitaisiin edellyttää, että se pitää huolen liiketoiminnan markkinaosuuden pysymisestä alle 10 prosentissa kaikilla toimialoilla, joilla yritys toimii.

Eduskunta voisi ottaa kantaa toimintaan osakeyhtiölle myönnetyn korvausmäärärahan perusteluissa tai liikelaitoksen palvelutavoitteissa ja muissa toimintatavoitteissa. Eduskunnan kanta voisi koskea palvelutoiminnan piiriin otettavien henkilöiden enimmäismäärää ja liiketoiminnan tavoitteellista henkilötyövuosi- tai tuntimäärää, johon nähden valtion korvausmääräraha on mitoitettu. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Jos palvelupuolella olisi huomattavasti enemmän ihmisiä kuin liiketoiminta tarvitsee, liian moni kaikkensa yrittävä osatyökykyinen jäisi palkkaamatta ja liiketoiminta pääsisi toisaalta kuorimaan kermaa tavalla, jota ei tulisi sallia. Näistä syistä olisi tärkeätä, että palvelutoimintoon tulevien määrä olisi vain hieman, ehkä 5 – 10 %, korkeampi kuin on liiketoiminnan rekrytoinnin tarve. Tämä mahdollistaisi tarpeellisen karsintavaran mutta ei kuitenkaan tässä yhteydessä epätarkoituksenmukaista vain parhaiden valikointia.

Jos Suomen mallin piiriin osoitetaan vain vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä eikä yritys itse pääse vaikuttamaan työntekijöiden osoittamiseen mallin piiriin, on perusteltua tavoitella ulkopuolisen työnantajan palvelukseen (ensisijaisesti yksityiselle sektorille, toissijaisesti julkiselle sektorille) pysyvästi työllistyvien mahdollisimman suurta määrää.

Toinen onnistumisen mittari voisi liittyä liiketoiminnan myynnin määrään. Se kannustaisi hyödyntämään käytettävissä olevan osatyökykyisten koko potentiaalin.

Tuloksellista toimintaa tukemaan ehdotetaan luotavaksi riittävästi vaikuttava tulospalkki-
järjestelmä, joka porrastuisi tavoitteiden olennaisuuden mukaan ja sen mukaan, miten kukin henkilö tosiasiallisesti vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Mittarirakenne voisi olla esim.

- toisen palvelukseen vähintään 6 kuukaudeksi työllistyvien määrä
 - osakeyhtiöihin ja vastaaville yksityisille työnantajille
 - julkisille ja pääosin julkisrahoitteisille työnantajille
- myyntituottojen määrä

Hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä osatyökykyisten työllisyyttä edistävän valtion omistaman Yrityskonsernin tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä myös eduskunta voisi ottaa kantaa osatyökykyisten työllisyyttä edistävän toimijan asioihin ja osatyökykyisten asemaan. Hallitus voisi myös selostaa asioita kerran vaalikaudessa eduskunnalle tarkoitukseen soveltuvan esim. sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikka koskevan selonteon tai tiedonannon osana.

Valtion korvaus Suomen mallin toimijalle perustuisi ennen kaikkea osatyökykyisyydestä aiheutuvaan tuottavuuden vajeeseen. Sen vuotuisen enimmäismäärän laskentaperusteista tulisi säätää Ruotsin mallin tapaan. Valtio maksaisi Suomen mallin toimijalle korvauksen, joka olisi tietty valtion talousarviossa päätetty määrä. Jos osatyökykyisiä olisi työntekijöinä esim. 1000, asettuisi vuotuinen korvausmäärärahan taso mm. Ruotsin mallin pohjalta arvioiden noin 25 milj euron kieppeille tai taloudellisten vaikutusten arvioinnissa käytettyjen oletusten pohjalta arvioiden hieman alemmalle tasolle.

Järjestelmän on mm. komissio arvioinut Ruotsin tilanteessa EU-oikeuden kannalta hyväksyttäväksi. Malli takaisi laillisella tavalla kohtuullisen liikkumatilan. Ainakin alkuvaiheessa on nimittäin vaikeata tietää, miten vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuoritusten myyminen saataisiin käyntiin ja millaisia tuottoja ja missä tahdissa lopulta kertyisi.

Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä alitettaisiin selvästi, edellytettäisiin korvausten palauttamista valtiolle. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohtaisesti nousisi.

Kun perustetaan uusi instituutio osatyökykyisten työllistämiseksi tuntuvalta valtion tuella, kysymys on ennen kaikkea merkittävän yhteiskunnallisen intressin sanelemasta ratkaisusta. Tämentyypissä tilanteissa asianmukaisin menettely on säätää asiasta lailla.

Selvityksessä on arvioitu Suomen mallin vaikutuksia talouteen ja kilpailuun.

Arvioinnissa käytettyihin keskeisiin oletuksiin liittyvistä epävarmuuksista huolimatta vaikuttaisi siltä, että vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistäminen ehdotetulla tavalla on todennäköisesti julkisen talouden kannalta nettomääräisesti kustannusneutraalia tai pikemminkin jonkin verran alijäämää aiheuttavaa toimintaa.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämällä saavutettavan työllisyyden lisäyksen voidaan arvioida olevan lähes samaa luokkaa kuin työllistettävien määrä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen lisää kysyntää ja tukee talouden kasvua. Toisaalta julkisen sektorin alijäämien lisääntyminen voi vähentää kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista käytetään yleisesti kilpailuoikeudessa nimitystä yleishyödylliset palvelut ja lyhennettä SGEI. SGEI-palveluissa on kyse kansalaisille tärkeistä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävistä palveluista, joita markkinat eivät tyydyttävällä tavalla tuota ja joiden tuottamiseksi julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut yrityksille julkisen palvelun velvoitteen. Komissio on vahvistanut päätöksessään SA.384694, että Ruotsin Samhall-yhtiön tarjoama työ osatyökykyisille on SGEI-päätöksen 2(1)(c) artiklassa tarkoitettu SGEI-palvelu.

Selvitystyössä ehdotetut poikkeamat komission hyväksymästä Ruotsin Samhall-mallista eivät ole sellaisia, joiden voi arvioida vaarantavan kokonaisuuden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tai sisältävän kielletyn valtion tuen elementtejä.

Suomen mallin taustalla olevien tavoitteiden ja liiketaloudellisen menestymisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeätä päästä tilanteeseen, jossa yhteiskunnassa laajasti erilaiset yhteisöt haluaisivat käyttää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä työllistävän toimijan palveluksia yhteiskuntavastuun kantamiseksi. Valtion toimija tarjoaisi käytännöllisen ja ennen kaikkea vähäriskisen kanavan mm. yrityksille, kun ne haluavat suhteellisen vaivattomasti osallistua osatyökykyisten työllistämiseen.

Yrityksiä edustavilta tahoilta on nostettu esiin kiinnostus perustaa useiden yritysten ja muiden toimijoiden yhteishanke, joka tähtäisi laajaan osallistujien ponnistukseen osatyökykyisten työllistämiseksi. Tällainen aloitteellisuus on erittäin myönteistä ja osaltaan tukisi selvitystyössä tavoiteltuja päämääriä.

LIITTEET

Liite 1. Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Lausuntopyyntö:

Arvoisa vastaanottaja

Työministeri Tuula Haatainen on nimittänyt minut selvityshenkilönä laatimaan esitys osatyökykyisten työllistämisen Suomen mallista. Oheen on liitetty asettamis päätös.

Kuulutte jakelu-kohdassa mainittuihin tahoihin, joilla on merkittävää tietoa aiheeseen liittyvistä seikoista ja joilla voidaan olettaa olevan asian valmistelun kannalta hyödyllisiä näkökohtia tai ehdotuksia. Antaisin suuren arvon, jos voisitte vastata jäljempänä oleviin kysymyksiin tai osaan niistä:

1. Osatyökykyisten työllistämisen tukemista voidaan perustella mm. taloudellisin argumentein ja tai sosiaalipoliittisin argumentein, jotka liittyvät esim. yhdenvertaisuuteen, syrjäytymisen ehkäisyyn tai välittämiseen. Millaisia tavoitteita te asettaisitte osatyökykyisten työllistämiseksi?
2. Selvityksen toimeksiannossa on mainittu Ruotsissa osatyökykyisiä työllistävä Samhall Ab ja Suomen työpankkikokeilu. Voisiko Suomen malli joltain osin rakentua näiden pohjalta ja millaisia piirteitä tulisi mielestänne Suomen malliin kytkeä?
3. Mitä ihmisryhmiä tulisi Suomen mallin piiriin hyväksyä? Tulisiko esim. kaikki osatyökykyiset hyväksyä vai vain jokin osa heistä? Millä perusteilla mallin piiriin hyväksyttävä henkilöpiiri tulisi muodostaa?
4. Jos työllistettävänä on hyvin vaikeasti työllistettäviä henkilöitä, valtion tuen tarve on arvatenkin suuri ja vastaavasti päinvastoin, jos työllistettävänä on helposti työllistyviä ihmisiä. Mitä näkökohtia liittäisitte mm. tätä taustaa vasten valtion tuen hyväksyttävyyteen, suuruusluokkaan ja vaikutuksiin markkinoilla?
5. Mitä asioita olisi vältettävä Suomen mallissa tai sen vaikutuksissa?
6. Mitä muuta asiaan liittyvää haluaisitte nostaa esiin?

Vastaukset pyydän lähettämään 10.11.2020 mennessä osoitteeseen mira.bjorkbacka@tulli.fi.

Parhain terveisin
Hannu Mäkinen
Selvityshenkilö

Lausuntopyyntöön vastanneet:

Akava ry
 Arnkil Robert
 Autismiliitto ry
 EK
 ELY
 Eläketurvakeskus
 FDUV rf
 Henkilöstöpalveluyritysten liitto ry
 IKEA
 Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
 Invalidiliitto ry
 Irjala Marja, KT, ekonomi, järjestöneuvos
 Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
 Kehitysvammaliitto ry
 KELA
 Keva
 Kuntaliitto ry
 Kuntoutussäätiö
 Kynnys ry
 Mielen terveyden keskusliitto ry
 Näkövammaisten liitto ry
 Palkansaajien tutkimuslaitos
 SAK Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry
 Sininauhaliitto ry
 SOK Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta
 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 SPR Suomen Punainen Risti, Kontti-kierrätystavarataloketju
 STTK ry
 Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry – Kaspä
 Suomen Kierrätyskeskusten yhdistys ry
 THL
 TTL
 Työpankkiasiantuntijat sekä Live palvelut:
 Heikki Kallunki, Hyria
 Aarne Kuusi, Omnia
 Miika Keijonen, Live Palvelut
 Kimmo Laitinen Sunura Oy
 Veera Lahti Careeria Oy
 Timo Keisala Bovallius Palvelut Oy
 Työttömien Keskusjärjestö ry
 Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry
 Vammaisfoorumi ry
 Vates-säätiö sr

Liite 2. Kuulemiset

Eduro-säätiö 16.12.2020 , toimitusjohtaja Riitta Harmanen ja projektipäällikkö Pirjo Lehtola

FIBS ry 18.12.2020 , toimitusjohtaja Kimmo J Lipponen

Haparanda Arbetsförmedlingen 7.1.2021 , arbetsförmedlingschef Per-Anders Ruona

Helsingin NMKY - Merkitystä elämään 18.12.2020 , kehittäjä Ville Turkka , Ulla Huhtinen ja Joni Liikala

Kuntoutussäätiö 18.12.2020 , toimitusjohtaja Soile Kuitunen , johtaja Riikka Shemeikka ja yhteispäällikkö Mika Ala-Kauhaluoma

Lassila&Tikanoja Oy 4.1.2021 , yhteiskuntasuhdejohtaja Jorma Mikkonen

Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy 17.12.2020 , toimitusjohtaja Juha Lehtikuja , henkilöstöjohtaja Elina Kauppila ja kehittämisspäällikkö Sanna Fagerlund

Regeringskansliet eri ajankohtina

- Arbetsmarknadsdepartementet , kansliråd Ricky Ifwarsson
- Finansdepartementet , departementssekreterare Elin Lewold
- Finansdepartementet , economist Ruth-Aida Nahum

Samhall Ab eri ajankohtina , kommunikationschef Albin Falkmer

Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus / TEM 14.1.2021 , johtaja Mika Pyykkö , johtava asiantuntija Anna Tonteri , asiantuntija Liisa Björklund ja asiantuntija Petri Hilli

Vates 15.10.2020, kehittämisspäällikkö Jukka Lindberg

Liite 3. Lähteitä

- Asplund Rita, Kauhanen Antti ja Vanhala Pekka: Työpankin kautta työllistyminen. ETLA, Raportit No 64/2016
- Asplund Rita, Kauhanen Antti ja Vanhala Pekka: Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä. Työpankkien toiminnan vaikuttavuuden tarkennettu arviointi. ETLA. Raportit No 75/2017
- Björklund Liisa, Hilli Petri ja Tonteri Anna: Vaikuttavuusperusteinen työllistymisen tukimalli, Osatyökykyiset, Mallinnuksen testausvaihe 14.1.2021, Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus, kuvasetti
- Darcy Simon, Taylor Tracy & Green Jenny: 'But I can do the job': examining disability employment practice through human rights complaint cases. *Disability & Society*, 31(9), 2016, pp.1242–1274.
- En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB, Statskontoret 2017:7
- Esiselvitys työvoima- ja yrityspalveluiden palvelurakenteen uudistamisen tueksi, TEM:n päiväämätön muistio
- Harmanen Riitta ja Lehtola Pirjo: Väilyömarkkinoiden selvitystehtävä, Työ- ja elinkeinoministeriö 16.11.2020
- Helsingin NMKY ry:n huomioita työllisyyden edistämistoimista ministeri Tuula Haataiselle, kirjelmä 11.11.2020
- IPS – Sijoita ja valmenna!-kehittämishankeohjelma, STM:n julkaisu 2020:12
- Jutterström Mats: Problematic Outcomes of Organization Hybridity: The Case of Samhall, *Managing Hybrid Organizations – Governance, Professionalism and Regulation* 2019, Alexius Susanna & Furusten Staffan (Editors), pp. 199–214
- Kannisto Jari: Eläkkeellä ja työssä, Tilasto eläkeläisten työnteosta vuosina 2007–2019, Eläketurvakeskuksen tilastoja 14/20
- Kauhanen Antti: Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa, Työpolitiikan aikakauskirja 3/2020, s. 8–18
- Kelan Tilastotietokanta Kelasto
- Konkurrensverket BESLUT 2018-12-12 Dnr 260/2017
- Koskentausta Terhi, Koski Anniina ja Tani Pekka: Aikuisen autismikirjon häiriö, *Duodecim* 2018;134, s.1493–1500
- Kuusi Aarne: Raportti työpankkikokeilusta. STM raportteja ja muistioita 2017:35
- Kuusi Aarne ja Kallunki Heikki: Työpankki 2.0, Wenho-konsortio, kuvasetti ja Työpankkitoiminnan käynnistäminen, muistio 13.1.2020

- Kyröläinen Anni: Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36
- Kääriälä Antti: Autismikirjon ihmisten hyvinvointi rekisteritietojen valossa, THL Autvave, kuvasetti 1.11.2019
- Lehto Markku 2011: Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5
- Lehtola Pirjo: Lapin tuetun työllistymisen osuuskuntahanke 1.9.2019–31.12.2020. Toimenpiteet ja tulokset. Päätösseminaari 10.12.2020. Kuvasetti.
- Lindberg Jukka: Suomen välityömarkkinamalli – miten toimii nyt, mitä tavoitellaan? Kuvasetti 10.12.2020
- Mikkonen Jorma: Erityisryhmien työllistäminen, kuvasetti 4.1.2021
- Norström Joakim: The Samhall Story, kuvasetti 10.12.2020
- Oivo T. & Kerätär R. : Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018
- Osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen edistäminen, Kuntoutussäätiö, kuvasetti 18.12.2020
- Paanetoja Jaana: Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Sosiaali- ja terveysministeriö: Raportteja ja muistioita 2017:14
- Paanetoja Jaana: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen, Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2019:20
- Palvelupolku työpajalla, valtakunnallinen työpajayhdistys ry, kuvasetti 10.11.2020
- Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy, Kuvamateriaali 17.12.2020
- Rainio Helka & Appelqvist-Schmidlechner Kaija: IPS – Sijoita ja valmenna!-toimintamallin soveltamisen mahdollisuudet Suomessa, THL työpaperi 23/2019
- Rantakokko Mika: Samhall – Markkinaehtoinen osatyökykyisten työllistämismalli myös Suomeen, kuvasetti
- Rask Riikka: Positiivinen erityiskohtelu työelämässä, Kirjoituksia työoikeudesta, toim. Risto Jalanko, Marika Siiki, 2009, s. 73–85
- Riisalo-Mäntynen Tuuli: Yhteenveto 16.11.2020 työpajasta, Vates-säätiö sr
- Samhall 2021-2023 , Budgetunderlag ill Regeringen 2020-02-25
- Samhalls uppdrag & mål (Reviderade vid bolagsstämma 2020-04-23)
- Samhall Års- och hållbarhetsredovisning 2019

- Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä, Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti, TEM raportteja 7/2013
- Skedinger Per & Widerstedt Barbro: Cream skimming in employment programmes for the disabled?, Evidence from Sweden, *International Journal of Manpower*, Vol. 28, No. 8, 2007, pp. 694–714
- Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti; Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32
- Sosten vastaus sosiaaliturvakomitean asumisen jaoston kyselyyn koskien ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamista 5.10.2020
- State Aid SA.38469 (2017/E) – Sweden, Sheltered employment in Sweden, European Commission C(2017)8084 final 6.12.2017!
- Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet SOU 2012:31 (Arbetsmarknadsdepartementet)
- Taskinen Pertti: Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta, Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsauksessa 4/2012
- Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2019, Eläketurvakeskuksen tilastoja : 08/2020
- Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta, 19.12.2017, TEM/2376/00.03.05.02/2017
- Tötterman Patrik: Osatyökykyisten työllisyyden edistäminen: työpaikkojen ja työtilaisuuksien lisääminen, TEM:n päiväämätön muistio
- Vesala Hannu T, Klem Simo ja Ahlstén Marika: Kehitysvammaisten ihmisten työllisyystilanne 2013–2014, Helsinki 2015, Kehitysvammaliiton selvityksiä 9
- Vlachou Anastasia et al. : Policy Guidelines for Effective Inclusion and Reintegration of People with Chronic Diseases in the Workplace: National and European Perspectives. *International journal of environmental research and public health*, 15(3), 2018, p. 493.
- Välityömarkkinat ja tarvelähtöiset työllisyyspalvelut, Välityömarkkinatoimijoiden yhteistyöryhmä Marraskuu 2019, SOSTEn julkaisuja 3/2019
- Wilton Robert & Schuer Stephanie: Towards socio-spatial inclusion? Disabled people, neoliberalism and the contemporary labour market. *Area*, 38(2), 2006, pp.186–195.

Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-757-1

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi