

## HE 198/2021 vp

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

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, ruotsiksi Jobbkanalen Ab. Lisäksi muutettaisiin työttömyysturvalakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille.

Esityksessä ehdotetaan, että työ- ja elinkeinotoimisto ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

Työkanava Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Eduskunta voisi talousarviossa määrärahasta päättäessään asettaa yhtiöön työllistettäville osatyökykyisille määrä- ja kohdennustavoitteita. Yhtiön toiminta ei saisi vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla. Kilpailullisuuden ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi yhtiöllä olisi erillinen neuvottelukunta.

Työkanava Oy:n toiminta rahoitettaisiin osoittamalla sille valtion talousarviossa 20 miljoonan euron peruspääoma Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen Suomelle kohdennetuista varoista. Lisäksi yhtiölle annettaisiin 10 miljoonan euron vuotuinen määräraha, jolla tavoitellaan 1000 henkilön työllistymistä.

Työttömyysturvalakiin sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin tehtäisiin säädettävästä uudesta laista johtuvat lisäykset työttömyysturvalain 2 a luvun soveltamisesta heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työnhakijoihin ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 § mukaisen asiakastietojärjestelmän käyttämiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	6
1 Asian tausta ja valmistelu .....	6
1.1 Tausta .....	6
1.2 Valmistelu .....	7
1.2.1 Selvityshenkilön ehdotukset Suomen toimintamalliksi .....	7
1.2.1.1 Erityistehtäväyhtiön toiminnan kohdistuminen .....	8
1.2.1.2 Osatyökykyisyydelle asetettavat ehdot ja niiden todentaminen.....	9
1.2.1.3 Työehdot .....	10
1.2.1.4 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat .....	11
1.2.1.5 Organisaation rakenne.....	11
1.2.1.6 Palvelujen hinnoittelu ja kilpailunäkökohdat .....	12
1.2.1.7 Tulostavoitteiden saavuttaminen.....	13
1.2.1.8 Toiminnan rahoitus ja tuki .....	13
1.2.2 Selvityshenkilön ehdotusten arviointia .....	13
1.2.2.1 Kohderyhmän määrittely.....	14
1.2.2.2 Esitetyn mallin suhde nykyisiin toimintamalleihin .....	14
1.2.2.3 Suhde nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin ja yrityksiin.....	15
1.2.2.4 Toiminnan organisointitapa ja omistajaohjaus.....	16
2 Nykytila .....	16
2.1 Osatyökykyisten henkilöiden tilanne työmarkkinoilla.....	16
2.2 Tarjottavat palvelut .....	18
2.2.1 Terveystieteiden palvelut osatyökykyisille .....	18
2.2.2 Sosiaalihuollon työllistymisedellytyksiä edistävät palvelut.....	19
2.2.3 Kuntoutus .....	20
2.2.3.1 Kansaneläkelaitoksen työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus .....	20
2.2.3.2 Työeläkekuntoutus .....	21
2.2.3.3 Liikenne- ja tapaturmavakuutuslakien mukainen kuntoutus.....	21
2.2.3.4 Sotilastapaturma- ja sotilasvammalakien mukainen kuntoutus.....	21
2.2.4 Opetustoimen palvelut osatyökykyisille .....	21
2.3 Työvoimahallinnon palvelut .....	22
2.3.1 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.....	24
2.3.2 Työkyvyn arviointi työ- ja elinkeinotoimistossa.....	27
2.3.3 Työttömyysturvalaki .....	28
2.3.4 Muussa lainsäädännössä asetettuja ehtoja.....	28
2.3.5 Työpankkikokeilu vuosina 2009 – 2016 .....	30
2.4 Työvoiman kysynnän kohdistuminen osatyökykyisiin .....	31
2.5 Viranomaisten harjoittama taloudellinen toiminta .....	32
2.5.1 Komission SGEI-päätös .....	33
2.5.2 Kilpailuneutraliteetti .....	34
3 Nykytilan arviointi.....	34
3.1 Työpankkikokeilun arviointia .....	35
3.2 Työkanava Oy:n toiminta suhteessa muihin välityömarkkinatoimijoihin .....	36
3.3 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus.....	36

## HE 198/2021 vp

3.4 Kohderyhmän laajuus .....	37
4 Tavoitteet .....	38
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	40
5.1 Keskeiset ehdotukset .....	40
5.1.1 Erytistehtäväyhtiön perustaminen ja toiminnan tavoitteet .....	40
5.1.2 Toiminnan kohdistuminen .....	40
5.1.3 Osatyökykyisten valintamenettely .....	41
5.1.4 Työkanava Oy:n tarjoamat palvelut .....	43
5.1.5 Työsopimus Työkanava Oy:n kanssa .....	44
5.1.6 Työkanava Oy:n henkilöstö .....	45
5.1.7 Työkanava Oy:n rahoitus ja tulostavoitteet .....	47
5.1.8 Työkanava Oy:n ohjaus ja raportointi .....	49
5.1.9 Tuloksellisuuden mittarit ja kannustimet .....	50
5.1.10 Työkanava Oy:n toimintaan liittyvät kilpailunäkökohdat ja hinnoittelu .....	51
5.1.11 Työkanava Oy:n palvelujen myynti .....	52
5.1.12 Muutokset muuhun lainsäädäntöön .....	53
5.1.12.1 Työttömyysturva .....	53
5.1.12.2 Muutokset lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta .....	53
5.2 Pääasialliset vaikutukset .....	54
5.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	54
5.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen .....	54
5.2.3 Kilpailuhaittojen estäminen .....	56
5.2.3.1 Kilpailuneutraliteetti .....	56
5.2.3.2 EU-valtiontukisääntely .....	56
5.3 Työpoliittiset vaikutukset .....	57
5.3.1 Työllistämisen sosiaalipoliittiset vaikutukset .....	57
5.3.2 Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset .....	60
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	60
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	60
6.1.1 Yhtiön tehtävät ja kohderyhmä .....	60
6.1.2 Eri organisaatiovaihtoehtoja .....	61
6.1.2.1 Toimintamuodon valintaan vaikuttavat tekijät .....	61
6.1.2.2 Osakeyhtiö .....	61
6.1.2.3 Muita usean osallisen yhteisöjä .....	62
6.1.2.4 Valtion omistusosuus .....	62
6.1.2.5 Valtion liikelaitos ja erillinen tytäryhtiö .....	63
6.1.3 Työllistämisen ja työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja .....	63
6.1.3.1 Eri yhteisöjen yleinen tukeminen .....	64
6.1.3.2 Yksilöiden tukeminen .....	64
6.1.3.3 Verotuki suoran tuen vaihtoehtona .....	64
6.1.3.4 Velvoitetyöllistäminen .....	65
6.1.3.5 Työllistämistä koskevia ehtoja hankinnoissa ja valtiontuissa .....	65
6.1.4 Muita vaihtoehtoja .....	66
6.1.4.1 Työttömyysturva .....	66
6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	66

## HE 198/2021 vp

6.2.1 Ruotsi .....	66
6.2.1.1 Samhall-yhtiömalli ja sen tavoitteet .....	66
6.2.1.2 Työllistymisen ja työ Samhallissa .....	68
6.2.1.3 Samhall ja markkinat .....	69
7 Lausuntopalaute .....	70
7.1 Selvitysvaiheen kuulemisen huomioiminen .....	70
7.1.1 Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet .....	71
7.1.2 Suhtautuminen Samhall-malliin .....	71
7.1.3 Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen .....	72
7.1.4 Muiden etuus- ja palvelujärjestelmien huomioiminen palkkauksessa .....	73
7.1.5 Tuen hyväksyttävyyden, suuruuden ja kilpailuvaikutukset, taloudelliset vaikutukset .....	73
7.1.6 Suomen mallissa vältettävät asiat, valmistus työhön .....	74
7.1.7 Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia .....	74
7.2 Yritystukineuvottelukunnan lausunto .....	75
7.3 Lausunnot hallituksen esityksestä ja niiden huomioiminen .....	75
7.3.1 Yhtiön toiminnan kohdistuminen .....	76
7.3.2 Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala .....	77
7.3.3 Muita havaintoja .....	78
8 Säännöskohtaiset perustelut .....	79
8.1 Laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä .....	79
8.2 Työttömyysturvalaki .....	89
8.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta .....	90
9 Lakia alemman asteinen sääntely .....	90
10 Voimaantulo .....	90
11 Toimeenpano ja seuranta .....	90
12 Suhde muihin esityksiin .....	90
12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	90
12.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	91
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	91
13.1 Työllisyyden edistäminen osana oikeutta työhön ja elinkeinovapautteen sekä vammaisyleissopimuksen mukainen velvoite edistää vammaisten henkilöiden työntekooikeuden toteutumista .....	91
13.2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle .....	92
13.3 Yhdenvertaisuus .....	93
13.4 Kielelliset oikeudet .....	94
13.5 Oikeusturva ja yksityiselämän suoja .....	95
LAKIEHDOTUKSET .....	97
1. Laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä .....	97
2. Laki työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta .....	99
3. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta .....	99
LIITE .....	101
RINNAKKAISTEKSTIT .....	101
3. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta .....	101

**HE 198/2021 vp**

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

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

Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus toteuttaa osatyökykyisille suunnatun työkykyohjelman, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Työkykyohjelma sisältää useita hallitusohjelmassa määriteltyjä toimenpiteitä. Työkykyohjelman mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat käynnistäneet kokeiluhankkeita vaikuttavien palveluiden ja toimintamallien käyttöön ottamiseksi. Hallituksen tavoitteena on myös välityömarkkinoiden kehittäminen.

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

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

Hallitus kirjasi 16.9.2020 pidetyissä talousarvioneuvotteluissa tavoitteeksi osatyökykyisten työllisyyden lisäämisen. Kirjauksen mukaan Suomeen luodaan systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyttäen esimerkkeinä Ruotsin Samhall - yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. 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 edistää vammaisten oikeutta palkkatyöhön ja tarjota riittävän pitkäkestoinen työpaikka niille, joille työskentely avoimilla työmarkkinoilla ei toteudu.

Hallitus päätti käynnistää selvitystyön, jossa määritellään Suomen mallin sisältö, toiminnan organisoiminen, rahoitusmuodot ja muut toimeenpanojärjestelyt. Toiminnan käynnistäminen ja vakiinnuttaminen sisällytetään osaksi Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Tavoitteena on lisätä myös työpaikkojen monimuotoisuutta, erilaisuuden hyväksymistä sekä lisätä yhteyksiä työllisyys ja sosiaalipalvelujen välille. Käynnistettävän selvitystyön tarkoituksena oli lisätä sellaisia työmahdollisuuksia, joissa henkilö on työsuhteessa välityömarkkinatoimijaan ja että tietty osuus työntekijöistä siirtyy työllistymisedellytysten parantuessa muiden työnantajien palvelukseen. Selvityshenkilön tehtävänä oli tehdä esitys osatyökykyisten työllistämisen Suomen mallin toteuttamiseksi sekä määritellä osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden joukosta toimintaan osallistuvien asiakkaiden määrä ja muut tavoitteet. Selvityksessä tuli lisäksi kartoittaa yhteydet yksityisiin palvelutuottajiin. Uudistuksella tavoitellaan yhtymäkohtaa myös työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin toteutukseen. Tavoitteena on, että toiminta käynnistyy viimeistään vuonna 2022. Selvityshenkilöksi kutsuttiin pääjohtaja Hannu Mäkinen, joka jätti raporttinsa 9.2.2021 ([Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista](#), Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:8).

Selvityshenkilön raporttiin sisältyi niin ikään katsaus viimeaikaisiin osatyökykyisten työllistämistä sivuaviin muihin selvityksiin ja niissä ehdotettuihin toimenpiteisiin. Selvityshenkilö otti huomioon omassa ehdotuksessaan muun muassa Markku Lehdon selvityksen ([Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti](#), Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5), Tarja Filatovin selvityksen ([Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä](#), Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti, TEM raportteja 7/2013), Jaana Paanetojan selvityksen ([Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset](#), Sosiaali- ja terveysministeriö: raportteja ja muistioita 2017:14), Tuija Oivon ja Raija Kerättären selvityksen ([Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet](#), Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018), Jaana Paanetojan selvityksen ([Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen](#), Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2019:20) sekä Anni Kyröläisen selvityksen ([Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet](#), työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36).

Hallitus päätti huhtikuun 2021 puoliväliriihessään käynnistää hallituksen esityksen valmistelun erityistehtävayhtiön perustamiseksi edellä todettujen linjausten ja selvitysten mukaisesti. Laki ehdotus annettaisiin vuoden 2021 syksyllä budjettilakina.

## 1.2 Valmistelu

### 1.2.1 Selvityshenkilön ehdotukset Suomen toimintamalliksi

Työkanava –nimistä (ruotsiksi Jobbkanalen Ab) osakeyhtiötä koskeva ehdotus perustuu selvityshenkilö Hannu Mäkisen ehdotukseen. Ehdotuksen valmistelu on tehty virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriossa.

Selvityshenkilö Mäkinen ehdotti, että Suomeen perustettaisiin uusi konsernirakenteinen välityömarkkinatoimija, jonka yksi osa varmistaa henkilön palvelut, toinen osa työllistää osatyökyisiä ja kolmas osa työllistää muuten haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia. Henkilöt ohjattaisiin työ- ja elinkeinopalveluista työhön tulon sisääntuloväylänä toimivaan liikelaitoksen ja osakeyhtiön muodostaman konsernin palvelutoimintaan. Myös muut toimijat voisivat ehdottaa henkilöitä työ- ja elinkeinopalveluille. Varsinainen liiketoimintaosa (yhtiö) saisi rekrytoida osatyökyisiä vain konsernin palvelutoiminnasta. Kohderyhmän osatyökykyiset henkilöt olisivat kaikkein haastavimmassa tilanteessa olevia, joille työllistyminen välityömarkkinatoimijaan olisi viimesijainen vaihtoehto.

Selvityshenkilön ehdottamassa mallissa 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 työsopimuksen koeajalla tai jälkimmäisessä tapauksessa sen jälkeen, kun määräaikainen sopimus on päättynyt. Eduskunta asettaisi palvelutoimintoon tulevien enimmäismäärän ja liiketoiminnan henkilötyövuositavoitteen. Enimmäismäärä olisi hieman suurempi, jotta liiketoiminnalle jäisi jonkin verran vaihtoehtoja valita kulloisenkin tilanteen mukaan soveliaimpia henkilöitä.

Tavoitteena olisi osatyökykyisten työllistyminen ensisijaisesti edelleen avoimille työmarkkinoille. Toinen tavoite olisi mahdollisimman suuri liikevaihto eli myynnin määrä. Liiketoiminnan tulospalkkiot porrastuisivat priorisoitujen tavoitteiden mukaisesti. Liiketoiminnan palveluiden hinnoittelun asianmukaisuuden varmistaisi neuvoa-antava lautakunta ja markkinaosuuksille asetettavat ylärajat. Valtion talousarviossa vahvistettaisiin vuosittain rahoituksesta, jolla kompensoitaisiin liiketoiminnalle henkilöstön osatyökykyisyyden aiheuttama tuottavuuden alenemasta.

Erillisessä tytäryhtiössä voitaisiin selvityshenkilön mukaan työllistää myös muita, joilla on korkea työllistämiskynnys. Työsuhteessa olevien palkkaus ja työehdot määräytyisivät työehtosopimuksen mukaisesti. Osatyökykyisten työllistämiseksi valtio maksaisi korvauksen Ruotsin Samhall Ab:n mallin mukaisesti SGEI-tukena. Muille henkilöille, joilla on korkea työllistämiskynnys, ei maksettaisi erityistä tukea.

Liiketoimintayksikön asiakkaita voisivat olla esimerkiksi yritykset, kunnat, valtion virastot ja liikelaitokset. Liiketoiminnan hyväksyttävyyden kilpailun näkökulmasta varmistettaisiin erillisellä riippumattomalla neuvoa-antavalla lautakunnalla ja rajaamalla liiketoiminnan markkinaosuus alle kymmeneen prosenttiin kaikilla toimialoilla.

Selvityshenkilö esittää, että raportointi konsernin omistajalle toteutettaisiin osana hallituksen vuosikertomusta, jolloin valtioneuvoston olisi myös mahdollista käsitellä yrityskonsernin tilannetta. Yrityskonsernin seuranta edellyttäisi myös käsittelyä sosiaali- tai työllisyyspolitiikkaa käsittelevässä ministeriryhmässä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta voisi ottaa konsernia koskevia asioita oma-aloitteisesti käsitteilyyn.

#### 1.2.1.1 Erityistehtävyyhtiön toiminnan kohdistuminen

Selvityshenkilön mukaan perustettava uusi toimija keskittyisi toiminnan käynnistymisvaiheessa edistämään vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä. Ilman erityistoimia tämän ryhmän työllistyminen jäisi vähäiseksi. Ehdotetun etenemistavan etuna olisi selvityshenkilön mukaan se, että malli turvaa nykyisten hyvin toimivien rakenteiden säilymisen ja hyödyntämisen, samalla kuitenkin puututaan tehokkaasti nykytilanteesta tunnistettuihin puutteisiin. Yhtiön toiminnan vakiinnuttua voitaisiin arvioida uudelleen tehtävien laajentamista tai kohdentamista.

Osatyökykyisyyden määrä, mitattavuus ja riippuvuus tehtävistä vaihtelevat. Suomessa ei ole järjestelmää, joka mittaisi kaikkien osatyökykyisten osatyökyvyn määrää ja laatua eli luokittelee yhdenvertaisin mittarein kunkin osatyökyvyn. Osatyökyvyn arviointi jää viime kädessä viranomaisen harkinnasta riippuvaksi, vaikka sen tueksi olisikin annettavissa esimerkiksi lääkärintilauksia arvioitavan henkilön tilanteesta. Henkilö voi olla osatyökykyinen joissakin tehtävissä ja täysin työkykyinen toisissa tehtävissä. Osatyökykyisyyttä tulisi selvityshenkilön mukaan arvioida suhteessa niihin tehtäviin, joita arvioitavan henkilö kykenee tekemään.



Selvityshenkilö arvioi, että jos henkilön koulutus tai työkokemus antavat tarvittavat valmiudet tietynlaisiin tehtäviin, osatyökykyisyyttä voi kohdistua näihin tehtäviin. Osatyökykyisyys ei tarkoita, että henkilö on osatyökykyinen sellaisiin tehtäviin, joita hän ei muutenkaan voisi osata. Vaikka henkilö ei olisi täysin työkykyinen ammattiaan vastaavissa tehtävissä, hän voi silti olla työkykyinen lukuisissa muissa hänelle ammatillisesti mahdollisissa tehtävissä. Osatyökykyisyys olisi pitkälti määrittelykysymys.

Osatyökykyisyys voi kuitenkin olla laadultaan sellaista, että se haittaa henkilön työnteon edellytyksiä laajasti useissa eri tehtävissä. Tällainen osatyökykyisyys ilmenee monissa tavanomaisissakin tehtävissä, eikä se liity pelkästään henkilön kykyyn suoriutua ammattitaidon mukaisista tehtävistä vaan henkilön yleisistä toimintarajoitteista. Osatyökykyisyys vaikuttaa tyypillisesti sellaisten perustehtävienkin suorittamiseen, joihin ei tarvita merkittävää koulutusta tai työkokemusta.

Selvityshenkilö totesi, että osatyökykyisyydelle olisi sinänsä mahdollista luoda kokonaan uudet kriteerit. Selvityshenkilö ehdotti kuitenkin, että uuden työllistämismallin ehtoja asetettaessa huomioidaan olemassa oleva lainsäädäntö. Ehdot voisivat pohjautua kansaneläkelain työkyvyttömyyden arviointia koskevaan säätelyyn ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvään palkkatukeen (Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 3 kohta). Voimassa olevan säätelyn hyödyntäminen mahdollistaa sen, että tulkinnassa voidaan soveltuvin osin huomioida olemassa olevan lain tulkinta.

Selvityshenkilön toimeksiannon mukaan tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille. Selvityshenkilö ehdottaa, että toiminnan piiriin tulisivat vaikeimmassa asemassa olevat työttömät. Kohderyhmää ei siten rajattaisi vain osatyökykyisiin, vaan Ruotsin mallista poiketen palvelut kohdennettaisiin myös muihin henkilöihin, jotka ovat halukkaita työskentelemään, mutta joiden kohdalla on ilmeistä, ettei se korkean työllistymiskynnyksen vuoksi muilla keinoilla onnistu. Muita esteitä ovat ennakkoluulot ja pelot, joita vammaisten ja osatyökykyisten lisäksi kohdistuu myös vailla ammatillista koulutusta oleviin nuoriin, maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin ja vankeudesta vapautuneisiin henkilöihin. Näiden muiden henkilöiden kuin osatyökykyisten kohdalla ei olisi kuitenkaan kyse tuottavuuden alentumasta ja siihen perustuvasta valtion maksamista kompensatiosta.

Selvityshenkilön mukaan on perusteltua, että uusi toimija rajoittaisi aluksi tiukasti työllistettävien joukkoa ja keskittyisi vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Toiminta voitaisiin aloittaa vähitellen ja hankkia ensin kokemuksia. Tiukka kohderyhmän rajaaminen varmistaisi myös toiminnan yleisen hyväksyttävyyden ja aiheuttaisi suurempaan kohdejoukkoon verrattuna vähemmän substituutiovaikutuksia.

Työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät henkilövalinnat ja myös muut toimijat, kuten kuntakokeiluun osallistuvat kunnat, voisivat ehdottaa henkilöitä, joilla valintaperusteena olisi sairaus tai vamma.

#### 1.2.1.2 Osatyökykyisyydelle asetettavat ehdot ja niiden todentaminen

Osatyökykyinen voisi selvityshenkilön mukaan kuulua uuden toimijan työllistämistoiminnon piiriin, jos 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. Lisäksi selvityshenkilö ehdottaa, että osatyökykyisyyden tulee johtua sairaudesta, viasta tai vammasta tai että henkilö on ollut työtön vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden

aikana tai hän on toistaiseksi myönnetyllä osatyökyvyttömyyseläkkeellä taikka työkyvyttömyyseläkkeellä ja hänellä on käytettävissä olevaa työkykyä. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on halukas työskentelemään mutta työllistyminen ei ole onnistunut taikka on ilmeistä, että se ei onnistu muilla keinoilla (viimesijaisuusvaatimus).

Selvityshenkilön ehdotus poikkesi kansaneläkelaista siten, että henkilöltä ei edellytettäisi kykenemättömyyttä työntekoon vaan pitkäaikaiseksi arvioitavaa työkyvyn selkeää rajoittuneisuutta. Tämä voisi johtua sairaudesta tai vammasta mutta myös muista syistä. Tällöin lisäedellytyksenä olisi, että henkilö on ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Pitkäaikaistyöttömyyden määrittely olisi vastaava mitä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 3-kohdassa palkkatukisääntelystä. Osatyökykyisyyden ei tarvitsisi johtua todettavasta sairaudesta tai vammasta, myös vuosia kestänyt työttömyys olisi vastaava kriteeri. Sairaus tai vamma ei siten lisäehtona vaatisi pitkäaikaistyöttömyyttä, koska pitkäaikaissairauksilla voi olla merkittävä pysyvästi työmarkkinoilta syrjäyttävä vaikutus.

Selvityshenkilö toteaa myös, että jos henkilö on jo pysyvästi osatyökyvyttömyyseläkkeellä, hänen osaltaan osatyökyvyttömyyden olemassaoloa ei tarvitsisi erikseen selvittää. Vastaava koskee pysyväällä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia, joiden osalta on kuitenkin varmistettava, että henkilöllä on riittävästi työkykyä.

Ruotsin mallin mukaisesti vaadittaisiin myös, että osatyökykyisen työllistyminen työllistämisestä vastaavaan toimijaan on viimesijaista eli henkilön työllistyminen ei ole onnistunut muilla tavoilla. Viimesijaisuusvaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa pyrkimystä keskittyä heikoimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen. Kun viranomainen tekee arvion oman kokemuksensa pohjalta, on tarpeetonta vaatia, että henkilölle laadittaisiin ilmeisen tulokseton arvio muista toimenpidevaihtoehdoista, ennen kuin hän voisi päästä viimesijaiseksi tarkoitetun mallin piiriin.

Selvityshenkilön mukaan työllistyminen ei olisi mahdollista, ellei osatyökykyinen ole halukas työskentelyyn. Jos henkilöllä ei ole lainkaan halua työntekoon, ei työnteon edellytyksiä parantavien palveluiden antaminen ja työpaikan järjestäminen ole selvityshenkilön mukaan parhaiten soveltuva toimenpide tällaiselle henkilölle. Valinnassa ei kuitenkaan olisi tarpeen edellyttää mitään tiettyjä selvityksiä, esimerkiksi lääkärintodistusta. Ratkaisu voisi perustua tapauskohtaiseen harkintaan sekä kohtuullisesti saatavilla olevaan ja riittävänä pidettävään aineistoon.

Ehdot voisivat selvityshenkilön mukaan johtaa siihen, että jotkut henkilöt rajautuvat kokonaan tuen piiristä, vaikka heidän tilanteensa olisi osatyökykyisten työllistymiselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti haasteellinen. Mikäli vaihtoehtona kuitenkin olisi myös muu yksilöllinen tapausharkinta ilman erityisiä rajaavia kriteereitä, voisi se asettaa henkilöt eriarvoiseen asemaan ja vaihteleviin tulkintoihin. Valinta jäisi tässä tapauksessa riippumaan kulloisenkin arvioivan viranomaisen harkinnasta. Oikeusturvan kannalta on perustellumpaa, että tuen kohteen rajaamisessa käytettävää viranomaisharkintaa ohjataan läpinäkyvästi laissa määritellyin ehdoin eikä viranomaisen vapaaseen harkintaan perustuen. Tarvittaessa ehtoja voidaan arvioida uudelleen.

#### 1.2.1.3 Työehdot

Selvityshenkilö ehdottaa, että osatyökykyisten palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työehtosopimuksen mukaisesti. Vuokratyössä sovellettaisiin ensi sijassa kutakin työnantajaa sitovaa työehtosopimusta tai sellaisen puuttuessa käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta. Mikäli käyttäjäyritystä ei sido työehtosopimus, ehdot määräytyisivät alan työehtosopimuksen perusteella.

Palvelutoiminnassa osatyökykyisen kanssa tehtävässä määräaikaisessa työsopimuksessa olisi selvityshenkilön mukaan perusteltua sopia, että työntekijä sitoutuu siirtymään liiketoiminnan palvelukseen, kun se on mahdollista, tai työsopimus voidaan irtisanoa. Ehtona voisi olla, että työssäoloehdon täyttymisen alkaminen osatyökykyisten työllistämistä edistävän toimijan palveluksessa edellyttäisi yli vuoden työskentelyä, jonka toteuduttua työssäolon kertyminen kuitenkin laskettaisiin normaalisti alusta alkaen. Tällöin esimerkiksi palvelutoiminnassa aloitettu enintään vuoden määräaikainen työsuhde ei vielä kerryttäisi työssäoloa. Liiketoiminnassa tavoitteena olisi osatyökykyisen toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Työsuhde voisi tarvittaessa olla osa-aikainen.

#### 1.2.1.4 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevat

Selvityshenkilö ehdotti myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien huomioimista. Tutkimusten mukaan monet työkyvyttömyyseläkkeellä olevista ovat tosiasiaa työkykyisiä joissakin tehtävissä, joten he voisivat työskennellä ansiotyössä esimerkiksi osa-aikaisesti. Työkykyisyys on vaihtelevaa ja riippuu kulloisestakin tehtävästä, järjestelmien tulisi mukautua erilaisiin olosuhteisiin ja tukea aina työn tekemistä.

Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevien työnteon kannusteiden parantamiseksi selvityshenkilö viittasi ns. lineaariseen malliin, jossa suojaosuuden ylittävät ansiot pienentäisivät maksussa olevaa eläkettä. Mahdollisuudet edetä työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansiotyön palkan yhteensovituksessa selvitetään erikseen. Jos toistaiseksi myönnettyllä työkyvyttömyyseläkkeellä olevat voivat työskennellä ja heidän on myös taloudellisesti kannattaa työskennellä ansiotyössä, he voisivat olla selvityshenkilön mukaan myös Työkanava Oy:n asiakkaita. Heidän osaltaan tulisi kuitenkin noudattaa samojen ehtojen täyttymistä kuin muiltakin osatyökykyisiltä. Selvityshenkilö ehdotti, että toistaiseksi myönnettyllä työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen täysipäiväisesti tai osapäiväisesti voitaisiin ottaa soveltuvalla tavalla huomioon Työkanava Oy:n asiakkaaksi pääsyyn oikeuttavana tekijänä.

#### 1.2.1.5 Organisaation rakenne

Suomen malli olisi selvityshenkilön mukaan perusteltua muodostaa nykyisten rakenteiden ja julkisten palvelujen varaan ja niitä täydentämään. Työ- ja elinkeinotoimistot voisivat tehdä malliin osoitettavien osatyökykyisten valinnat. Kunnalliset sosiaaliviranomaiset ja Kela voisivat tehdä työ- ja elinkeinotoimistoille ehdotuksia henkilöistä, joiden valintaperusteena olisi sairaus tai vamma. Samoin työllisyyden kokeilukunnat voisivat tehdä ehdotuksia työ- ja elinkeinotoimistoille malliin osoitettavista osatyökykyisistä. Verrattaessa valintatilanteessa eri henkilöitä keskenään voitaisiin osatyökykyisen aseman vaikeusasteen ohella ottaa huomioon työvoiman tarpeesta saatava informaatio.

Toiminta jakautuisi palvelu- ja liiketoimintaan. Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona selvityshenkilö esittää osatyökykyisten työllistämisen edellytyksiä vahvistavaa liikelaitosta ja valtion yksin omistamaa osakeyhtiömuotoista toimijaa mahdollisine tytäryhtiöineen, jotka yhdessä muodostavat yrittäjäkonsernin.

Selvityshenkilön esityksen mukaan konsernilla olisi kolme tehtävää: 1. varmistaa osatyökykyisten palvelut ja tarvittaessa täydentää niitä 2. työllistää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä valtion korvatessa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan; ja 3. työllistää erilisessä tytäryhtiössä muita korkean työllistämiskynnyksen omaavia ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea. Eduskunta asettaisi palvelutoimintoon tulevien enimmäismäärän ja liiketoiminnan henkilötyövuositavoitteen. Toiminta käynnistettäisiin vähitellen.

Yrityskonsernin liiketoiminta ei voisi rekrytoida henkilöitä muualta kuin konsernin palvelutoiminnoista, joka toimisi ainoa sisääntuloväylänä palveluihin. Mikäli osatyökykyinen onnistuu työllistymään ulkopuoliseen työnantajaan, hän saisi edelleen palveluja yrityskonsernilta määräajan (esimerkiksi kuusi kuukautta), hänelle turvattaisiin myös oikeus palata yrityskonsernin palvelukseen.

Selvityshenkilö ehdottaa, että yrityskonsernin asiakkaita olisivat Ruotsin Samhallin tapaan pääosin yritykset, kunnat, valtion virastot ja liikelaitokset. Työllistyvällä osatyökykyisellä olisi kaksi työllistymisreittiä: Palvelutoimintovaiheessa ei olisi työsuhdetta ja sen jälkeen liiketoimintavaiheessa työsuhde olisi kuuden kuukauden koeajalla tai palvelutoimintovaiheessa henkilöllä olisi enintään vuoden määräaikainen työsuhde, jota jatketaan tai joka uusitaan jäljellä olevaksi ajaksi liiketoiminnassa. Molemmissa vaihtoehdoissa osapuolilla olisi mahdollisuus tutustua toisiinsa ja arvioida tilannetta ennen toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen solmimista. Palvelutoimintoon tulevien määräksi selvityshenkilö ehdottaa noin 5 – 10 %, enemmän henkilöitä kuin mikä olisi liiketoiminnan rekrytointitarve sille asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Liiketoiminnan tehtävänä olisi selvityshenkilön mukaan annetuilla työntekijöillä ja toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita koskevilla ehdoilla maksimoida myyntiä. Liiketoiminta voisi toimia kulloinkin parhaiksi katsomillaan elinkeinoelämän toimialoilla. Toimialat voivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Yhtiö ottaisi yhteyttä potentiaalsiin ostajiin, markkinoisi eri väyliä käyttäen palveluja ja tuotteita, neuvottelisi tuotteiden myynnistä mahdollisten ostajien kanssa, sovittaisi ja muotoilisi tuotekonsepteja kysynnän ja työvoiman mukaan, osallistuisi kilpailutuksiin jne. Selvityshenkilön mukaan voisi olla tarkoituksenmukaista ostaa esimerkiksi työnvälitystä hoitavien ja työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista. Suomen mallissa olisi tavoiteltava samanlaista mahdollisuutta lähettää työkohteeseen osatyökykyisten alentunutta työkykyä vastaavasti enemmän työntekijöitä kuin markkinoilla on tavanomaista.

#### 1.2.1.6 Palvelujen hinnoittelu ja kilpailunäkökohdat

Selvityshenkilön mukaan liiketoiminnan hyväksyttävyyden kannalta olisi keskeistä huolehtia hinnoittelun asianmukaisuudesta. Valtion rahoituksella ei saa selvityshenkilön mukaan luoda yhtiölle sellaista kilpailuasemaa, että se voisi esimerkiksi subventoidulla alihinnoittelulla voittaa kilpailijansa ja saada liian vahvan aseman markkinoilla. Hinnoittelun arviointia varten voisi olla erityinen riippumaton neuvoo-antava lautakunta. Yrityksen omistajaohjaukselta voitaisiin edellyttää, että se pitää huolen liiketoiminnan markkinaosuuden pysymisestä alle 10 prosentissa kaikilla toimialoilla, joilla yritys toimii. Tällä vähennettäisiin kilpailuoikeudellisia ongelmia. Rajaus 10 prosenttiin ei olisi ehdoton, vaan huomioon voitaisiin ottaa myös markkinatilanne ja alueelliset erot. Eduskunta voisi myös ottaa kantaa toimintaan yhtiölle myönnettävän valtionavustuksen perusteluissa tai palvelutavoitteissa ja muissa toimintatavoitteissa. Eduskunnan kanta voisi koskea palvelutoiminnon piiriin otettavien henkilöiden enimmäismäärää ja liiketoiminnan tavoitteellista henkilötyövuosi- tai henkilötyötuntimäärää, johon nähden valtion korvausmääräraha on mitoitettu. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Ehdotetut poikkeamat komission hyväksymästä Ruotsin Samhall-mallista eivät selvityshenkilön mukaan ole sellaisia, että ne vaarantaisivat järjestelmäkokonaisuuden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tai sisältävän kielletyn valtion tuen elementtejä. Jos osatyökykyisten työllistymistä edistävän yrityskonsernin ohjaus järjestetään ehdotetulla tavalla siten, että osatyökykyisiä työllistävän liiketoiminnan markkinaosuus ei ylitä millään toimialalla 10 prosentin tasoa, vähenevät kilpailuoikeudelliset riskit ja mahdolliset kilpailuhaitat lievenevät.

#### 1.2.1.7 Tulostavoitteiden saavuttaminen

Konsernin tuloksellisuuden mittareina toimitaisivat selvityshenkilön mukaan ulkopuolisen työnantajan palvelukseen siirtyvät henkilöt (ensisijaisesti yksityinen sektori, toissijaisesti julkinen sektori), myynnin määrä joko sellaisenaan tai suhteutettuna henkilötövuosiin. Mittareina toimitaisivat myös palvelutoimintojen suoritumistaso eli henkilömäärä/palvelu, palveluiden yhteiskesto, palveluiden määrä ja tyytyväisyys palveluihin. Selvityshenkilö esittää, että näiden tulosten perusteella yhtiölle maksettaisiin tulospalkkio, joka ei kohdistuisi yrityskonsernille vaan pääasiassa henkilöstöön, ottaen huomioon eri organisaatiotasot ja edellä mainitut mittarit.

Selvityshenkilö ehdottaa, että konsernin omistajalle raportoitaisiin perustuslain 46 §:ssä säädettyllä tavalla osana hallituksen vuosikertomusta. Tässä yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä myös osatyökykyisten työllisyyttä edistävän valtion omistaman yrityskonsernin tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta voisi ottaa kantaa yrityskonsernin asioihin ja osatyökykyisten asemaan. Yrityskonsernin seuranta edellyttäisi myös erityisiä raportointeja ja käsittelyjä, esimerkiksi käsittely sosiaalipolitiikkaa tai työllisyyspolitiikkaa käsittelevässä ministeriryhmässä. Eduskunnassa tarkastusvaliokunta voisi myös ottaa VTV:n tuella omaaloitteisesti käsittelyyn yrityskonsernin asioita. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli olisi toimia omistajaohjaajana.

#### 1.2.1.8 Toiminnan rahoitus ja tuki

Selvityshenkilö ehdottaa, että valtion maksama korvaustaso olisi samankaltainen Ruotsin Samhall-mallin kanssa. Valtion tuki yhtiölle perustuisi osatyökykyisyydestä aiheutuvaan tuottavuuden vajeeseen. Sen vuotuisen enimmäismäärän laskentaperusteista tulisi säätää lailla eli valtion talousarviossa vuosittain päätetty määrä. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai henkilötötuntimäärä alitettaisiin selvästi, edellytettäisiin korvausten palauttamista valtiolle. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötövuosi- tai henkilötötuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohtaisesti nousisi.

Ruotsissa määräraha on noin 25 miljoonaa euroa tuhatta henkilöä kohden. EU:n komissio on arvioinut korvaustason EU-oikeuden kannalta hyväksyttäväksi. Ruotsissa korvaustaso ja sen laskentaperusteet eivät pohjautu vain tuottavuuden alentuman korvaamiseen vaan järjestelmä huomioi koko yrityksen henkilöstöpainotteisen kulurakenteen. Osatyökykyisten työllistäminen markkinoille riippuu pitkälti työkuntoa kohentavista palveluista. Ruotsissa myös Samhall Ab:n tarjoamat palvelut rahoitetaan enimmäiskorvauksen puitteissa. Selvityshenkilö arvioi, että Suomessa ainakin käynnistysvaiheen myynti olisi vaatimattomampaa, mikä ei Suomen matalamman kustannustason vuoksi välttämättä heijastu suoraan korvaustason määrään.

Selvityshenkilön mukaan uudistuksen työllisyysvaikutukset olisivat saman suuruisia kuin työllistettävien määrä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen voi lisätä kysyntää ja tukea talouden kasvua, mutta se voi myös vähentää julkisen sektorin alijäämän lisääntymisen vuoksi kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Odotuksena on, että toteutus selvityksessä ehdotetulla tavalla olisi julkisen talouden kannalta kustannusneutraali.

#### 1.2.2 Selvityshenkilön ehdotusten arviointia

Selvityshenkilön ehdotuksia on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriössä. Ehdotuksia on muokattu ja täydennetty työ- ja elinkeinoministeriön jatkovalmistelussa, mutta organisaatiomallia ja eräitä kohderyhmärajoituksia lukuun ottamatta ehdotettava malli erityistehtävayhtiöksi perustuisi selvitysmiehen keskeisiin ehdotuksiin.

### 1.2.2.1 Kohderyhmän määrittely

Selvityshenkilön ehdotusta toiminnan kohdentumisesta voidaan pitää osatyökykyisten työllistymistä koskevan tavoitteen mukaisena. Erityistehtävayhtiön tehtävänä tulisi olla kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien osatyökykyisten työllistäminen. Yhtiön tulisi tukea työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille. Asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman lisäksi edellytettäisiin osatyökykyisen henkilön halua tehdä työtä ja sitä, että on ilmeistä, ettei työllistyminen olisi muuten mahdollista. Suomessa on noin 50 000 – 60 000 vähintään osittaiseen työskentelyyn osatyökykyistä ja vammaista henkilöä, jotka haluaisivat tehdä työtä. Näistä noin puolet tekee työtä vähintään ajoittain tai osa-aikaisesti. Potentiaalinen kohdejoukko olisi siten noin 20 000 – 30 000 henkilöä. Muiden henkilöryhmien kuin vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten sisällyttäminen kohderyhmäksi olisi epätarkoituksenmukaista esimerkiksi valtiontuen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Selvityshenkilö ehdottaa, että laissa määriteltäisiin mallin keskeinen sisältö ja toiminnan ehdot pääosin kansaneläkelain määritelmien mukaisesti. Kohderyhmän kriteerinä huomioitaisiin pitkäaikaistyöttömyys. Jatkovalmistelussa on kuitenkin todettu, että pitkäaikaistyöttömyys voi sinänsä olla yksi viimesijaisuuden indikaattori. Toiminnan kohdejoukkoon eli erityistehtävayhtiön palvelukseen hyväksymisen tulisi kuitenkin perustua nimenomaan työllistymisen viimesijaisuuteen. Työllistymisen näkökulmasta myös palveluista palveluihin siirtyminen voisi indikoida viimesijaisuutta. Viimesijaisuuden arvioinnin on kuitenkin syytä perustua kokonaisharkintaan ilman, että henkilöltä edellytettäisiin näyttöjä eri palvelujen vaikuttamattomuudesta. Viimesijaisuuden arvioinnin on syytä tapahtua lähettävässä viranomaisessa (työ- ja elinkeinotoimisto).

Viimesijaisuuden määrittelyn haasteena voisi olla inkluusio- ja normalisaatio-periaatteiden hämärtyminen, jos yhtiöön ohjautuisi myös sellaisia vammaisia ja osatyökykyisiä henkilöitä, jotka voisivat työllistyä myös avoimille työmarkkinoille, tai muihin välityömarkkinatoimijoihin, jotka ovat lähempänä avoimia työmarkkinoita.

Jos kohderyhmä olisi osatyökykyisiä laajempi, olisi arvioitava sitä, käynnistetäänkö tämän kohderyhmän työllistämistoimet samanaikaisesti osatyökykyisten kanssa vai laajennettaisiinko kohderyhmää vasta myöhemmin. Laajemman kohderyhmän muodostaisivat lähinnä maahanmuuttajat, ikääntyneet, vapautuneet vangit ja muut erityisryhmät, joilla on osatyökykyisiin verrattuna osin erilaiset ja osin samanlaiset palvelutarpeet ja työllistymismahdollisuudet.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että toiminnan kohdentumista kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena rajauksena. Laajemmalla kohderyhmävalinnalla voisi olla vaikutuksia myös viimesijaisuusvaatimuksen toteutumiseen ja kilpailunäkökohtiin eivätkä EU:n valtiontukisääntelyn SGEI-ehdot todennäköisesti täyttyisi.

### 1.2.2.2 Esitetyn mallin suhde nykyisiin toimintamalleihin

Selvityshenkilö ehdotti kaksiportaista mallia, jossa työ- ja elinkeinotoimistojen osoittamat työllistettävät osatyökykyiset tulisivat ensin toiminnon erillisenä osana olevan palvelutoiminnon piiriin ja henkilöt siirtyisivät vasta sen jälkeen liiketoiminnan eli yhtiön palvelukseen ja työllistettäviksi.

Jatkovalmistelussa on arvioitu, että mallin palvelutoiminto-vaihe voisi olla haasteellinen, koska se loisi uuden toimijan, joka kuitenkin pääsääntöisesti käyttäisi nykyisten järjestelmien tarjo-

amia kehittämispalveluja. Palvelutoiminnan integroituminen muiden olemassa olevien toimijoiden palveluihin ja etuusjärjestelmiin voisi olla vaikea toteuttaa ilman vaaraa päällekkäisyydestä.

Parhaillaan on myös käynnissä useita hallitusohjelman mukaisia työllisyyttä parantavia hankkeita, kuten työkykyohjelma, työllisyyden kuntakokeilut ja pohjoismaisen työvoimapolymallin valmistelu sekä työ- ja elinkeinopalvelujen kunnallisen järjestämistä vastuun valmistelu. Käynnissä olevat hallitusohjelmahankkeet voivat muuttaa merkittäväällä tavalla kokonaisuutta, johon uutta välityömarkkinatoimijaa rakennetaan. Hankkeiden odotetaan vaikuttavan muun muassa osatyökykyisten työttömien työllistymisen edellytyksiin, kun näiden työ- ja toimintakyky ja yhteiskunnallinen osallisuus lisääntyvät. Hankkeilla voidaan luoda monialaisia palvelukokonaisuuksia, joissa työkyvyn tuen tarve tunnistetaan osana palvelupolkua ja jotka toimivat asiakaslähtöisesti. Jatkossa palvelut vastaavat nykyistä paremmin palvelutarpeeseen ja työllistymisen tuen palvelut toimivat yhteen työkyvyn tuen palveluiden kanssa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että erityistehtäväyhtiön olisi mahdollista hyödyntää nykyisiä palvelujärjestelmää, joten tarkoituksenmukaisinta on, että yhtiöön ei perusteta erillistä palvelutoimintaa. Yhtiön työtehtävät rajattaisiin siten yhtiössä työskentelyn tukeen.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee työllisyyspalvelujen siirtoa kuntien järjestämistä vastuulle. Hallituksen esitys annettaisiin siten, että tehtävät siirtyisivät vuoden 2024 aikana. Edellä mainittujen hankkeiden tulokset ja kunnille siirrettävien tehtävien edellyttämät muutokset lainsäädäntöön toteutettaisiin myös osatyökykyisten osalta tulevan uudistuksen yhteydessä.

#### 1.2.2.3 Suhde nykyisiin välityömarkkinatoimijoihin ja yrityksiin

Olemassa olevat muut välityömarkkinatoimijat ja yhteiskuntavastuutaan toteuttavat yritykset pyrkivät jo nyt edistämään kohderyhmään kuuluvien työllisyyttä.

Selvityshenkilö esittää, että perustettava uusi toimija vastaisi vaikeimmassa asemassa olevien työllistymisestä. Usealla toimijalla on kuitenkin suunnitelmissa tai käynnissä olevia hankkeita, joilla pyritään tehostamaan kohderyhmän työllisyyttä tarjoamalla työtä. Myös Työpankki-malli sisältää elementtejä, jotka mahdollistavat usean välityömarkkinatoimijan liittymisen malliin. Uutta yhtiötä perustettaessa tulisi siksi välttää päällekkäisyyttä nykyisten työmarkkinatoimijoiden kanssa.

Yritysten sosiaalisen vastuun painottaminen on lisääntymässä ja osatyökykyisiä työllistävän yrityksen palveluiden hyödyntäminen voi olla monelle yritykselle hyvä tapa osallistua vastuun kantamiseen. Osatyökykyisiä työllistävän Työkanava Oy:n myynnistä osa perustuisi todennäköisesti palvelujen ostajan haluun tukea osatyökykyisten työllistymistä.

Samanlainen paine lisääntynee myös julkisella sektorilla. Ostopäätökset eivät yhteiskuntavastuuta kannettaessa eivät ensisijaisesti perustu tuotteen hinnan edullisuuteen tai laatuun vaan tuotteen valmistustavan vastuullisuuteen. Tällaisissa tilanteissa ei olisi kysymys kilpailun vääristymisestä eikä siltä osin tulisi rajoittaa markkinaosuuden lisääntymistä.

Yritysten näkökulmasta ympäristövastuullisuuden rinnalle on nousemassa myös sosiaalinen vastuullisuus, mikä tarkoittaa muun ohella myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä. Samalla olisi vältettävä kehitys, jonka myötä vaikeimmassa asemassa olevat osatyökykyiset joutuisivat vain vastuullisuutta osoittaviksi esimerkeiksi, niin että palvelutyönantajat esittelevät osatyökykyisiä työntekijöitään yhteisönsä hyvän kansalaisuuden ilmauksina.

Työkanava Oy tarjoaisi yrityksille helpon ja joustavan keinon osallistua yhteiskuntavastuullisesti työllistämiseen.

#### 1.2.2.4 Toiminnan organisointitapa ja omistajaohjaus

Selvityshenkilö ehdottaa, uuden toimijan organisointimalliksi ensisijaisesti liikelaitosta, jonka yhteydessä toimisi osakeyhtiömuotoinen tytäryhtiö. Uusi toimija olisi valtion kokonaan omistama ja sen tehtävistä säädettäisiin lailla.

Selvityshenkilön ehdottamia organisaatiomalleja on arvioitu jatkovalmistelussa. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä on noudatettava valtiovarainministeriön antamaa ohjeistusta (VM/1064/00.00.01/2018, 15.10.2018). Valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisia organisaatioita ja osa valtiota. Liikelaitosmuotoa on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitokset voivat tuottaa valtion virastojen ja laitosten tarvitsemia konsernipalveluja, mutta niiden tehtävänä ei ole hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Niiden tehtävät voivat olla varsinaista toimintaa tukevia tehtäviä kuten tietotekniikkapalvelut, toimitilapalvelut, laboratoriopalvelut tai muut vastaavat tuki- ja asiantuntijapalvelut. EU-lainsäädännöstä ja tuomioistuinkäytännöstä johtuen valtion liikelaitokset eivät voi tarjota palveluja kilpailuilla markkinoilla.

Työkanava Oy:n yhteyteen ei kuitenkaan perustettaisi selvityshenkilön ehdottamaan erillistä työntekijöiden valmiuksia kehittävää palvelutoimintaa eikä yhtiölle näin ollen osoitettaisi julkisia hallintotehtäviä. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle sen palkattavaksi tulevat osatyökykyiset henkilöt ja osatyökykyisten työelämävalmennus tapahtuu olemassa olevien rakenteiden ja tukijärjestelmien puitteissa. Näin ollen erillistä liikelaitosta ei tarvittaisi.

Selvityshenkilön raportissa arvioidaan osakeyhtiömallia liikelaitoksen vaihtoehtona. Yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta vastaa yhtiökokouksen valitsema hallitus ja operatiivista toimintaa johtaa toimitusjohtaja. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemistään oikeustoimista. Valtio vaikuttaa omistamiensa yhtiöiden toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä yhtiökokouksessa. Omistajana valtion tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja yhtiön johtamisen kannalta on osallistuminen yhtiön hallituksen jäsenten valintaan.

Valtion ollessa yhtiön ainoa osakkeenomistaja sen vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin laajat. Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin (1368/2007) ja valtion omistajapolitiikkaa koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen. Ylintä omistajapoliittista päätösvaltaa käyttää eduskunta, jonka tehtävänä on erityisesti päättää valtio-omisteisen yhtiön omistusrajoja koskevista mahdollisista muutosvaltuuksista. Eduskunta hyväksyy myös erityistehtävayhtiötä koskevan lain. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei muuta säädetä. Yritykselle voidaan erityislailla antaa yhteiskunnallisia tavoitteita ja toimintaan liittyviä ehtoja.

Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että Työkanava Oy:n toimintaan soveltuu parhaiten osakeyhtiölain mukainen toimintamalli.

## 2 Nykytila

### 2.1 Osatyökykyisten henkilöiden tilanne työmarkkinoilla

Suomessa arvioidaan olevan noin 20 000 – 30 000 työtä vailla olevaa osatyökykyistä henkilöä, joiden koko työllistymispotentiaali jää erilaisista tukitoimista huolimatta hyödyntämättä. Siksi



osatyökykyisten työllistymisen tukeminen voi olla ratkaisu myös työnantajien kokeman lisätyövoiman tarpeeseen ja rekrytointiongelmiin.

Osatyökykyisyyden käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä eikä siitä ole yleistä tai yhteistä määritelmää. Käsitteenä se on otettu käyttöön lähinnä keskusteluissa käytettävänä yleisterminä, jolla kuvataan henkilöitä, joilla on vamma tai pitkäaikaissairaus aiheuttaa jonkinlaista haittaa työelämässä. Joissakin tapauksissa tämä haitta on kiinnitetty kykyyn tehdä työtä, mutta näin ei välttämättä ole kaikkien kohdalla. Henkilö voi olla työtehtäviin nähden täysin työkykyinen, mutta sairaus tai vamma voi silti haitata työelämässä (esimerkiksi kuulovamma).

Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden tai vammaisten henkilöiden työllisyysasteesta ei ole ajantasaista tietoa systemaattisen tai eri lähteistä saadun tietojen keruun puuttuessa. EU:n työvoimatutkimuksessa vuonna 2011 selvitettiin osatyökykyisten työllisyyttä. Kun tulokset laajennetaan koskemaan koko perusjoukkoa, voidaan 1,9 miljoonalla suomalaisella työikäisellä arvioida olevan jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Heistä 600 000 arvioi olevansa osatyökykyinen, jonka vammasta on haittaa työelämässä. Vuonna 2011 työikäisiä oli 3,3 miljoonaa, joten osatyökykyisyyden esiintyvyys oli 18 %. Osatyökykyisten työllisyysaste oli tuolloin 50,6 %, kun vastaavasti muiden henkilöiden työllisyysaste oli 74,8 %. EU-vertailussa Suomi sijoittuu osatyökykyisten työllisyysasteella mitattuna viidenneksi. Tämän jälkeisestä kehityksestä ei ole tietoa.

Kehitystä vuodesta 2011 eteenpäin on kuitenkin mahdollista arvioida välillisesti, jos oletetaan osatyökykyisyyden yleisyyden työikäisessä väestössä pysyneen samalla tasolla. Osatyökykyisiä oli työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmässä työttöminä vuonna 2020 kuukauden viimeisenä päivänä keskimäärin 31 147 henkilöä, kun vastaava luku vuonna 2011 oli 38 656. Keskimäärin kuukaudessa oli siis noin 7 500 (19 %) työtöntä vähemmän kuin vuonna 2011. Osatyökykyisten työttömien määrä on lisääntynyt keskimäärin kuukaudessa 2 000 henkilöllä verrattuna koronakriisiä edeltävään aikaan. Pandemia lisäsi osatyökykyisten työttömyyttä vähemmän kuin muiden henkilöiden työttömyyttä.

Osatyökykyisten työttömien tilanne on varsin heterogeeninen ja mahdollisuudet vaikuttaa tilanteeseen riippuu pitkäaikaissairaudesta tai vamman laadun lisäksi myös muista tekijöistä. Vuonna 2020 alkoi 46 800 osatyökykyisen henkilön työttömyysjaksoa. Tähän työttömyyden tulovirtaan suhteutettuna lähes puolet (48,3 %) työttömyysjaksoista päättyi alle kolmessa kuukaudessa. Muiden henkilöiden vastaava luku on 58,6 %.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijatilastojen perusteella osatyökykyisten koulutustaso on muita työttömiä keskimääräistä heikompaa. Osatyökykyisistä kolmanneksella on pelkkä perusteen koulutus ja korkeakoulututkinnon suorittaneita on vain joka kymmenes. Osatyökykyiset työttömät painottuvat muita henkilöitä enemmän vanhempiin ikäryhmiin. Viimeisen viiden vuoden aikana työttömien määrän vähentyessä yli 55-vuotiaiden osuus on ollut kasvussa ja vastaavasti alle 30-vuotiaiden osuus on laskenut. Osatyökykyisillä on muihin henkilöihin verrattuna suurempi todennäköisyys työttömyyden pitkittymiseen, mikäli työttömyys ei ole päättynyt ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Osatyökykyisten matalampi koulutustaso sekä korkeampi ikä lisäävät työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyttä. Osatyökykyisten työttömien koulutustaso on myös muita työttömiä matalampi.

Työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijoiksi ilmoittautuneiden työttömien joukossa on suurella todennäköisyydellä merkittävä joukko henkilöitä, joilla työllistymisen mahdollisuuksia heikentää tunnistamaton terveydellinen tekijä. Esimerkiksi Tuija Oivo ja Raija Kerätär toteavat selvitystyössään, että ”työttömien joukossa on runsaasti sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole avoimille

työmarkkinoille työkykyisiä ja sellaisia, joiden työkykyä voitaisiin kohentaa sairauksien hoidolla sekä yksilöllisestä tarveselvityksestä lähtevällä kuntoutuksella. Heistä osa on tunnistamattomia ja palveluiden ulkopuolella. Sitä, kuinka paljon heitä on, ei tiedetä”. He päätyvät arvioimaan, että 16 000 työtöntä olisi tehostettujen työkyvyn tuen arviointi- ja kehittämispalvelujen tarpeessa. Hallituksen työkykyohjelmassa kehitetään työ- ja elinkeinotoimistojen kykyä tunnistaa nämä piilevät terveysongelmat sekä kehitetään sosiaali- ja terveyspalvelujen valmiuksia vastata työttömien työkykyongelmista johtuviin palvelutarpeisiin.

Työtön väestönosa on sairaampaa kuin saman ikäinen työssä oleva väestö (TEM katsaus 14/2008). Taustalla on valikoituminen ja työttömyydestä johtuvat muutokset terveydentilassa. Sairaamat ohjautuvat työmarkkinoiden ulkopuolelle ja terveimmät pääsevät työhön. Työttömyys myös heikentää terveyttä ja lisää sairastavuutta. Työn puutteen vuoksi matala koulutus-taso, pienet tulot ja epäterveelliset elintavat voivat kasautua samoille henkilöille.

Kansaneläkelaitoksen maksamaa sairauspäivärahaa sai vuonna 2020 noin 294 500 henkilöä. Saajien määrä kääntyi muutaman vuoden kestäneen kasvun jälkeen laskuun. Kansaneläkelaitos arvioi sen johtuvan koronavirusepidemian erilaisista vaikutuksista. Mielenterveyden häiriöt ovat suurin yksittäinen diagnoosiryhmä myönnetyissä sairauspäiväraha-kausissa. Suomessa asuvia työkyvyttömyyseläkettä saavia henkilöitä oli vuonna 2011 kaikkiaan 253 500 henkilöä ja vastaavasti vuonna 2020 yhteensä 191 600 henkilöä. Alkaneiden työkyvyttömyyseläkejaksoiden kohdalla mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ovat niin ikään merkittävin diagnoosiryhmä.

Työllisyyden näkökulmasta tilannetta tasapainottaa se, että työkyvyttömyyseläkettä työeläkejärjestelmästä saavien keskuudessa työn tekeminen on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana (ETK tilasto 14/2020). Osaltaan tämä selittyy sillä, että yhä useammin eläke myönnetään osaetuutena. Osaetuutena eläkettä saavien ja täyttä eläkettä saavien samanlainen ansiotyö on kuitenkin yleistynyt. Osaetuutta saavista oli työssä vuoden 2019 lopussa 80 %, ja osaetuutta maksettiin yhteensä 23 000:lle henkilölle. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavista työssä oli 14 000 henkilöä eli 12 prosenttia. Työssäkäyntitietoa ei ole saatavilla pelkästään Kelan eläkettä saavien osalta.

Hylätty työkyvyttömyyseläkehakemus johtaa vain harvoin pysyvästi takaisin työelämään. Usein polku johtaa työttömyyteen, myöhemmin myönnettävään työkyvyttömyyseläkkeeseen tai hyvin pirstaleiseen työuraan. Työkyvyttömyyseläkkeen hylkäyksen saaneista 60 prosenttia ei ole lainkaan työelämässä seuraavan neljän vuoden aikana. Yhtäaikaisesti työsuhteessa olevien osuus on alle 20 prosenttia. Selvästi yleisin toimeentulon lähde on näillä henkilöillä työttömyys-turva. Neljännes hylkäyksen saaneista siirtyy työkyvyttömyyseläkkeelle 4 vuoden sisällä hylkäyksen saamisesta. Puolet työkyvyttömyyseläkehylkäyksen saaneista on ollut työttömänä hakemusta edeltävän 12 kuukauden aikana, neljännes on ollut työttömänä koko vuoden.

## 2.2 Tarjottavat palvelut

### 2.2.1 Terveystuon palvelut osatyökykyisille

Päävastuu sairaanhoitoon ja siihen liittyvän lääkinällisen kuntoutuksen järjestämisestä on terveydenhuoltolain perusteella kunnalla. Lääkinällisen kuntoutuksen tarkoituksena on parantaa ja ylläpitää potilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä sekä edistää hänen elämäntilanteensa ja päivittäistä itsenäistä suoriutumistaan. Lääkinällisen kuntoutuksen kuuluu kuntoutusneuvonta ja kuntoutusohjaus, potilaan toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen

arviointi, kuntoutustutkimus, jonka avulla selvitetään potilaan kuntoutusmahdollisuuksia, toimintakyvyn parantamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävät terapiat, muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet sekä apuvälinepalvelut ja sopeutumisvalmennus.

Työttömien mahdollisuudet saada terveydenhuollon palveluja ovat usein huonommat kuin työssä käyvillä. Julkisen perusterveydenhuollon palvelujen saatavuus ei nykyisellään ole tyydyttävää, esimerkiksi Oivon ja Kerättären selvitystyön mukaan moni jää tarvitsemiensa työkykyä tukevien palveluiden ulkopuolelle. Tämä johtuu todennäköisesti työ- ja elinkeinotoimiston ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän haasteista tunnistaa henkilöt, joilla on tarvetta työkykyä parantaviin tukitoimiin. Työttömille on työssä käyvää väestöä vähemmän tarjolla myös ennaltaehkäisevää terveydenhoitoa. Pitkään työttömänä olleen kynnys hakeutua hoitoon voi myös olla korkea. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä tarjoaa kuitenkin työttömille terveystarkastuksia. Enemmistö kunnista tarjoaa työttömille myös yleisiä määräaikaisia terveystarkastuksia (TEAvisari 2018). Tästä huolimatta työttömien terveystarkastuksia tehdään hoitoilmoitusten mukaan harvoin (Sotkanet). On kuitenkin ilmeistä, että kaikki terveystarkastukset eivät kirjaudu hoitoilmoituksina. Työttömien terveystarkastuksien haasteeksi on tunnistettu myös se, että terveystarkastukset eivät sisällä työkyvyn tuen arviointia ja palveluihin ohjaamista.

### 2.2.2 Sosiaalihuollon työllistymisedellytyksiä edistävät palvelut

Kunnat vastaavat sosiaalisesta kuntoutuksesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Palveluita ovat muun muassa kuntouttavat sosiaalipalvelut, vammaispalvelut, työ- ja toimintakeskusten palvelut, päihdehuollon kuntouttava toiminta, elintapoihin ja elinoloihin vaikuttaminen ja vanhustenhuolto. Kuntien sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen avulla tuetaan henkilöitä, perheitä tai yhteisöjä, joilla on turvattomuutta tai toimintakyvyn ongelmia. Kuntien palveluilla tuetaan vammaisia, kehitysvammaisia, vajaakuntoisia, päihdeongelmaisia ja vanhuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman selvityshenkilöryhmän mukaan sosiaalityöllä on avainrooli työkäisten ja työelämän ulkopuolella olevien ihmisten osallisuuden edistäjänä sekä arkipäivän sujuvuuden ja yhteiskunnan sosiaalisen eheyden turvaamisessa (STM raportti 2019:41). Selvityshenkilöt katsoivat, että mitä korkeampi työllisyystavoite yhteiskunnalla on, sitä merkittävämpi rooli on sosiaalityöllä ja toimintakyvyn tukemisella. Sosiaalityön toimivuudella osana palvelujärjestelmää on merkittävä vaikutus myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaaliturvan uudistusten tavoitteiden saavuttamisessa.

Selvityshenkilöt esittivät, että sosiaalityössä tulee kehittää edelleen systematisoituja ja vaikuttavia työmenetelmiä. Yhteistyössä työvoimapalvelujen kanssa sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan on käytettävä osallisuutta tukevia ja kannustavia menettelytapoja. Monialaisessa työssä tulee rakentaa asiakkaiden tavoitteista lähteviä tukemisen prosesseja, joissa tuen tarve kyetään tunnistamaan sekä tuottamaan akuutti apu tilanteissa, joissa asiakas kohdataan.

Vuonna 2019 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui 45 100 henkilöä. Tämä on 8 prosenttia enemmän kuin vuonna 2016, jolloin tiedonkeruu toteutettiin edellisen kerran. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen lisääntyi 25 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien osalta, sen sijaan nuorten osuus väheni. Naisten osuus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista oli noin 44 prosenttia.

Vammaisten henkilöiden työ- ja päivätoimintaan osallistui vuonna 2018 kaikkiaan 16 900 henkilöä. Mukaan on laskettu työ- ja toimintakeskusten järjestämän toimintakykyä ylläpitävän ja sitä edistävän toiminnan asiakkaat (SHL 27 e §:n mukaisen toiminnan asiakkaat ja KVL 2 §:n

kohdan 4 mukaisen toiminnan asiakkaat). Samana vuonna vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuneiden määrä on merkittävästi pienempi, vain 1657 henkilöä. Mukaan lasketaan työ- ja toimintakeskusten järjestämää työtä tekevät vammaiset henkilöt ja henkilöt, joille työ- ja toimintakeskus on järjestänyt työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- tai muita tukitoimia heidän työllistymisekseen avoimille työmarkkinoille (SHL 27 d §:n mukaisen toiminnan asiakkaat).

Vuonna 2018 vammaisten työtoimintaan osallistui 8912 henkilöä. Mukaan lasketaan työ- ja toimintakeskusten järjestämän toimintakykyä ylläpitävän ja sitä edistävän toiminnan asiakkaat (SHL 27 e §:n mukaisen toiminnan asiakkaat ja KVL 2 §:n kohdan 4 mukaisen toiminnan asiakkaat). Mikäli asiakkaalle on tarjottu sekä työ- että päivätoimintaa, voidaan hänet kirjata asiakkaaksi molempiin.

Tuetulla työllistämisellä tarkoitetaan työnhakijan työllistymistä normaaliin palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille henkilökohtaisen tuen (työhön valmentajan) avulla. Tämä menetelmä ei ole Suomessa johdonmukaisesti käytössä osana osatyökykyisten työttömien ja pitkäaikaistyöttömien henkilöiden työllistymistä tukevia palveluita. Työhön valmennus on kuulunut Suomessa sekä ammatillisen kuntoutuksen että vaikeasti työllistyvien työllistämistoiminnan keinovalikoimaan, jolloin sitä on voitu tarkastella sekä ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteenä, että työvoimapolitiittisena aktivointitoimenpiteenä (Riihinen 2016; Härkäpää ym. 2013). Osittain tästä johtuen työhön valmennuksen tavoitteet ja sisällöt ovat jääneet epäselviksi.

## 2.2.3 Kuntoutus

### 2.2.3.1 Kansaneläkelaitoksen työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus

Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on tukea yksilöllisesti kuntoutujan pääsyä koko- tai osa-aikaiseen palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille ulkopuoliseentyöpaikkaan. Kuntoutujaa tuetaan tämän tarpeen mukaan myös sijoittumaan koko- tai osa-aikaiseksi yrittäjäksi tai ammatinharjoittajaksi. Kuntoutuksen tavoitteena on tukea kuntoutujaa urasuunnitelman teossa ja alavaihtoehtojen valinnassa sekä ammattialan työn soveltuvuuden varmistamisessa. Työhön valmentajat tarjoavat kuntoutuksen aikana tukea myös työnantajalle ja työyhteisölle.

Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmään kuuluvat nuoret ja aikuiset työikäiset. Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutus voidaan myöntää nuorille tai aikuisille, joiden sairaus tai vamma on aiheuttanut tai aiheuttaa lähivuosina työ- tai opiskelukyvyn ja ansiokyvyn olennaisen heikentymisen. Lisäksi työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus voidaan myöntää 16-29-vuotiaalle nuorelle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Tällöin nuorella ei ole tai hänen ei tarvitse hankkia lääketieteellisiä selvityksiä todentaakseen kuntoutuksen tarvetta

Kansaneläkelaitoksen kuntoutujien määrät ovat viime vuosina olleet kasvussa. Vuonna 2020 kuntoutusta sai kaikkiaan 141 100 henkilöä (Kela kuntoutustilasto 2020). Ammatillisen kuntoutuksen saajia oli 30 700. Työikäisiä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen saajia oli noin 37 800. Kuntoutuspsykoterapian saajia oli noin 56 700. Työikäisiä harkinnanvaraisen kuntoutuksen saajia oli noin 22 200. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalvelut ovat tämänhetkisen arvioinnin perusteella tuloksellisia.

### 2.2.3.2 Työeläkekuntoutus

Työeläkelaitos vastaa niiden asiakkaiden ammatillisesta kuntoutuksesta, jotka ovat työsuhteessa tai jotka ovat olleet työelämässä eikä heidän yhteytensä työelämään ole lopullisesti katkennut. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakkaalla on vakiintunut työhistoria ja ansioita kuntoutusta edeltävältä viideltä viimeiseltä kalenterivuodelta vähintään 36 820,43 euroa (vuoden 2021 taso). Kansaneläkelaitos voi kuitenkin järjestää työeläkelaitoksen asiakkaille ryhmämuotoista ammatillista kuntoutusta, kuten kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseja, opiskelun ja työn apuvälineitä sekä apuvälineiden tarpeen kartoittamiseksi tarvittavia tutkimuksia, näkövammaisten asiakkaiden ammatillisia kuntoutusselvityksiä, mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennusta ja työssäkäyvien työelämäkuntoutusta ja kuntoutuspsykoterapiaa.

Työeläkekuntoutujia oli vuonna 2019 lähes 18 400. Pitkään jatkunut työeläkekuntoutujien määrän kasvu taittui selvästi ja määrä pysyi ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (ETK tilasto 04/2020). Yleisin sairausperuste kuntoutukselle oli tuki- ja liikuntaelinsairaus. Päätyneistä kuntoutuksista yli 60 % kuntoutujista palasi takaisin töihin. Tätä selittää pitkälti se, että suurimmalla osalla oli työpaikka mihin palata.

### 2.2.3.3 Liikenne- ja tapaturmavakuutuslakien mukainen kuntoutus

Kun asiakkaan kuntoutustarve johtuu ammattitaudista, työtapaturmasta tai liikennevahingosta, vakuutuslaitokset vastaavat ammatillisesta ja lääkinällisestä kuntoutuksesta sekä sosiaalista toimintakykyä edistävästä kuntoutuksesta. Jos kuntoutusasian käsittely on kesken tai kuntoutusta ei ole vielä haettu vakuutusyhtiöstä, kansaneläkelaitos voi aloittaa kuntoutuksen järjestämisen viivästymistodistuksen perusteella. Viivästymistodistuksen saaminen edellyttää, että asiakas hakee kuntoutusta vakuutusyhtiöstä.

### 2.2.3.4 Sotilastapaturma- ja sotilasvammalakien mukainen kuntoutus

Kohderyhmänä ovat sota- tai asepalveluksessa tai niihin rinnastettavissa olosuhteissa tapaturmaisesti loukkaantuneet tai sairastuneet. Näissä tilanteissa Valtiokonttori vastaa ammatillisen kuntoutuksen ja lääkinällisen kuntoutuksen järjestämisestä.

### 2.2.4 Opetustoimen palvelut osatyökykyisille

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen on osatyökykyisten työllistymiseksi keskeistä. Tätä tuetaan myös opetustoimen palveluilla. Osaamisen täydentäminen, uudelleen koulutus tai osaamisen päivittäminen vastaamaan työelämän tarpeita on erityisen tärkeitä osatyökykyisille, koska yksilön työ- ja toimintakyvyssä voi tapahtua paljonkin muutoksia suhteessa aiemmin hankittuun osaamiseen ja työtehtäviin. Myös työelämän jatkuva muutos edellyttää osaamisen päivittämistä vastaamaan työelämän osaamistarpeita.

Opetustoimen vastuulla on kasvatuksellinen kuntoutus, oppilaanohjaus ja esimerkiksi peruskoulussa, ammatillisessa erityisoppilaitoksessa tai muussa ammatillisessa oppilaitoksessa annettava erityisopetus. Kohderyhmänä ovat peruskoulujen tai ammatillisen opetuksen oppilaat, jotka tarvitsevat erityisopetusta tai ohjauspalveluja vamman, kehityksen viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi. Opetustoimi on velvollinen järjestämään myös vammaiselle tai muuta erityistukea tarvitsevalle oppilaalle maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät palvelut, kuten tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset koulussa käytettävät koulu- ja luokkakohtaiset apuvälineet.

Ammatillisia tutkintoja ovat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Ammatillisten tutkintojen ja tutkinnon osien lisäksi ammatillisessa koulutuksessa voi suorittaa tutkintoon johtamattomia koulutuksia, joita ovat ammatilliseen koulutukseen valmistava koulutus (VALMA), työhön ja itsenäiseen elämään valmistava koulutus (TELMA), ammatillista osaamista syventävä ja täydentävä työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeisiin räätälöity koulutus

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijan opintopolku on yksilöllinen ja joustava. Jokaiselle koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), jossa tunnustetaan opiskelijan aiempi osaaminen ja suunnitellaan, millaista osaamista opiskelija tarvitsee sekä miten sitä hankitaan eri oppimisympäristöissä. Samalla suunnitellaan tarvittavat ohjaus- ja tukitoimet sekä tarvittaessa erityinen tuki. Koulutuksen tavoitteeksi voidaan sopia hakijan kanssa hänen tarpeisiinsa soveltuva tutkinto, tutkinnon osa tai muu ammatillinen koulutus.

Työpaikalla oppiminen on opiskelijan kannalta motivoiva tapa hankkia työelämässä tarvittavaa ammattiosaamista käytännönläheisesti aidossa työympäristössä ja -tilanteissa. Opiskelija voi hankkia osaamista joko kokonaan oppisopimukseen tai koulutussopimukseen perustuen tai yhdistellä näitä joustavasti opintojensa aikana. Koulutuksen järjestäjä vastaa tavoitteellisesta ja ohjatusta koulutuksesta. Opiskelijalle nimetään aina työpaikalta vastuullinen työpaikkaohjaaja.

Opetushallinnon tilastopalvelun Vipusen mukaan ammatillisessa koulutuksessa, jonka tavoitteena on tutkinnon tai tutkinnon osien suorittaminen, opiskeli vuonna 2018 yhteensä 307 704 opiskelijaa. Erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden määrä on ollut vuosittain n. 25 000 opiskelijaa. Näistä ammatillisissa erityisoppilaitoksissa opiskelee n. 4500 ja muut integroidusti yhdessä muiden kanssa ammatillisissa oppilaitoksissa.

Ammatillisen koulutuksen tehtävä on mahdollistaa opiskelijoille sivistyksellisen ja ammatillisen osaamisen lisäksi valmiuksia jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Haasteita opiskeluun voivat tuoda erilaiset oppimisen vaikeudet tai vammasta tai sairaudesta johtuvat tuen tarpeet. Erityisesti mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä elämänhallintaan liittyvät ongelmat vaikeuttavat opiskelun etenemistä, osaamisen hankkimista ja tutkinnon suorittamista ja työllistymistä.

Tukitoimia ovat erilaiset erityisopetuksen lähestymistavat ja menetelmät ja erityisjärjestelyt, oppimisvalmiuksia tukevat opinnot, valmistavat koulutukset ja opiskelijahuollon tuki. Koulutuksessa tulee vastata näihin erilaisiin tuen tarpeisiin ja vahvistaa yksilöiden oppimis-, toiminta- ja työkykyä kokonaisvaltaisesti. Opiskelija voi valita osaksi koulutusta myös Ammattiosaajan työkykypassin suorittamisen, jonka tavoitteena on varmistaa opiskelijan tiedot, taidot ja motivaatio huolehtia omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan opiskelun aikana ja sen jälkeen.

### **2.3 Työvoimahallinnon palvelut**

Työllisyyden edistämiseen tähtävien julkisten palveluiden järjestäjiä ja tuottajia ovat valtion työ- ja elinkeinohallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus) sekä kunnat (muun muassa kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), eri palveluntuottajat, kansaneläkelaitos sekä toimijoiden yhteiset palvelupisteet ja -verkostot, kuten työllistymistä edistävät monialaiset yhteispalvelut (TYP) ja Ohjaamot. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusten ohjauksesta. Kehittä-

mis- ja hallintokeskusten vastuulla on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja niiden alaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen palvelujen ja toiminnan valtakunnallinen kehittäminen. Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisesta ohjauksesta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Julkisista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä säädetään muun muassa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Lain keskeinen periaate on, että viranomaiset ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen.

Työnhakijoille voidaan tarjota muun muassa työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, koulutus- ja osaamispalveluja, työnhaku-, uravalmennus- ja työhönvalmennuspalveluja, työ- ja koulutuskokeiluja, työllistämispalveluja sekä muiden toimijoiden vastuulla olevia palveluja (muun muassa kuntouttava työtoiminta ja sote-palvelut). Julkisten työnantajapalveluiden valikoima sisältää lisäksi muun muassa työpaikkojen ilmoittelupalvelun (työ- ja elinkeinopalvelut ja työmarkkinatori), erilaisia työnantajalähtöisiä rekrytointipalveluja, työlupapalvelun, yhteishankintakoulutuksia ja yritysten kehittämisspalveluita.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia ostopalveluna työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esimerkiksi työklinalta asiakkaalle, jolla on sellainen diagnosoitu vamma tai sairaus, jonka arvioidaan vaikuttavan mahdollisuuksiin saada työtä. Työkyvyn arviointi hankitaan tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa haun kohteena olevaan ammattiin tai suunniteltuun koulutukseen taikka uuteen ammattiin. Työkyvyn arvioinnista saatava tieto täydentää käytettävissä olevaa tietoa ja auttaa palvelujen suunnittelussa. Palvelua voidaan käyttää esimerkiksi arvioitaessa työllistymistä edistävien palvelujen suunnittelua, mikäli työllistymisprosessin ja työllistymistä edistävien palvelujen aikana ilmenee tarve työkyvyn arviointiin yksittäisenä arviointina taikka arvioidaan työolosuhteiden järjestelytuen käyttöä ja mukautusten suunnittelua. Hankittavat palvelut voivat sisältää esimerkiksi lääketieteellisiä, psykologisia ja/tai sosiaalisia tutkimuksia ja arviointeja, työtehtävien kokeilemista ohjatuksi, asiantuntijan konsultointeja (kuten työterveyslääkäri, oppilaanohjaaja, työnantaja). Työkyvyn arviointia ei voi käyttää sairauden diagnosoimiseksi tai hoidon taikka lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämiseksi eikä siihen sisällytetä em. tarkoituksessa tehtäviä laboratorio- tai röntgenologisia tutkimuksia. Tarvittaessa asiakas ohjataan julkiseen terveydenhuoltoon, kuten työttömien terveys-tarkastukseen.

Työvoimahallinnon viranomaisten on annettava asiakkaalle tietoa myös muista palvelumahdollisuuksista. Tarvittaessa asiakas on ohjattava muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palveluihin 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 elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille ja kehittämis- ja hallintokeskuksille. Määrärahoja käytetään muun muassa 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. Kunnat vastaavat myös sote-palveluista, joilla tuetaan työttömien työ- ja toimintakyvyn vahvistumista.

Vuoden 2021 maaliskuun alusta käynnistettiin 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 työ- ja elinkeinotoimistoissa. Kokeilukunta vastaa näiden asiakasryhmien julkisten työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta.

Työttömällä työnhakijalla on hänen tilanteestaan riippuen oikeus muun muassa 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, työmarkkina- ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toiminnoista.

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 säädetty erikseen. Monialaisen työllistymissuunnitelman laativat yhdessä työtön, Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja tarvittaessa Kela. Siinä sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Laissa on muun muassa säädetty työttömän velvollisuudesta osallistua palveluihin. Aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma voivat sisältää myös kuntouttavaa työtoimintaa.

### 2.3.1 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Työttömille henkilöille tarjottavista työllisyyspalveluista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012). Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat työ- ja elinkeinotoimistot, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä (kuntakokeilulain mukaiset kunnan ja kuntaryhmät).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 1 §:n mukaan talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä kansalaisten kanssa. Työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan edistämiseksi valtion tulee huolehtia työ-, talous-, elinkeino-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamisesta ja tasoittaa toimillaan suhdannevaihteluita.

Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat työ- ja elinkeinotoimistot, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lain 1 luvun 2 §:n mukaan julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset. Työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamisesta työmarkkinatuella ja työttömyyspäivärahalta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).



Työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat työnhakijoille monipuolisesti erilaisia palveluita, jotka tukevat työllistymistä ja koulutusta ammattiin. Työllistymistä edistäviä palveluita ovat työnhakuvalmennus, uravalmennus, koulutuskokeilut, ammatillinen työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna, työkokeilut, maahanmuuttajien kotoutumispalvelut ja kuntouttava työtoiminta.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu lain 4 §:n mukaan elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakkointiin. Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä.

Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tai jos palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla, työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa. Palveluja tarjottaessa noudatetaan tasapuolisuutta ja puolueettomuutta. Viranomaisten on myös aktiivisesti edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla.

Palvelujen tuottamisesta ja hankkimisesta sekä niihin liittyvistä valtiontukinäkökohdista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:ssä. Viranomaiset voivat tuottaa palvelun itse tai hankkia ne kokonaan tai osin kilpailuttamalla muilta palvelun tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Valtion talousarviossa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymistä.

Jos palvelun tuottaja saa valtionavustusta tai muuta valtion rahoitusta hankittavan palvelun tuottamiseen, valtionavustusta tai muuta valtion rahoitusta vastaava osuus vähennetään palvelun hankintahinnasta. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä palvelua hankittaessa, menettelystä hankinnasta päätettäessä ja hankintasopimusta tehtäessä, hankintasopimuksen sisällöstä sekä sopimuksen tekemistä edeltävästä hankinta- ja tarjousmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat työ- ja elinkeinotoimistoja niiden tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelujen kehittämisessä työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys-, yrittäjyys- ja työvoimapolitiikan sekä maahanmuuttopolitiikan mukaisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ostopalveluna tuotettavien työvoimapalvelujen suunnittelua, seuranta- ja kehittämistä sekä hankkivat palveluja yhteistyössä työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot suunnittelevat ja hankkivat ammatillista koulutusta yhteistyössä työnantajien kanssa.

### 2.3.1.1 Työllistymissuunnitelma ja asiakasrekisterit

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnhausta. Henkilön työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti työnhaun käynnistämiseen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Henkilö re-

kisteröidään työnhakijaksi aina hänen sitä pyytäessään. Työnhaun voi käynnistää, vaikka henkilö ei olisikaan työtön. Asiakkuus muissa palvelujärjestelmissä, esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tai sote-palvelujen asiakkuus, tai työkyvyttömyysetuuden saaminen eivät ole esteenä työnhakijaksi rekisteröitymiselle. Työ- ja elinkeinopalvelut ovat osa palvelujärjestelmää, joka tarjoaa osatyökykyisille työttömille tukea työelämään siirtymisessä muun muassa antamalla henkilökohtaista ohjausta ja taloudellista tukea. Palveluja on pyrittävä järjestämään niin, että vältetään niiden siiloutuminen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 ja 7 §:ssä säädetään työllistymissuunnitelmasta. Työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään lain 4 §:n 1 momentin mukaisessa työnhakijan haastattelussa. Työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä. Työllistymissuunnitelma ja sitä korvaava suunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituu palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Tarvittaessa suunnitelmassa sovitaan muista osamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toiminnoista.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 ja 3 §:ssä säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ja sen sisällöstä. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorotteluvapaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Asiakastietojärjestelmä muodostuu henkilöasiakasrekisteristä, työnantajarekisteristä ja palveluntuottajarekisteristä sekä henkilöasiakasrekisterin osarekisterinä toimivasta monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteristä. Mitä tässä luvussa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä, sovelletaan monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteriin kuitenkin vain, jos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa ei toisin säädetä.

Asiakastietojärjestelmän henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallettaa henkilöasiakkaasta seuraavat tiedot: nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot; työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuteen ja työ- ja elinkeinotoimiston kanssa asiointiin sekä asioinnin mahdollisesti edellyttämiin erityisjärjestelyihin liittyvät tiedot; koulutusta, työhistoriaa ja ammatillista osaamista koskevat tiedot; palvelutarvetta ja suunnitelmia koskevat tiedot; tiedot työ- ja koulutustarjoustista ja esittelyistä työnantajalle; tiedot julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista; työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen liittyvät selvitykset ja työvoimapolitiittiset lausunnot ja tiedot julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvista etuuksista. Henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallettaa myös sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa (TEM ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta TEM/2376/00.03.05.02/2017, annettu 19.12.2017), on täsmennetty, että tämä tarkoittaa tilannetta, jossa asiakkaan vamma tai pitkäaikaissairaus vähentää mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Tällöin terveydentilalla on vaikutusta nimenomaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväalueen palvelutarpeeseen, johon palveluilla tulee vastata.

### 2.3.2 Työkyvyn arviointi työ- ja elinkeinotoimistossa

Työ- ja elinkeinotoimisto voi hankkia ostopalveluna työkyvyn arvioinnin terveydenhuollon yksiköltä, kuntoutuslaitokselta, yksittäiseltä asiantuntijalta tai esimerkiksi työlinikalta asiakkaalle, jolla on sellainen diagnosoitu vamma tai sairaus, jonka arvioidaan vaikuttavan mahdollisuuksiin saada työtä. Työkyvyn arviointi hankitaan tilanteessa, jossa asiakkaan työ- ja toimintakykyä pitää tarkemmin tai yksilöidymmin selvittää suhteessa hakuammattiin; tai suunniteltuun koulutukseen tai uuteen ammattiin. Työkyvyn arvioinnista saatava tieto täydentää käytävissä olevaa tietoa ja auttaa näin palvelujen suunnittelussa. Palvelua voidaan käyttää esimerkiksi seuraavissa tilanteissa: soveltuvuuden arviointi urasuunnittelun osana; työllistymistä edistävien palvelujen suunnittelu; työllistymisprosessin ja työllistymistä edistävien palvelujen aikana ilmenevä tarve työkyvyn arviointiin yksittäisenä arviointina tai työolo-suhteiden järjestelytuen käyttö ja mukautusten suunnittelu. Työ- ja elinkeinotoimisto merkitsee tutkimuspyyntöön yksilöidyt kysymykset, joihin halutaan saada vastaus sekä minkä alan asiantuntijalta vastaus ensisijaisesti halutaan saada. Tarvittaessa voidaan vastausta pyytää useammalta asiantuntijalta. Hankittavat palvelut voivat sisältää esimerkiksi lääketieteellisiä, psykologisia tai sosiaalisia tutkimuksia ja arviointeja; työtehtävien kokeilemista ohjatusti tai asiantuntijan konsultointeja (esimerkiksi työterveyslääkäri, oppilaanohjaaja, työnantaja). Työkyvyn arviointia ei kuitenkaan saa käyttää sairauden diagnosoimiseksi tai hoidon taikka lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämiseksi eikä siihen sisällytetä esimerkiksi laboratorio- tai röntgentutkimuksia. Näissä tilanteissa asiakas ohjataan julkiseen terveydenhuoltoon, kuten työttömien terveystarkastukseen.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisen keskeisenä lähtökohtana on, että palveluiden käytön tulee perustua henkilön yksilölliseen palvelutarpeeseen, jonka työ- ja elinkeinotoimisto ja asiakas yhdessä arvioivat. Yhteisen arvioinnin perusteella asiakkaalle tarjotaan työ- ja elinkeinopalveluja, jotka parhaiten turvaavat sekä osaavan työvoiman saatavuutta, että edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä. Palvelutarpeen mukainen palvelu sisältää ajatuksen tietystä etenemistavasta. Jos asiakkaan osaaminen ja ammattitaito ovat ajan tasalla, työnvälitys on ensisijainen palvelu. Jos osaamisessa ja ammattitaidossa on puutteita, kyseeseen tulevat työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna tai vaihtoehtoisesti palkkatuki esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen.

Työ- ja elinkeinotoimisto harkitsee aina, onko palkkatuettu työ tarkoituksenmukaisin keino edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työttömän työnhakijan ammatillisessa osaamisessa voi olla myös sellaisia puutteita, että tarkoituksenmukaisempi keino parantaa ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä on esimerkiksi työvoimakoulutus tai omaehtoinen opiskelu.

Palvelutarpeen perusteella ja työ- ja elinkeinotoimiston harkinnan mukaan henkilöasiakkaalle tarjotaan palvelutarpeeseen vastaavia palveluja, jolla pyritään edistämään hänen työllistymistään. Työnhakijoille voidaan tarjota muun muassa asiantuntija-arvioita, ammatinvalintaohjausta, työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työvoimakoulutus- ja osaamispalveluja, työnhaku-, uravalmennus- ja työhönvalmennuspalveluja, työ- ja koulutuskokeiluja, työllistämispalveluja sekä muiden toimijoiden vastuulla olevia palveluja (muun muassa kuntouttava työtoiminta ja sote-palvelut). Asiakkaan on myös mahdollista saada starttirahaa tai tukea omaehtoiseen opiskeluun taikka palkkatukea. Myös matka- ja yöpymiskustannuksia korvataan. Julkisten työnantajapalveluiden valikoima sisältää lisäksi muun muassa työpaikkojen ilmoittelu- palvelun, erilaisia työnantajalähtöisiä rekrytointipalveluja, työlupapalvelun, yhteishankintakoulutuksia ja yritysten kehittämisspalveluita.

Asiakkailla ei ole subjektiivista oikeutta mihinkään palveluun lukuun ottamatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työllistämismääräyksen piiriin kuuluvia henkilöitä. Asiakkaan palvelutarpeen lisäksi julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tarjoamista rajaavat työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittinen harkinta sekä käytettävissä olevat määrärahat.

Palvelujen sisällössä voi eri järjestelmissä olla samankaltaisia elementtejä. Työ- ja elinkeinopalvelut ovat harkinnanvaraisia, joten asiakkaan on ensisijaisesti käytettävä samaan tavoitteeseen palvelua, johon hänellä on subjektiivinen oikeus. Muiden palvelujärjestelmien järjestämiä ja korvaamia palveluja voidaan myös järjestää samanaikaisesti työ- ja elinkeinopalvelujen kanssa. Muiden palvelujärjestelmien tarjoamat palvelut poikkeavat kuitenkin työ- ja elinkeinopalveluista siten, että niissä työllistyminen on toissijainen tavoite ja työllistymisedellytyksinä tukevien tekijöiden, kuten toimintakyky, terveys, osallisuus ovat ensisijaisena tavoitteena.

### 2.3.3 Työttömyysturvalaki

Oikeudesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Osa-aikaista työtä tekevällä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen.

Työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko toistaiseksi tai määräajaksi, jos hänet erotetaan työstä tai hän eroaa työstä ilman pätevää syytä. Korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi tai työssäolovelvoite asetetaan myös silloin, jos työnhakija ilman pätevää syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai laiminlyö toteuttaa hänen kanssaan laadittua työllistymissuunnitelmaa, monialaista työllistymissuunnitelmaa, aktiivintisuunnitelmaa tai kotoutumissuunnitelmaa.

### 2.3.4 Muussa lainsäädännössä asetettuja ehtoja

Osatyökykyisyyttä arvioitaessa voidaan soveltuvin osin huomioida myös muuta lainsäädäntöä. 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 osa-tökyvyttömyyseläkkeenä. Työntekijän eläkelain 35 §:n 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 edellytyksinä voidaan näin ollen mainita työkyvyn heikentymisen tietty syy eli sairaus 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 ansiotyötä ylipäänsä saatavilla ja pystyykö henkilö tekemään sellaista ansiotyötä, jota hänen voidaan mainitut eri tekijät huomioon ottaen kohtuudella edellyttää tekevän. Keskeisestä on arvioida kohtuullisuutta kussakin tilanteessa. Sääntelyn tavoitteena on ilmaista, 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 laajemmista työtehtävistä.

## HE 198/2021 vp

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.

Kansaneläkelain määrittelyn mukaan työkyvyn puuttumisen edellytyksenä on siten työkyvyn heikentymisen tietty syy eli sairaus, vika tai vamma. Sääntelyssä ei kuitenkaan ole nimenomaisia työkyvyn puutteen kestoa tai määrää koskevia vaatimuksia. Laissa todetaan kykenemättömyys, joka liittyy henkilön tavanomaiseen työhön tai muuhun siihen verrattavaan työhön. Keskeistä on se, mitä kaikkea voidaan pitää kulloinkin toiseen työhön verrattavana työnä. Tältä osin tulkinta voi perustua henkilön ikään ja ammattitaitoon, jonka perusteella arvioidaan työn sopivuutta ja saatavaa palkkaa. Työkyky tai sen puute ei siten ole sidottu vain määrättyyn ammattiin, johon henkilö on saanut koulutuksen tai johon hänellä on työkokemusta. Ansiotyön tekemistä voidaan edellyttää myös tätä muissa työtehtävissä. Lain 12 § 4 momentissa todetaan kuitenkin, että mikäli henkilön sairaus, vika tai vamma on vakava, voi henkilön työkyky puuttua kokonaan. Henkilön työkyvyn arvioinnissa perustuu lääkäriltä saatavaan lausuntoon ja arvioon kuntoutusmahdollisuuksista.

Sairausvakuutuslain 8 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Myös tässä säännöksessä on vastaavia tunnusmerkkejä kuin työkyvyttömyyseläkkeiden edellytysten määrittelyssä. Sairausvakuutuslaissa viitataan sairauden ajalliseen ulottuvuuteen ja vertailuperusteena on tavallinen työ ja siihen verrattava työ.

Vammaisten henkilöiden osalta on huomioitava myös sosiaalihuoltolain 27 d §, jonka mukaan 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 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistykseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioimisesta säädetään myös yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Lain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettujen toimijain koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleen syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa.

### 2.3.5 Työpankkikokeilu vuosina 2009 – 2016

Työpankkikokeilu käynnistyi vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriön hankkeena. Työpankkikokeilu laajennettiin valtakunnalliseksi, ja hanke kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan vuosiksi 2012–2015. Työpankkikokeilua jatkettiin vielä vuodella yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Työpankkikokeilu päättyi vuoden 2016 lopussa, mutta jotkut hankkeet jatkuivat kokeilun päättymisen jälkeenkin. 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 tuotantonsa tai vuokrasivat ja välittivät heitä työmarkkinoille. Työpankit käyttivät myös palkkatukea sekä työkokeilua. Kohderyhmänä olivat aluksi osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät, 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 vaihteluvälin 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 julkisti 2017 tutkimusraportin ”Työpankki 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.

Etlan mukaan 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. Huolellisesti suunniteltu ja toimeenpantu seuranta- ja kannustinjärjestelmän yhdistelmä voisi Etlan 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 Etlan tutkimuksen mukaan voitu toteuttaa esimerkiksi porrastamalla työllistämisen bonus työllistämisen keston mukaan kasvavaksi.

Työpankkikokeilusta tehtiin kaksi työllistymisen edistämistä kartoittavaa selvitystä (Innolink Research Oy 2016). Vastaukset kerättiin yhteensä 1 932 työpankin työllistämiltä, muilta työllisiltä ja työttömiltä henkilöiltä, yrityksiltä sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten ja työvoimatoimistojen johdolta. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa työnhakijoiden tuen tarvetta ja profiloida vastaajia sen perusteella. Tavoitteena oli myös selvittää prosessien toimivuutta ja ongelmakohtia sekä työpankin roolia prosesseissa.

Tutkimuksen mukaan työttömät toivoivat enemmän henkilökohtaista apua ja valmennusta työllistymiseen. Pääosa vastaajista piti työpankkihankkeen kaltaisen toimijan olemassaoloa tärkeänä. Sellaisen tahon olemassaolo, 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. Työ- ja elinkeinotoimistojen vastaajat suhtautuivat kohtalaisen positiivisesti yhteistyön lisäämiseen. Tutkimuksen mukaan työpankki tunnettiin kuitenkin huonosti. Myös työ- ja elinkeinotoimistoissa tunnettuus oli huonoa. Toimintaa tuntevat kokivat työpankkien toiminnan kuitenkin positiivisena. Tutkimuksessa nousi esiin tarve kehittää merkittävästi tunnettavuutta, tarvitaan keskitetty valtakunnallinen brändi ja sen markkinointia sekä toiminnan jalkauttamista alueellisesti esimerkiksi franchising-mallilla.

### 2.4 Työvoiman kysynnän kohdistuminen osatyökykyisiin

Tutkimusten mukaan työnantajien asenteet vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistämiseen ovat muuttuneet samanaikaisesti yleisen yhteiskunnallisen asennemuutoksen myötä myönteisempään suuntaan, kun verrataan vuosia 2006 (Työpoliittinen tutkimus 312/2006) ja 2017 (TEM 42/2017). Esimerkiksi vuoden 2006 tutkimuksessa yli puolet palvelutyönantajista arvioi, että mielenterveyskuntoutujan palkkaaminen heikentäisi julkista yrityskuvaa. Tutkijat päättelivät, että työnantajat eivät niinkään kiinnitä huomiota rekrytoinnissa henkilön vammaan tai sairauteen vaan osaaminen, motivaatio ja asenne työhön ovat ratkaisevia. Työnantajat kaipaisivat kuitenkin tuottavuuden alentuman ja työkyvyttömyysriskien parempaa kompensointia ja tukea rekrytointitilanteisiin. Moni työnantajista, joilla on kokemusta osatyökykyisistä työntekijöinä, hallitsee työtehtävien mukauttamisen ja työjärjestelyjen muotoilemisen. Työnantajat, joilla vastaavaa kokemusta ei ole, tarvitsisivat tällaista tukea. Työnantajat kuvaavat, että osatyökykyinen työntekijä voi myös vaatia tavanomaista pidempää perehdytystä. Kun tarkastelunäkökulmaa laajennetaan myös työnantajien kanssa yhteistyössä toimiviin, laajenee haaste yleisempään tarpeeseen saada tukea työntekijän ja työn yhteensovittamiseen (Tötterman etc. Työpoliittinen aikakauskirja, 4/2016). Tämän perusteella työnantajat tarvitsivat tukea myös työntekijän osaamisen arviointiin tarjolla oleviin työtehtäviin nähden ja tätä kautta työtehtävien räätälöintiin.

Työnantajien viittaukset työkyvyttömyysriskiin liittyvät työeläkejärjestelmän maksuluokkamalliin. Suomessa on kaksi toisiaan täydentävää lakisääteistä eläkejärjestelmää: työeläke ja kansaneläke. Jälkimmäistä hallinnoi eduskunnan alainen Kansaneläkelaitos eikä vuoden 2010 jälkeen työnantajat ole osallistuneet näiden eläkkeiden rahoitukseen työnantajamaksuilla. Työeläkeyhtiössä vakuutuksen ottaneen työnantajan maksu riippuu työnantajan koosta. Tilapäinen työnantaja maksaa vakuutetuistaan kiinteän prosentin suuruista vakuutusmaksua. Pieni sopimustyönantaja maksaa kiinteän perustariffimaksun suuruista vakuutusmaksua. Suuren työnantajan maksu riippuu osaltaan myös työnantajan omien työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeiden määrästä vertaamalla työnantajan omien toistaiseksi voimassa olevien työkyvyttömyyseläkkeiden eläkemenoa keskimääräiseen tasoon. Tämä viimeiseksi jäävän työnantajan omavastuuta korostava periaate on ollut työeläkejärjestelmässä sen alusta lähtien, ja sen tarkoituksena on kannustaa työnantajia ennaltaehkäisemään työkyvyttömyystapauksia.

Eläketurvakeskuksen tutkimuksen (03/2017) mukaan työnantajien enemmistö pitää nykyistä maksuluokkamallia vähintään melko toimivana. Sen olennaisena vahvuutena on, että se kannustaa yrityksiä huolehtimaan työntekijöidensä työkyvystä. Tutkimus tuo esille työnantajien käsityksenä, että mallin haittapuolena olisi, että se luo suurille työnantajille kynnyksen rekrytoida sellaisia henkilöitä, joilla on kohonnut työkyvyttömyyden riski.

Maksuluokkamallin haitallisia rekrytointikynnysvaikutuksia on pyritty lieventämään niiden rekrytoitavien työntekijöiden osalta, jotka työsuhteen alkaessa ovat olleet työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaina ja joilla on vamman tai sairauden vuoksi vähäisemmät mahdollisuudet saada työtä. Vuosina 2009-2016 tämä toteutettiin erillisen työeläkevakuutuksella. Erillisellä vakuutuksella vakuutettujen työntekijöiden mahdolliset työkyvyttömyyseläkkeet eivät nostaneet työnantajan päävakuutuksen työeläkemaksuja. Työntekijän pystyi vakuuttamaan erillisessä vakuutuksessa korkeintaan neljän vuoden ajaksi. Erillisellä vakuutuksella vakuuttamisen edellytyksenä oli, että työntekijä on palkattaessa merkitty vajaakuntoiseksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinohallinnon rekisteriin. Uudistuksen tarkoituksena oli keventää työ- ja elinkeinohallinnon rekisteriin merkittyjen vajaakuntoisten henkilöiden palkkaamiseen liittyvää byrokratiaa ja tehdä heidän työllistämistään aiempaa helpompaa. Vuosiksi 2013-2016 erillisen vakuuttamisen perusteet muutettiin sanamuotoon ”jolle työsuhteen alkaessa työ- ja elinkeinohallinnon rekisterin mukaan tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa”.

Vuoden 2017 alusta lähtien näitä työntekijöitä ei enää sisällytetty erilliseen vakuutukseen, vaan työnantajan on nykyään toimitettava todistus erityisestä työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuudesta työkyvyttömyyseläkkeen hakemisen yhteydessä. Muutoksesta sovittiin myös työmarkkinajärjestöjen työeläkejärjestelmän uudistamista koskeneessa sopimuksessa. Asiakkuuden osalta todistuksessa tuli ilmetä, että hänet oli työsuhteen alkaessa merkitty työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään työnhakijaksi, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssään ovat huomattavasti vähentyneet vamman tai sairauden takia.

Tähän työ- ja elinkeinotoimistojen antamaan todistukseen liittyy kuitenkin tietosuojaongelma, joka mahdollisesti estää työnantajan käsittelemästä sen sisältämää tietoa. Todistuksesta ilmenee työntekijän terveydentilaa koskeva henkilötieto ja näiden tietojen käsittely on Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 9 artiklan nojalla lähtökohtaisesti kiellettyä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 5 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta ja tietojen käsittely on tarpeen sairausajan palkan tai siihen rinnastettavien terveydentilaan liittyvien etuuksien suorittamiseksi taikka sen selvittämiseksi, onko työstä poissaoloon perusteltu syy, taikka jos työntekijä nimenomaisesti haluaa selvitetävän työkykyisyytään terveydentilaa koskevien tietojen perusteella. Lisäksi työnantajalla on oikeus käsitellä näitä tietoja niissä tilanteissa ja siinä laajuudessa, kuin muualla laissa erikseen säädetään. Pykälän 2 ja 4 momentissa on säädetty terveydentilatietojen käsittelyn suojatoimista. Edellä selostetusta todistukseen merkittyjen tietojen käsittelystä ei ole säädetty erikseen, eivätkä 5 §:n 1 momentin terveydentilatietojen käsittelyn edellytykset sovellu.

### **2.5 Viranomaisten harjoittama taloudellinen toiminta**

Viranomaisten määräysvallassa oleviin yhtiöihin sovelletaan kilpailulakia ja valtiontukea koskevia säännöksiä silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa eli myyvät palveluja tai tuotteita avoimille markkinoille.



Taloudelliseen toimintaan voidaan tietyin ehdoin soveltaa EU:n yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa valtioneuvoston päätöstä (SGEI), jos markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden. Palvelun turvaaminen toteutetaan 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, kaupallisista intresseistä, 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 jatkuvasti kehittyvä, sen 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 harkintavaltia, kun ne määrittelevät SGEI-palveluita.

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

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 päätöksen ja SGEI-palveluiden välistä suhdetta sekä määritetään arviointiperusteet, joiden nojalla SGEI-palvelusta maksettava korvaus on EU:n sisämarkkinoille soveltuva valtiontukea. SGEI-paketti koostuu komission SGEI-tiedonannosta, -päätöksestä, -puitteista ja de minimis -asetuksesta.

### 2.5.1 Komission SGEI-päätös

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

SGEI-päätöstä sovelletaan julkisista palveluista myönnettävään korvaukseen, 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. Aikamäärä voidaan kuitenkin uudistaa uusilla päätöksillä, mikä merkitsee tilanteen ja asetettujen edellytysten voimassaolon tarkistamisvelvoitetta määrävälein.

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 erityisoikeuksien 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 määrittellä yleiset palveluvelvoitteen antamista koskevat periaatteet (enimmäiskorvausten laskeminen ym.) ja päätöksen tekisi tuen myöntävä viranomainen. Eduskunnan sitova talousarviopäätös rinnastuu lakiin. Ennen palveluvelvoitteen antamista tulee aina varmistua markkinapuutteen olemassaolo. SGEI-palvelua koskevan toimeksiannon lähtökohta on, että tukiviranomainen tekee markkinakartoituksen ja arvioi pystyvätkö markkinat tuottamaan palvelua riittävällä tavalla.

### 2.5.2 Kilpailuneutraliteetti

Julkisesti omistettujen yhtiöiden taloudelliseen toimintaan sovelletaan kilpailulakia (12.8.2011/948) vastaavasti kuin muihinkin yrityksiin. Julkisesti omistettujen yhtiöiden osalta kilpailulain 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (ns. kilpailuneutraliteettivaatimus). Luvun 30 a §:ssä säädetään kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteleita pyrkiä poistamaan esimerkiksi valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Virasto valvoo myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista. Tarvittaessa kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee asettaa kielto, määräys tai muu velvoite, jolla varmistetaan markkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

### 3 Nykytilan arviointi

Useat eri alojen viranomaiset osallistuvat työllisyystoimia koskevien suunnitteluprosessien osana myös osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien edistämiseen. Palvelutarjonta on laajaa ja pääosin jo hyvin kattavaa. Eri vaihtoehdot ja etenemistiet tulevat arvioiduiksi monipuolisesti. Silti monien osatyökykyisten työllistyminen jää toteutumatta tai osatyökykyinen joutuu palveluiden ja väliaikaistöiden toistuvaan ja turhauttavaan kierteeseen. Tämä voi johtua useista eri tekijöistä, kuten osatyökykyisten ominaisuuksista, kapasiteetista, motivaatiosta tai muista tekijöistä ja myös viranomaisista. Viranomaisten toiminnan puutteet voivat johtua heidän ajankäyttörajoitteistaan, edellytyksistään paneutua yksittäiseen osatyökykyiseen, väärin kohdennetusta suunnitelmasta, kapeasta keinovalikoimasta, sopivien palveluiden puutteista, katkoksista palveluiden välillä tai muista vastaavista seikoista.

Nykyisen palvelurakenteen kehittämiseksi palvelukokonaisuuksien ja –polkujen luomiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Epäonnistumisten syistä riippumatta on perusteltua tavoitella parempaa tulosta kaikkien niiden osatyökykyisten osalta, joilla on halua ja potentiaalia kehittyä työntekijäksi. Kattavuudestaan huolimatta yksittäiset työ- ja elinkeinopalvelut eivät muodosta tällä hetkellä riittävän selkeitä polkuja kohti työmarkkinoita. Palveluiden välisiä kytköksiä ja linkityksiä tulisi vahvistaa. Samalla olisi huolehdittava, että palvelut eivät liiaksi lukitse työnhakijaa osaksi järjestelmää. Palveluohjauksen sisältöjä ja työkaluja tulisi kehittää niin, että esimerkiksi osaamisen ja oppimisvaikeuksien tunnistamiseen panostettaisiin nykyistä enemmän.

TYP-palvelumalli ja työllisyyden kuntakokeilut sisältävät pyrkimyksen linkittää palveluita saumattomaksi kokonaisuudeksi. Tästä voidaan esimerkkinä mainita Lapin tuetun työllistymisen osuuskunnan Toimio-malli, jossa pyritään integroimaan erilaisia osatyökykyisten palveluita tuoksia tuottavaksi kokonaisuudeksi. Malli sovittaa yhteen työhön kuntoutumista ja työllistämistä tukevat palvelujärjestelmät. Toimio-mallin alustana toimivat työhön kuntoutuksen yksiköt, joita ovat Lapissa työhönvalmennussäätiöt.

Suomessa järjestetään kattavasti osatyökykyisten työllistämistä tukevia palveluja ja niitä toteuttaa suuri määrä erilaisia välityömarkkinatoimijoita. Osatyökykyisten työllistämistä voidaan edelleen helpottaa olemassa olevia palveluja kehittämällä. Kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseksi palvelujärjestelmä ei kuitenkaan ole riittävän tehokas, ja työllistyminen jää usein toteutumatta. Perustettavan erityistehtäväyhtiön tehtävänä olisi varmistaa työpaikkojen syntyminen ja työsuhteiden muodostuminen vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille. Erityistehtäväyhtiö täyttäisi työllistymisessä olevan ongelman, mutta ei tulisi puuttumaan niihin palveluihin, joita välityömarkkinatoimijat ovat jo menestyksellisesti toteuttaneet.

### 3.1 Työpankkikokeilun arviointia

Työpankkitoiminnan 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. Mallissa ei 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, kuten franchising-mallisen keskustyöpankin, joka olisi varmistanut muun muassa viranomaisyhteistyön sujuvuuden erityisesti palkkatukien saatavuudessa ja riittävyudessa, asiakasohjauksissa ja niihin liittyvissä viranomaispäätöksissä. Kokeilu ei myöskään saavuttanut sitä laajuutta, mitä tavoiteltiin ja kohderyhmäkohtaiset tulokset olivat epätasaisia. Osatyökykyisten siirtymät ja vuokraus olivat vähäisiä työpankkeihin palkatuista. Työpankkitoiminta ei ratkaissut kaikkein haastavimpien erityisryhmien työllistymisen haasteita.

Työpankkikokeilu ei pystynyt antamaan riittävän tarkkaa kuvaa eri kohderyhmille tarvittavista oikeudenmukaisista ja resurssitarvepohjaisista bonuksen tasoista. Olisi tarvittu vahvempaa analyysia työllistämisen kustannuksista ja kustannusvaikuttavuudesta. Työpankkihankkeessa oli kuitenkin 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. Merkitävää 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 osatyökykyinen työntekijä madaltui.

Työpankkitoiminnan palvelukokonaisuuteen olisi ollut hyödyllistä sisällyttää niin työ- ja toimintakyvyn tukemiseen kuin osaamisen kehittämiseen liittyviä toimia. Tärkeää on osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Lisäksi tarvittaisiin työhön ohjausta, työnantaja- ja rekrytointipalveluja kuten työolosuhteiden järjestelyä, työn muokkausta ja neuvontapalveluja muun muassa työsuhteisiin liittyvässä byrokratiassa. Tarvittaisiin myös seuranta- ja tukijärjestelmä, jolla arvioitaisiin työllistettyjen työmarkkinatilanteen kehittymistä ja autettaisiin mahdollisissa ongelmatilanteissa. Työpankkitoiminnan oli pitänyt toimia tiiviimmässä yhteistyössä muun muassa valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen, työkeskusten, työpajojen sekä yhteiskunnallisten yritysten verkostojen kanssa. Työpankkitoiminnan kehittämishankkeen päätyttyä toimintaa on joiltakin jatkettu paikallisina hankkeina maan eri alueilla, mutta valtakunnallinen koordinaatio on päättynyt.

### **3.2 Työkanava Oy:n toiminta suhteessa muihin välityömarkkinatoimijoihin**

Suomessa on paljon toimijoita, jotka ylläpitävät ns. välityömarkkinoita ja järjestävät työmahdollisuuksia osatyökykyisille. Selvityshenkilön raporttia laadittaessa nämä tahot ilmaisivat vahvan huolensa olemassa olevien toimijoiden toiminnan ja rakenteiden vaarantumisesta. Vaihtoehdoksi esitettiin nykyisten toimijoiden verkoston vahvistamisen ja kehittämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että verkostoyhteistyön kehittäminen ei ole riittävä ratkaisu varmistamaan työpaikkojen syntymistä vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille ja työsuhteiden muodostamista normaaleilla työehdoilla.

Selvityshenkilön raportissa arvioidaan myös nykytilaa toteamalla, että nykyisten välityömarkkinatoimijoiden asiakaskunnan ominaisuuksista ei ole saatavissa tutkittua tietoa, mutta arvioiden mukaan näiden toimijoiden asiakaskunta ei täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Tämä johtuu siitä, että monet toimijat joutuvat hankkimaan resurssit toimintaansa muualta. Myös työpankkitoiminnan on arvioitu asteittain siirtyneen helpommin työllistettäviin, vaikka tämän torjumiseksi on otettu käyttöön porrastettuja työllistämishankkeita.

Selvityshenkilön mukaan nykytilan ongelmana on toimijoiden hajanaisuus ja verkostomaisen toimintamallin puuttuminen. Työpankit pyrkivät aikanaan muodostamaan verkoston keskustyöpankin ympärille, mutta toimijoiden erilaisuudesta johtuen tavoitetta ei saavutettu. Verkostoituminen olisi luontevinta rakentaa toimijoiden omiin lähtökohtiin perustuvan, vapaaehtoisen yhteistyön varaan.

Nykytilan ongelmana on selvityshenkilön mukaan tunnistettu myös se, että kaikki toimijat eivät ole halukkaita sitoutumaan julkiselle tuelle asetettujen toimintaperiaatteiden noudattamiseen, kuten kaikkein vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa oleviin tukemiseen. Vain osa välityömarkkinatoimijoista pystyisi nämä tavoitteet toteuttamaan.

Nykyisillä välityömarkkinatoimijoilla on tärkeä rooli osatyökykyisten työllistämässä, mutta tarvitaan kuitenkin myös muita ratkaisuja, jotta kaikki osatyökykyiset saisivat riittävän tuen työllistymiseen eikä kukaan työhaluinen ja potentiaalisesti riittävän työkykyinen jäisi ilman tarvitsemaansa tukea. Eri toimijoiden kesken tarvitaan kuitenkin selvä työnjako ja painotusten määrittelyä. Työnjako nykyisten toimijoiden kanssa puoltaa uuden valtion omistaman toimijan tuen kohdentamista vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin.

### **3.3 Osatyökykyisten tilanteiden erilaisuus**

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, joillain henkilöillä haitat ovat vähäisiä ja joillain ne johtavat lähes työkyvyttömyyteen. Henkilöt, joilla haitat ovat vähäisempiä hyö-

tyvät eniten 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, on nykyinen, suhteellisen tuntuva työllistymisen taloudellinen tuki myös vaikuttavaa. Työvoimahallinnon sekä sosiaali- ja koulutussektorin tarjoamat palvelut ovat monipuolisia, korkeatasoisia, ja niitä on runsaasti saatavilla. Kehittämistoimenpiteitä tarvitaan, mutta ainakin vähemmän vaikeassa asemassa olevat työttömät saavat palveluista tuntuvasti tukea työllistymiseensä.

Palveluja, niiden integrointia ja muuta organisointia on kehitetty paljon viime vuosina, vaikka järjestelmiä voi edelleenkin yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa, jotta ne olisivat työnantajien ja työtä hakevien kannalta paremmin hallittavissa. Julkisia tukia lisättäessä on huomioitava myös etuuksien ja palveluiden syrjäytysvaikutukset. Jos tuettavien henkilöiden väliset erot kyvykkyyksissä ovat pieniä, on perusteltua, etteivät annettujen tukien erotkaan ole suuria. Aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla selviä substituutiovaikutuksia: Tuettu lievästi osatyökykyinen työntö voi syrjäyttää sellaisia työkykyisiä työllisiä tai työttömiä, joilla ei ole käytettävissään tukea tai ainakaan saman tasoista tukea. Eroja voi olla, mutta tuet eivät saa olla ylikompensoivia, koska tukien tarkoitus on ensisijaisesti vain poistaa ihmisten lähtökohdissa olevien erojen vaikutus.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tilanne voi olla erilainen eikä substituutiovaikutuksia ole. Mitä vaikeammin henkilö on työllistettävissä, sen vaativampaa työllistymiseen johtavan tuen antaminen on ja sitä vähemmän on myöskin toimijoita. Näihin henkilöryhmiin kasautuvat suurimmat työllistymisen ongelmat. Monet työhaluiset, mutta kyvyiltään haasteelliset osatyökykyisten ryhmät jäävät ilman työsuhdetta. Näiden henkilöiden osalta nykyinen julkisen tuki ei riitä työllistymisen kynnyksen ylittämiseen, joten tuen lisääminen on ainoa vaihtoehto ratkaista ongelma. Vaikeimmin työllistyvien kannalta uuden erityistehtävayhtiön perustaminen on perusteltua.

Toisin kun vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta, on lievästi osatyökykyisillä realistisemmat mahdollisuudet työllistyä avoimille markkinoille nykyisen tasoilla tuilla ja palveluilla. Vaikeimmin työllistyvien osalta kyse on henkilön auttamisesta siten, että hän voi ylipäätään kuulua työmarkkinoilla tarjolla olevaan työvoimaan. Näissä tapauksissa tukitoimilla ja erityistehtävayhtiön palveluilla voidaan laajentaa tosiasiallista työvoimaa luomalla uusia potentiaalisia työllisiä, jotka vähitellen siirtyvät avoimille työmarkkinoille. Perustettavan erityistehtävayhtiön tavoitteena tulee olla, että nämä osatyökykyiset henkilöt voivat siirtyä muiden työnantajien palvelukseen avoimille työmarkkinoille.

### 3.4 Kohderyhmän laajuus

Ruotsin mallissa Samhall-yhtiöön osoitetaan vain sellaisia osatyökykyisiä, joille palvelu on ns. viimesijainen työllistymisen vaihtoehto. Mitä suurempi on tukeen oikeutettujen osatyökykyisten kohderyhmä, sitä vähemmän tukea voidaan kohdistaa eri henkilöille. Tämä voi johtaa siihen, että järjestelmä on tehoton eikä sen sosiaalipoliittinen ydintehtävä toteudu. Myös yhteiskunnalle aiheutuvat nettokustannukset voisivat pysyä hallittuina, jos tuki kohdennetaan suhteellisen rajatusti.

Mikäli lähtökohdaksi asetetaan maksimaalisten työllistymistulosten saavuttaminen mahdollisimman pienin kustannuksin, voi lyhyellä aikavälillä olla edullista keskittyä niiden ihmisten

tukemiseen, joiden työllistyminen ilman uusia tukitoimiakin on jo valmiiksi lähellä toteutumista. Julkisella lisätuella suuri osa näistä henkilöistä voisi ylittää työllistymiskynnyksen. Tuki saattaisi kuitenkin kohdistua näissä tilanteissa lähinnä henkilöihin, jotka olisivat voineet muutenkin pian työllistyä. Myös substituutiovaikutukset voisivat olla tuntuvia. Tuki saattaisi myös vääristää kilpailua ja olla valtiontukisäännösten vastaisista, koska yhteiskunnan tuen lisätarve ei olisi todellinen tai merkittävä. Myös sosiaalipoliittinen tavoite estää pitkäaikaissyrytyminen ja tukea yhdenvertaisuutta voisi jäädä toteutumatta, koska järjestelmä auttaisi ennen kaikkea muita kuin vaikeimmassa asemassa olevia.

Jos lähtökohdaksi asetetaan korkeiden työllistymiskynnysten madaltaminen ja pitkään työttömänä olleiden osatyökykyisten saaminen työllisen työvoiman piiriin, olisi toiminta kohdennettava vaikeimmin työllistyvät henkilöt. Näiden henkilöiden mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille eivät olisi yhtä hyviä kuin laajemmalla osatyökykyisten joukolla. Rajaus vaikeimmin työllistyviin olisi myös yleisemmin hyväksyttävä. Uuden toimijan tulisi siten keskittyä kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin.

#### 4 Tavoitteet

Pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. Hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää osatyökykyisten osallistumista työelämään nykyistä useammin. Osana tätä kokonaisuutta hallitus edistää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllisyyttä.

Osatyökykyisiä tukevan toiminnan tavoitteena olisi mahdollistaa näihin ryhmiin kuuluville ihmisille ansiotyö ja sitä kautta välillisesti myös normaalien sosiaalisten elämisen edellytysten muodostuminen. Ilman erityistoimia nämä henkilöt jäisivät suurelta osin koko elämänsä ajaksi vaille ansiotyötä tai saisivat vain ajoittain ansiotyötä. Osatyökykyisten tukeminen kompensoisi sitä haittaa työelämään pääsulle, jonka työkyvyn osittainen puute näille ihmisille aiheuttaa. Ilman tukitoimia he eivät voisi esimerkiksi päästä mukaan haastatteluun tai muuhun vastaavaan työhönoton harkintavaiheeseen.

Työllistymisedellytyksiä tukemalla pyrittäisiin poistamaan osatyökykyisyydestä johtuvan haitan aiheuttama rasite muihin henkilöihin nähden. Tavoitteena olisi mahdollistaa osatyökykyisille ja vastaavassa asemassa oleville samat lähtökohdat työllistymiseen kuin muillakin henkilöryhmillä on. Mikäli tukitoimia ei olisi, joutuisivat nämä ihmisryhmät käytännössä elinikäiseen työttömyyteen siitä aiheutuvine seurauksineen.

Osatyökykyisten ja vastaavien vaikeassa asemassa olevien ryhmien työllistymisen tukeminen voisi olla yhteiskunnalle myös taloudellisesti kannattavaa tai ainakin suhteellisen vähän tappiollista. Edullisuus riippuu monista seikoista, kuten osatyökykyisten yksilöllisistä ominaisuuksista, osatyökykyistä tukevan järjestelmän ominaisuuksista, ihmisten talouteen vaikuttavista muista järjestelmistä, kansantalouden ja julkisen talouden tilasta sekä rakenteesta. Näin ollen olisi perusteltua pyrkiä rakentamaan sellainen toimenpidekokonaisuus, joka olisi taloudellisesti yhteiskunnalle mahdollisimman edullinen siten, ettei kohderyhmien työllistymistavoite tästä olennaisesti kärsi.

Osatyökykyiset muodostavat vajaakäytössä olevan työvoimapotentialin. Siitä huolimatta, että uusi osatyökykyinen työntekijä voi joskus syrjäyttää toisen henkilön työllistymismahdollisuuden, on normaalisti työkykyisellä henkilöllä todennäköisesti osatyökykyistä paremmat edellytykset työllistyä muualle. Työvoiman kasvaessa talouden potentiaali voi kasvaa ja tuotanto sekä

kokonaiskysyntä nousta, kun uusia ihmisiä tulee aktiivisen työvoiman piiriin. Erityistehtäväyhtiö avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukeminen helpottaisi myös työvoiman saatavuusongelmia.

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

YK:n yleissopimuksen tarkoittamaa vammaisuus-käsitettä ei tule tulkita rajaamalla pitkäaikais-sairaudet sen ulkopuolelle. Sopimuksen määritelmän mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Myös Euroopan Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan *HK Danmark* (yhdistetyt tapaukset C-335/11 ja C-337/11, 11.4.2013) vammaisuuden käsitteen rakentuvan terveydentilasta kumpuavien ongelmien seurannaisvaikutuksiin toteamalla, että jos parantuva tai parantumaton sairaus aiheuttaa fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista johtuvan rajoitteen, joka vuorovaikutuksessa erilaisten muiden esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa, ja jos rajoite on pitkäaikainen, voi tällainen sairaus kuulua työ syrjintädirektiivissä tarkoitetun vammaisuuden käsitteen alaan.

Osatyökykyiset muodostavat vajaakäytössä olevan työvoimapotentialin. Siitä huolimatta, että uusi osatyökykyinen työntekijä voi joskus syrjäyttää toisen henkilön työllistymismahdollisuuden, on normaalisti työkykyisellä henkilöllä todennäköisesti osatyökykyistä paremmat edellytykset työllistyä muualle. Työvoiman kasvaessa talouden potentiaali voi kasvaa ja tuotanto sekä kokonaiskysyntä nousta, kun uusia ihmisiä tulee aktiivisen työvoiman piiriin. Erityistehtäväyhtiö tukee osatyökykyisiä työllistymään avoimille työmarkkinoille, mikä helpottaisi myös työvoiman saatavuutta.

Ihmisten osatyökykyisyyden asteet vaihtelevat liukuvasti, osalla haitat ovat vähäisiä, osalla haitat johtavat lähes työkyvyttömyyteen. Ilman nykyistä suurempaa julkista panostusta vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten asema ei voi parantua. Nykyisten osatyökykyisiä työllistävien toimijoiden, kuten esimerkiksi välityömarkkinatoimijoiden, asiakaskunta ei täysin painotu vaikeimmin työllistyviin osatyökykyisiin. Erityistehtäväyhtiön olisi perusteltua aloittaa tiukan henkilöpiirin periaatteella ja keskittyä vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin. Tätä puoltavat muun muassa työnjaolliset syyt, substituutiovaikutusten mahdolliset eroavaisuudet ja lisätuen vaihtoehdottomuus näiden ihmisten realististen työllistymismahdollisuuksien kannalta. Toiminta voitaisiin aloittaa rajoitetussa mittakaavassa. Erityistehtäväyhtiön olisi mahdollista vastata tarpeisiin, jotka eivät ilman tehokkaampia toimia tulisi hoidetuiksi.

Osatyökykyisten työllistämällä ja siihen liittyen työllistämisen edellytysten parantamisella tavoiteltaisiin työvoima- ja sosiaalipoliittisia sekä taloudellisia päämääriä. Toiminta lisäisi julkiselle talouden kustannuksia, mutta toisaalta se lisäisi myös työllisyyttä. Sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta osatyökykyisten työllistäminen on tavoiteltavaa toimintaa. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa kattavasti huomioon myös kaikki osatyökykyisten työttömyydestä johtuvat välilliset vaikutukset muun muassa heidän lähipiiriinsä ja tulevaisuudennäkymiin. Pitkäaikainen toimettomuus ja syrjäytyminen vaikuttavat monella tavoin ja pysyvästi myös syrjäytyvän henkilön ympäristöön.

Tavoitteena olisi myös päästä tilanteeseen, jossa erilaiset yhteisöt haluaisivat käyttää vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä työllistävän toimijan palveluja yhteiskuntavastuun kantamiseksi. Valtion omistama erityistehtäväyhtiö tarjoaisi käytännöllisen ja vähäriskisen kanavan eri toimijoille, kun ne haluavat suhteellisen vaivattomasti osallistua osatyökykyisten työllistämiseen.

## **5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **5.1 Keskeiset ehdotukset**

#### **5.1.1 Erityistehtäväyhtiön perustaminen ja toiminnan tavoitteet**

Ehdotuksessa esitetään, että valtio perustaisi osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi uuden Työkanava Oy –nimisen osakeyhtiön. Yhtiön toiminta-ajatus perustuisi Ruotsissa vastaavaa toimintaa harjoittavan Samhall Ab:n toiminnan tavoitteisiin pääosin siten toteutettuna, mitä selvityshenkilö Hannu Mäkisen raportissa ehdotetaan.

Työkanava Oy:tä koskevassa laissa määriteltäisiin yhtiön tehtävät ja keskeiset toimintaperiaatteet. Yhtiö voisi tarvittaessa perustaa myös tytäryhtiöitä tuotannollista toimintaa varten. Työkanava Oy olisi valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Hallituksen esitys annettaisiin vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä.

Työkanava Oy:n toiminnan tavoitteeksi asetettaisiin työllistää ja tukea työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille tarjoamalla sen palveluksessa oleville työntekijöille riittävän pitkäkestoista työtä. Työ Työkanava Oy:n palveluksessa olisi osatyökykyiselle viimesijainen vaihtoehto. Viimesijaisuudesta huolimatta työntekijöistä vähintään osan työkyky, osaaminen ja tuottavuus tulisi kehittyä niin, että heillä on tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Työkanava Oy:n toiminnan tavoitteena ei olisi tuottaa omistajilleen osinkoa eikä liikevoittoa, mutta sen tulisi muutoin pyrkiä toimimaan tuloksellisesti. Toimintaa olisi harjoitettava siten, ettei se vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla toimivien yhteisöjen, kuten yritysten ja järjestöjen vastaavaan palvelujen tarjontaan nähden. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulisi olla markkinaehtoista. Myös yhtiön markkinaosuuden kasvua voitaisiin rajoittaa.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon Työkanava Oy:n tulostavoitetta asetettaessa. Yhtiölle ei olisi tarkoitus antaa julkisia hallintotehtäviä.

#### **5.1.2 Toiminnan kohdistuminen**

Työkanava Oy:n toiminta kohdistuisi kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin osatyökykyisiin. Mahdollisia toimialoittaisia tai henkilöryhmäkohtaisia tytäryhtiöitä ja toimintoja voidaan perustaa myöhemmin toiminnasta saadun kokemuksen perusteella.

Osatyökykyisen henkilön sairaus tai vamma ei yksin olisi riittävä peruste tulla työllistetyksi erityistehtäväyhtiöön vaan toiminta kohdistuisi henkilöihin, joiden kohdalla terveydellisen ongelman seurannaisvaikutukset näkyvät merkittävinä vaikeuksina saada työtä palveluista huolimatta. Suomessa arvioidaan olevan noin 50 000 – 60 000 vähintään osittaiseen työskentelyyn riittävän työkykyistä osatyökykyistä ja vammaista henkilöä, jotka haluaisivat myös tehdä työtä. Näistä noin puolella on työpaikka. Työkanava Oy:n toiminnan potentiaalinen kohdejoukko olisi siten noin 20 000 – 30 000 henkilöä. Osa kohdejoukosta on työkyvyttömyyseläkkeen saajia ja osa saa toimeentulonsa turvaamiseksi työttömyysetuutta.



Osatyökykyiset muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän, jossa yksilöllisten erojen lisäksi on systemaattisia eroja esimerkiksi vammaryhmän perusteella. Erityisesti mielenterveyskuntoutujat ja kehitysvammaiset ovat muita sairaus- ja vammaryhmiä vaikeammassa asemassa, koska heillä terveydentilan ongelmat synnyttävät sellaisia työkyvyn rajoitteita, joiden seurauksena näiden henkilöiden on keskimääräistä vaikeampi saada työpaikka. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaina olevista osatyökykyisistä vaikeimmassa asemassa ovat henkilöt, joilla työllistymismahdollisuuksia vähentävät vamman tai sairauden lisäksi yli 55 vuoden ikä ja matala koulutustaso.

Kehitysvammaisista vain muutama sata henkilöä tekee työtä työsuhteisesti ja yli 2000 henkilöä on avotyötoiminnassa, jolla tarkoitetaan tavallista työtä tavallisella työpaikalla ilman työsuhdetta. Avotyötoiminnassa työskentely on sinänsä osoitus työhön riittävästä työkyvystä ja työhalukkuudesta, mutta rekrytointikynnys on näille tavallisille yritysten ja kuntien työpaikoille osoittautunut liian korkeaksi. Osatyökyvyttömyyseläkettä sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi saavalla korvauksella ei selvitysten mukaan ole yhteyttä siihen, tekeekö eläkkeen saaja lisäksi työtä vai ei. Osatyökykyisyys voi varsinaisen fyysisen puutteen lisäksi johtua myös muusta henkilön alentuneesta kyvykkyydestä selviytyä tavanomaisista työtehtävistä.

Työkanava Oy toimisi koko Suomen alueella monipaikkaisuutta ja etätyömahdollisuuksia hyödyntäen. Toiminta käynnistyisi kuitenkin maan eri alueilla asteittain sen mukaan kuinka nopeasti yritys pystyy hankkimaan eri alueilla riittävästi osatyökykyisille soveltuvia työpaikkoja ja työtä ohjaavaa henkilöstöä. Työpaikkojen hankinnassa huomioitaisiin myös erityisryhmien tarpeet sekä tarve saada työpaikkoja myös esimerkiksi ruotsin ja saamen kieltä puhuville osatyökykyisille ja viittomakielisille.

Toimintamallin rajoittaminen vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin mahdollistaisi sen, että yrityksen voidaan katsoa tarjoavan komission yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevia eli ns. SGEI-päätöksessä tarkoitettuja palveluja. SGEI-päätöksen mukaisia ehtoja noudatettaessa yritykselle myönnettävä tuki ei olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn vastaista.

### 5.1.3 Osatyökykyisten valintamenettely

Eri työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia Työkanava Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palkattavaksi. Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille annettaisiin työvoimahallinnon tarjoamia palveluja. Työkanava Oy vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä.

Henkilöiden valinnan ja Työkanava Oy:n tehtävien erottaminen olisi perusteltua. Vastaavasti kun Ruotsissa, Suomessakin työvoimahallinnon viranomaiset osoittaisivat osatyökykyiset Työkanava Oy:lle palkattavaksi. Muita väyliä ei voisi hyödyntää. Tällä järjestelmällä pyrittäisiin varmistamaan, että osatyökykyisten valinta toteutuu sille asetettujen työvoimapolitiittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella eikä ensisijaisesti yhtiön liiketaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle annettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tehtäväksi osoittaa Työkanava Oy:öön työllistettävät osatyökykyiset henkilöt koko maan alueella. Henkilöiden osoittamisesta vastaava TE-toimisto valitaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen esitysten perusteella. Valittavalta TE-toimistolta edellytetään osatyökykyisten työllistämiseen liittyvän työnantaja- ja yritys yhteistyön hallintaa, sisäisen ja ulkoisen yhteistyöverkoston hallintaa sekä osatyökykyisten työnhakijoiden erityistarpeiden tuntemusta. Valittavan TE-toimiston tulee tehdä yhteistyötä Työkanava Oy:n kanssa osatyökykyisten henkilöiden osoittamisessa.

Siirtyminen työsuhteeseen Työkanava Oy:öön edellyttäisi aina osatyökykyisen suostumusta ja riittävää motivaatiota työllistymiseen. Työkanava Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita sille osoitetusta henkilökunnasta osa itse kulloinkin tarjolla oleviin yksittäisiin työtehtäviin. Tällä liikkumavaralla mahdollistetaan se, että tehtävään voidaan osoittaa henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä. Huomioitavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työntehtävän konkreettisesti käynnistyessä. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi tästä syystä osoittaa yhtiölle erityisesti toiminnan ensimmäisinä vuosina osatyökykyisiä henkilöitä riittävästi tarvetta enemmän. Pidemmällä aikavälillä ja yhteisten toimintamallien vakiintuessa tällainen tarve vähenisi, jolloin yhtiön mahdollisuutta valita sille osoitettuja henkilöitä eri työtehtäviin voitaisiin rajata voimakkaammin. Yhtiön olisi myös mahdollista käyttää työsuhteiden solmimisessa normaaleja työsopimuslain mukaisia menettelyjä, kuten koeaikaa ja määräaikaista työsopimuksia.

Työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla osoitetuksi Työkanava Oy:lle työllistettäväksi.

Jotta yhtiö voi rekrytoida osatyökykyisiä työ- ja elinkeinotoimiston ehdottamista työnhakijoista, tulisi henkilön olla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 § 1 momentissa ja 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työtön työnhakija. Henkilön olisi siten oltava työ- ja elinkeinopalvelujen asiakas voidakseen tulla osoitetuksi Työkanava Oy:n työllistettäväksi. Tällä edistettäisiin normalisaatio-periaatteen toteutumista, jolloin vammaiselle tai osatyökykyisille järjestetään palvelut ensisijaisesti yleisten, kaikille tarkoitettujen palveluiden muodossa. Työ- ja elinkeinotoimiston palvelut ovat julkisia, kaikille kansalaisille tarkoitettuja työllistymistä tukevia universaalipalveluja.

Eräiden palvelujen tarkoituksena on tukea normaaliin palveluiden käyttöä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (710/1982) 27d §:ssä tarkoitettua vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa erityistä työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- ja muita tukitoimia järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja joille työhallinnon palvelut ja toimenpiteet eivät ole riittäviä avoimille työmarkkinoille työllistymiseksi. Työllistyminen ei ole palvelujen pääasiallinen tarkoitus muuten kuin työvoimapalveluissa.

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on edistää palveluun osallistuvan mahdollisuuksia osallistua työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 1 §). Lakiin tehtiin vuoden 2021 alusta muutoksia, joilla halutaan vahvistaa asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon (laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta 702/2020). Muutoksilla varmistettiin, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat sellaiset pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessia. Lain 8 §:n mukaan ennen kuntouttavaa työtoimintaa tulee aina ensin selvittää mahdollisuus tarjota henkilölle työtä tai työ- ja elinkeinopalveluja. Uudistuksella haluttiin korostaa sitä, että kuntouttava työtoiminta on toissijainen palvelu työ- ja elinkeinopalveluihin nähden.

Rajaamalla työpaikan tarjoaminen Työkanava Oy:öön vain yhdelle viranomaiselle vähennettäisiin myös osatyökykyisyyttä koskevien kriteerien tulkintaeroja. Muussa tapauksessa eri tahot ja organisaatiot voisivat tulkita yhtiöön työllistymisen viimesijaisuutta eri tavoin.

Vesalan työryhmän (Kehitysvammaliiton Selvityksiä 9/2015) tulosten perusteella voidaan arvioida, että tällä hetkellä Suomessa on palkkatyössä noin 400 – 500 kehitysvammaista henkilöä,

noin 2000 on avotyötoiminnassa ja noin 6000 työtoiminnassa työkeskuksissa. Palkkatyöhön sijoittumisessa havaittiin suuria alueellisia ja organisaatioiden välisiä eroja. Suurimmat erot olivat pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun työllistämisyksiköiden asenteet ja käytännöt edistivät useimmin työllistymistä nimenomaan alueen yrityksiin. Koska viimesijaisuutta arvioidaan käytännössä palveluiden asiakkaana olevien mahdollisuudella työllistyä, on koko arviointiprosessi voimakkaasti sidoksissa palveluorganisaation toimintakäytäntöihin.

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituu palvelutarpeeseen. Siinä sovitaan työnhaun lisäksi palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioineista.

Työllistymissuunnitelmaan kirjattaisiin henkilön halukkuus työllistyä Työkanava Oy:n palvelukseen. Suunnitelmassa todettaisiin työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaan täyttävän Työkanava Oy:n palvelukseen ehdolle asettamisen kriteerit ja mahdolliset työtehtävät, joita asiakas työkykynsä ja osaamisensa puitteissa olisi ensisijaisesti valmis tekemään. Mikäli työ- ja elinkeinotoimisto ei pystyisi käytettävissä olevilla tiedoilla arvioimaan, olisiko työnhakija-asiakas myös muilla tavoin työllistettävissä tai hänen työllistymismahdollisuuksiaan voitaisiin muilla keinoin edistää, voisi se selvittää asiaa esimerkiksi työkokeilulla tai asiantuntija-arvioilla. Työllisyysuunnitelmassa olisi ensisijaisesti pyrittävä löytämään keinoja, joilla henkilöasiakas voi työllistyä avoimille työmarkkinoille, koulutukseen tai palkkatuettuun työhön.

Menettelyllä voitaisiin edistää vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä inklusioperiaatteiden mukaisesti avoimille työmarkkinoille. Samalla toteutettaisiin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (27/2016) 27 artikla 1 e) ja j) kohtien mukaisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä edistetään vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla.

Työllistymissuunnitelmaa laadittaessa pyydetäisiin henkilöasiakkaalta lupa tietojen luovuttamiseen erityistehtäväyhtiöön. Työnantajalle voidaan luovuttaa työnhakijan yksilöidyllä kirjallisella suostumuksella tietoja, jotka ovat välttämättömiä avoimen työpaikan tai kyseisen ammattialan erityisten terveydentilavaatimusten täyttämiseksi tai sellaisen työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, jonka vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä.

Mikäli Työkanava Oy:lle tulee tarve rekrytoida uusia työntekijöitä, se ilmoittaisi tarpeestaan työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinotoimisto etsii erityistehtäväyhtiössä avoinna olevaan työpaikkaan asiakasrekisteristä työnhakijaehdokkaita, joilla on työllistymissuunnitelmaan merkittynä ”työ erityistehtäväyhtiössä” ja joilla on avoinna olevaan tehtävään riittävä työkyky ja osaaminen. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi Työkanava Oy:lle tiedot ehdokkaista ja yhtiö tekisi lopullisen valinnan sille osoitetuista ehdokkaista tarjolla oleviin tehtäviin. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi rajoittaa Työkanava Oy:lle osoitettavien ehdokkaiden määrä vain valinnan kannalta välttämättömään. Yhtiö tekisi valinnan hakijaehdokkaista ja ilmoittaisi valinnasta työ- ja elinkeinotoimistolle.

#### 5.1.4 Työkanava Oy:n tarjoamat palvelut

Työkanava Oy:n palvelukseen tuleville henkilöille tulisi antaa riittävät valmiudet työllistymiseen ja siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Osatyökykyiset tarvitsevat työssä menestyäkseen oikein mitoitettut ja kohdistetut sekä laadukkaat palvelut.

Osatyökykyiset olisivat useimmiten jo saaneet suuren määrän monipuolisia julkisia palveluita ja he ovat jo kokeneet erilaisia työllistymiseen tähtäviä vaihteita. Työttömällä osatyökykyisellä on yleensä työ- ja elinkeinotoimiston laatima työllistymisen edellytyksiä kohentava palvelusuunnitelma, kuten työllistymissuunnitelma, aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Työ- ja elinkeinotoimistolta osatyökykyinen voi saada jatkossakin erilaisia julkisia palveluita, kuten tieto- ja neuvonta-, koulutus- ja osaamis-, uravalmennus-, työhönvalmennus-, terveyden edistämisen- tai kuntouttavan työtoiminnan palveluita tai työ- ja koulutuskokeilujaksoja.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tuen tarpeet ovat korostetun yksilöllisiä. Voi olla tilanteita, joissa tarkastelun painopiste on ollut esimerkiksi työvoimahallinnon palveluissa mutta osatyökykyinen tarvitsisikin enemmän sosiaalitoimen palveluita. Tällainen tilanne voi olla muun muassa sairaiden ja vammaisten kohdalla.

Päällekkäisyyden välttämiseksi Työkanava Oy:n palvelutoiminnot rajattaisiin yhtiössä työskentelyn tukemiseen. Työkanava Oy:ssä työskentelevien osatyökykyisten henkilöiden kehittämistä toteutettaisiin ensisijaisesti osana olemassa olevia työvoimapalveluja. Suomen palvelujärjestelmää voidaan jo nykyisellään pitää pirstaleisena, joten ei ole syytä lisätä sen monimutkaisuutta. Työkanava Oy voisi kuitenkin kehittää työntekijöidensä valmiuksia samalla tavalla kuin muutkin yritykset. Työkanava Oy voisi tuottaa palveluja itse tai tarvittaessa ostaa täydentäviä palveluita esimerkiksi muilta välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla. Palvelut tulisivat osatyökykyiselle tarjottavaksi osana työn tekemistä.

Tavoitteena olisi osatyökykyisten työllistyminen avoimille työmarkkinoille toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Työkanava Oy:n tulisi olla verkostoitunut eri tahoille niin, että soveltuvia paikkoja on mahdollista saada. Työkanava Oy:llä ei olisi tarkoitus antaa julkisia hallintotehtäviä, jotta sen toiminta ei olisi päällekkäistä työ- ja elinkeinotoimistojen tai muiden viranomaisten toiminnan kanssa.

Yhtiön palveluksessa oleviin osatyökykyisiin sovellettaisiin normaaliin tapaan esimerkiksi työterveyshuoltolain (1383/2001) säännöksiä. Lain 1 §:n mukaan työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoiminnalla edistää muun muassa työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa. Työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä. Työnantajan velvollisuutena on lain 12 § mukaan järjestää työterveyshuoltoa muun muassa vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistämistä työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva neuvontaa ja hoitoa tai lääkinälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamista. Työntekijällä on velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka on työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä välttämätön hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi.

### 5.1.5 Työsopimus Työkanava Oy:n kanssa

Työntekijä palkattaisiin suoraan Työkanava Oy:n palvelukseen ilman erillistä palvelutoimintovaihtoa. Henkilön palkkaus ja muut työehdot määräytyisivät työlaainsäädännön ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesti. Sovellettavaksi tulisivat muun muassa työsopimuslain työsuhteen käsitettä, määräaikaisuuden perustetta ja koeaika koskevat säännökset sekä työnantajan ja työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset. Vuokratyösuhteissa yhtiön tulisi soveltaa useiden eri työehtosopimusten määräyksiä, mikä on vastaava tilanne kuin yksityisillä henkilöstöpalveluyrityksillä.

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

Selvityshenkilö esitti, että Suomessa osatyökykyinen olisi ensin määräaikaisessa työsuhteessa palvelutoiminto-yksikköön ennen siirtymistä pysyvään työsuhteeseen, jotta henkilön työkykyä ja soveltuvuutta voitaisiin ensin arvioida. Tätä kaksivaiheista toimintamallia ei kuitenkaan ehdoteta toteutettavaksi. Sen sijaan Työkanava Oy voisi kuitenkin soveltaa työsopimuslakiin sisältyviä koeaikasäännöksiä tavanomaisella tavalla.

Työkanava Oy:öön palkattavan henkilöstön työsuhteisiin sovellettaisiin työsopimuslain työsuhteen kestoaikaa koskevia säännöksiä. Lähtökohtana olisivat toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset. Tilanteesta riippuen ja edellytysten täytyessä työsuhde voisi olla myös määräaikainen. Työsopimukseen voi sisältyä koeaikaehto. Osatyökykyiset henkilöt palkattaisiin kuitenkin lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin normaalein työehdoin.

Työsopimuksen osapuolia Työkanava Oy:ssä olisivat osatyökykyinen ja osatyökykyisiä työllistävä Työkanava Oy. Sopimussuhteessa noudatettaisiin työlainsäädännön ehtoja, joten työsopimus voitaisiin puolin ja toisin lain mukaisin ehdoin ja menettelyin myös irtisanoa tai purkaa.

Työsuhde voisi tarvittaessa olla myös osa-aikainen. Joidenkin työntekijöiden kannalta osa-aikaiset sopimukset ovat toivottavia tai ainoita mahdollisia. Osa-aikainen sopimus voi lain mukaan olla kiinteäaikainen (x tuntia viikossa) tai vaihtelevan työajan sopimus, jolloin työaika vaihtelee tiettyjen tuntien rajoissa (esimerkiksi 0-40 tai 10-20). Edellytykset vaihtelevan työajan järjestelyille säädetään työsopimuslaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tarvittaessa osana omistajaohjausta antaa ohjausta työsuhteista.

Työkanava Oy:n osatyökykyiset työntekijät työskentelisivät tilanteesta riippuen joko oman työnantajansa johdon ja valvonnan alaisina, useimmiten todennäköisesti työn tilaajan alueella tai tiloissa, tai tarkoin harkituissa tilanteissa he voisivat tehdä työtä käyttäjäyritykselle työvoiman vuokrausta koskevin ehdoin. 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 huomioon. Tällöin olisi aina edellytettävä, että mahdollisesti tarvittavat työn ja työolosuhteiden muokkausta ja työntekijän tukemista tarkoittavat palvelut voitaisiin häiriöttä antaa.

Työntekijöiden suhde etuus- ja palvelujärjestelmiin määräytyisi normaalin palkkausta koskevan lainsäädännön mukaan. Osatyökykyiselle kuuluisivat työsuhteessa sovellettavien työehtosopimusten mukaiset edut. Vuokratyöntekijään sovelletaan ensi sijassa omaa työnantajaa sitovaa, vuokratyöntekijän ehtoja sisältävää normaalisitovaa työehtosopimusta tai käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta.

#### 5.1.6 Työkanava Oy:n henkilöstö

Työkanava Oy:n palveluksessa olisi oma hallintohenkilöstö, kuten johto, markkinointi, viestintä ja henkilöstöhallinnon palvelut, työllistämisestä vastaava henkilökunta (palvelujen myyjät ja

esihenkilöt) ja työllistettävät osatyökykyiset työntekijät. Hallintohenkilöstö ja muu henkilöstö voitaisiin palkata normaalein ehdoin avoimella työnhallulla. Hallintohenkilöstö ja muu henkilöstö voisi olla myös osatyökykyisiä.

Yhtiön henkilöstöllä tulisi olla riittävät valmiudet asiakaskunnan tarpeisiin nähden. Työ- ja elinkeinotoimiston Työkanava Oy:n palvelukseen osoittamien henkilöiden joukossa voisi olla esimerkiksi henkilöitä, jotka tarvitsevat palveluja viittomakielellä.

Hallintohenkilöstö voisi olla määrältään myös suppeahko, koska osan hallinnollisista palveluista Työkanava Oy voisi tarvittaessa ulkoistaa. Yritys ottaisi itse tarvitsemansa hallintohenkilöstön ja osatyökykyisten työllistämistä vastaavan henkilökunnan. Yritys voisi myös päättää tarkemmasta organisaatiostaan, toimintasuunnitelmastaan sekä toimintatavoistaan.

Työkanava Oy palkkaisi sen työllistettäväksi osoittavat osatyökykyiset henkilöt vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista, työhön suostuvista henkilöistä. Yritys ei voisi rekrytoida osatyökykyisiä muualta. Henkilöitä palkatessaan Työkanava Oy ottaisi huomioon sille asetetun henkilötyövuositavoitteen, taloudellisen tilanteensa valtion korvaus mukaan lukien, näköpiirissään olevien Työkanava Oy:n sopimusten vaatimukset ja tarjoamat mahdollisuudet sekä työntekijäehdokkaiden ominaisuudet.

Työkanava Oy:n ei olisi pakko rekrytoida ketään nimettyä henkilöä, mutta tavoitteeksi voitaisiin asettaa, että yhtiö rekrytoisi valtaosan sille osoitetuista henkilöistä. Koska rekrytoitavien piiri olisi suljettu ja tarkasti noudatetuin kriteerein rajattu, yritykselle voitaisiin erityisesti toiminnan alkuvaiheessa sallia työntekijöiden valintaa. Tällä tavalla voitaisiin välttää työntekoon soveltumattomien henkilöiden ajautuminen Työkanava Oy:n palvelukseen. Myös palkattavilla henkilöillä olisi motivaatio osallistua työnteon edellytyksiä kohentaviin palveluihin ennen työllistymistä, jos työpaikka ei olisi täysin automaattinen vaan edellyttäisi työkyvyn parantumista riittävästi.

Vastaavasti kuin Ruotsissa, myös Suomessa olisi tavoitteena antaa osatyökykyisille mahdollisuus ns. oikeisiin töihin. Kun liiketoiminnan tavoitteena olisi tarjota markkinakelpoisia palveluita, se tähtäisi mahdollisimman suureen myyntiin määrältään rajoitetulla työntekijämäärällä, eikä liiketoiminnalla olisi varaa muuhun kuin sellaiseen työhön, jolla on kysyntää. Näennäistyöpaikkojen syntymistä olisi vältettävä.

Ennen osatyökykyisen siirtymistä Työkanava Oy:n palvelukseen hänen työkykyään olisi vahvistettava käytettävissä olevin keinoin, joilla varmistetaan, että henkilöllä olisi vähimmäisedellytykset työntekoon. Osatyökykyisten henkilöiden työttömyyden taustalla on usein erilaisia tuki- ja liikuntaelinten sairauksia ja mielenterveysongelmia. Osa voi olla esimerkiksi päihdekuntoutujia tai kehitysvammaisia, joille tulisi ensin antaa tukea räätälöidysti suunnitellulla ohjauksella.

Keskeinen tavoite olisi saada osatyökykyisiä työllistymään pysyvästi toisen työnantajan palvelukseen. Tähän työpaikka Työkanava Oy:ssä antaisi hyvät valmiudet. Osatyökykyisen työskentely Työkanava Oy:n palkkaamana, mutta toisen yrityksen tiloissa, antaisi mahdolliselle tulevalle työnantajalle tilaisuuden vakuuttaa osatyökykyisen kyvyistä ennen rekrytointia.

Jos osatyökykyinen työllistyisi ulkopuolisen työnantajan palvelukseen, osatyökykyiselle voitaisiin tarvittaessa edelleen antaa ohjausta tai valmennusta ulkopuolelle työllistymisen alkaessa jonkin määräajan. Mahdollista olisi myös sopia, että jos työllistyminen ulkopuolelle osoittautuu epäonnistuneeksi, hänet voitaisiin tietyn määräajan puiteissa palkata uudelleen Työkanava Oy:n palvelukseen.

### 5.1.7 Työkanava Oy:n rahoitus ja tulostavoitteet

Ruotsissa Samhallille maksettava vuosikorvaus on noin 600 miljoonaa euroa, jolla katetaan 25 000 osatyökykyisen ja hallintohenkilöstön kulut. Määräraha on laskennallisesti 1000 henkilöä kohden hieman alle 25 miljoonaa euroa. Yhtiöllä on budjettirahoituksen ehtona yhtiön ulkopuolelle työllistyvien määrää koskevan vähimmäistavoite. Valtio asettaa myös työntekijöiden kokonaismäärää koskevan tavoitteen, jonka alittuessa valtion korvausta voidaan alentaa.

Ruotsissa Samhall-yhtiölle määrätty enimmäiskorvaustaso on selvityshenkilön mukaan varsin korkea. Todellinen korvaus on kuitenkin alempi, noin 4/5 maksimista. Korvauksesta päättää parlamentti vuosittain valtion budjetissa. Vastaava malli on myös Suomessa tarkoituksenmukainen, koska se antaa riittävän liikkumavaran etenkin toiminnan alkuvaiheessa. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuoritusten myynnin käynnistyminen ja tuottojen saaminen voi olla aluksi hidasta.

Ruotsissa on asetettu vähimmäismäärä vaikeimmassa asemassa olevien rekrytoinnille. Tällaisia henkilöitä tulee olla vähintään 40 % työntekijöistä. Tavoite on Ruotsissa toteutunut ja ylittynytkin. Vaikeimmassa asemassa olevia on noin kaksi kolmasosaa työntekijöistä. Samhallin 20 000 työntekijää mahdollistaa sen, että vaadittava henkilömäärä saavutetaan. Yhtiö voi saavuttaa parhaiten myyntitavoitteensa, jos mahdollisimman moni yhtiön kaikista työntekijöistä on hyvin tuottavia työntekijöitä. Ruotsissa vaikeimmassa asemassa olevia on kuitenkin selvästi yli vähimmäisvaatimuksen, joten yhtiö ei pysty merkittävästi vaikuttamaan rekrytoitavan henkilöstönsä ominaisuuksiin. Ruotsin työvoimahallinto päättää rekrytoinneista yhtiöstä riippumattomasti.

Suomessa toteutettaisiin vastaavaa työllistettävien lukumäärään perustuvaa mallia. Malli loisi vahvan kannustimen myydä työntekijöiden työtä yhtiön ulkopuolisille asiakkaille ja kannustaisi myös osatyökykyisten tavoitemäärän mukaiseen rekrytointiin. Mitä tuottavampia työntekijät olisivat, sitä useampia hankkeita he voisivat toteuttaa, ja sitä kiinnostavampia he olisivat yhtiön asiakkaiden näkökulmasta.

Suomessa myynnin arvioidaan olevan ainakin toiminnan alkuvaiheessa määrältään huomattavasti vähäisempää kuin Ruotsissa. Mikäli yritys osallistuisi esimerkiksi julkisten hankintojen kilpailutuksiin, voi tarjouspyyntövaihe kestää puolesta vuodesta vuoteen ennen kuin selviää, minkä yrityksen kanssa palvelusopimus tehdään. Myös henkilöstön määrä kasvaisi asteittain. Yritykselle laadittaisiin liiketoimintasuunnitelma, jossa kuvattaisiin yksityiskohtaisemmin toiminnan käynnistyminen ja henkilöstön määrän kehitys.

Yrityksen kustannustaso on Suomessa jonkin verran alempi kuin Ruotsissa. Nettokustannukset olisivat Ruotsin kustannuksiin verrattuna pienemmät, koska osatyökykyisten palkka ja saamat palvelut vähentäisivät heidän sosiaalietuuksiaan ja myös muiden palveluiden tarvetta. Lisäksi eri veronsaajien verotulot lisääntyisivät. Tätä kokonaisvaikutusta on arvioitu taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.

Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä alitettaisiin selvästi, korvausmääräraha henkilötyövuosia tai tuntimäärää kohden nousisi paljon tarkoitettua suuremmaksi. Jotta tavoitteen alittamiseen ei olisi kannustinta, olisi perusteltua edellyttää korvausten vastaava palauttamista valtiolle. Palautusvelvollisuus voisi syntyä vasta, jos tavoitteen alitus olisi yli jonkin kynnysmäärän, esimerkiksi yli 10 prosenttia. Jos liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä ylitettäisiin, korvausmääräraha ei lähtökohtaisesti nousisi.

Valtion korvaus olisi toimintaa aloitettaessa maksettava etukäteen, jolloin ei vielä olisi enimmäiskorvauksen laskentapohjaa. Myös toisen vuoden korvaus olisi määritettävä valtion talousarviossa, ennen kuin olisi käytettävissä kirjanpito- ja tilastotietoja ensimmäiseltä vuodelta. Korvauksia olisikin tarvittaessa tarkistettava taannehtivasti alaspäin ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, jos osoittautuisi, että lain mukaiset enimmäismäärät ovat ylittyneet. Tarkistaminen voitaisiin tehdä seuraavien erien yhteydessä.

Laskelmassa arvioitaisiin Työkanava Oy:n laskennalliset henkilöstökustannukset tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi Työkanava Oy:n liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilla suhteessa liikevaihtoon koko maassa. Näin saatu laskennallisten henkilöstökustannusten summa vähennettäisiin yrityskonsernin todellisista henkilöstökustannuksista, ja erotus muodostaisi arvion Työkanava Oy:n lisäkustannuksista, jotka syntyisivät henkilöstön osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuden heikentymästä.

Työkanava Oy:n kustannusrakenne olisi varsin henkilöstömenopainotteinen. Eri toimialoilla yrityksillä on yleensä selvästi vähemmän henkilöstömenoja suhteessa kokonaiskustannuksiin. Tämä voi johtua esimerkiksi alihankintojen käyttämisestä, joita Työkanava Oy ei käyttäisi, koska sen perustarkoituksena olisi työllistää nimenomaan omia työntekijöitään. Työkanava Oy:n laskennalliset henkilöstökustannukset jäisivät siten alhaisiksi sen todellisiin olosuhteisiin nähden. Määrittelytapa ei myöskään sallisi henkilöstömäärän lisäämistä niin, että enimmäiskorvaus nousisi koko lisäkustannuksen verran, jos Työkanava Oy:n liikevaihto pysyisi ennallaan.

Valtio maksaisi Työkanava Oy:lle korvauksen, joka olisi valtion talousarviossa vuosittain päätettävä määrä. Vaikka määrärahan suuruus olisi harkinnanvarainen, olisi tuen oltava riittävä, jotta toimintaa voidaan toteuttaa pitkäjänteisesti ja sopeutua asteittain mahdollisiin tuen määrää koskeviin muutoksiin.

Työkanava Oy:lle osoitettaisiin 20 miljoonan euron suuruinen peruspääoma, jotta sillä olisi riittävän vahva tase toiminnan käynnistämiseen (10 miljoonaa euroa vuosina 2022 ja 2023). Valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy myös 10 miljoonan euron määräraha yhtiön valtionavustukseksi. Avustuksella rahoitetaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten saamia palveluita, korvataan työkyvyn alenemasta johtuvia tuottavuushaittoja ja katetaan toiminnan organisointiin liittyviä kustannuksia. Peruspääoma rahoitettaisiin Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF). Vuosiksi 2023 – 2025 varattaisiin valtionavustuksena Työkanava Oy:lle 10 miljoonan euron vuosittainen määräraha.

Toiminnan käynnistämävaiheessa rahoituksen euromäärä olisi työllisyystavoitteisiin nähden suurempi verrattuna myöhempään, vakiintuneeseen tilanteeseen. Komissiolle annetussa Suomen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa selvityksessä on asetettu vuoden 2023 lopun työllisyystavoitteeksi 400 henkilöä ja vuoden 2024 lopussa noin 500-600 henkilöä kasvaen tasaisella kasvu-uralla 700 henkilöön vuonna 2025. Hallituksen puoliväliriihessä työllisyystavoitteeksi asetettu 1000 henkilön työllisyystavoite arvioidaan saavutettavan vuoden 2025 loppuun mennessä.

Arvio rahoitustarpeesta perustuisi Ruotsin Samhall Ab:n rahoitustasoon, jossa kompensatio on 25 000 euroa per henkilö. Tätä voidaan pitää perusteena myös Työkanava Oy:n rahoituksessa. Vähennyksenä huomioitaisiin toiminnan vakiinnuttua myös palvelujen myynnistä saatava tulo. Toiminnan käynnistävävaiheessa vuosina 2022 – 2024 olisi todennäköistä, ettei Työkanava Oy saavuttaisi myynnissä vastaavaa tasoa kuin Samhall Ab. Samhall Ab:n tulos ja tuen tarve ovat vaihdelleet vuosittain. Vuosien 2013 – 2019 välillä tuki oli alimmillaan vuonna 2017 59,2 prosenttia liikevaihdosta ja enimmillään vuonna 2019 66,6, prosenttia liikevaihdosta.



### 5.1.8 Työkanava Oy:n ohjaus ja raportointi

Työkanava Oy toimisi työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa ja sen hallinnonalalla. Yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja tavoitteiden määrittely toteutettaisiin yhtiön perustamista koskevan lain ja talousarviossa annettujen rajoitusten lisäksi yhtiöjärjestyksessä. Yhtiön yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon Työkanava Oy:n tulostavoitetta asetettaessa.

Yhtiöllä olisi hallitus, jonka tehtävät on määritelty osakeyhtiölaissa ja yhtiöjärjestyksessä. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi lisäksi osana omistajaohjausta antaa Työkanava Oy:lle ohjausta sen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimita. Eduskunta voisi tarvittaessa ohjata toimintaa talousarvion määrärahaperusteluissa ja asettaa esimerkiksi rekrytoitavien henkilöiden määrää määriä koskevia tavoitteita ja ehtoja. Täydentävät palvelutavoitteet voisi antaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Yhtiölle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi osatyökykyisiä yhtiölle osoittavan työ- ja elinkeinotoimiston tulisi ohjata Työkanava Oy:lle hieman enemmän potentiaalisesti palkattavia henkilöitä tarpeeseen nähden, jotta yhtiöllä olisi kulloiseenkin kysyntätilanteeseen nähden hieman liikkumavaraa. Tämä ei vielä mahdollistaisi pelkästään helpoimmin työllistettävien valikointia.

Henkilöiden tulo ja lähtö yhtiöstä olisi jatkuvaa ja siinä olisi ajoittaisia vaihteluita, joten mitään täsmällistä suhdetta ei voisi asettaa. Liiketoiminnan tavoitteellinen henkilötyövuosi- tai tuntimäärä olisi tarkoitettu saavutettavaksi, mutta ei välttämättä ylitettäväksi. Yhtiön toiminnan idea rakentuisi työllistämisen riittävien volyyymien varaan. Jos työllistäminen jäisi paljon alle tavoitellun, ei lainsäädännön tarkoitus toteutuisi.

Osatyökykyisistä jotkut voisivat työskennellä vain osapäiväisesti tai joitakin tunteja viikossa. Järjestelmä ei luonnollisestikaan voisi johtaa siihen, että ihmisiä vaadittaisiin työskentelemään enemmän kuin heidän tilanteensa ja kuntoisuutensa mahdollistaa. Jos tavoiteltavaa työpanosta mitattaisiin henkilötyövuosilla tai tehdyillä työtunneilla, osapäiväinen tai osaviikkoinen työskentely tarkoittaisi useamman henkilön palkkaamista. Eduskunta voi joustavuuden mahdollistamiseksi asettaa määrärahaa myöntäessään ohjeellisia määrähaarukoita, joita ministeriö voi tarkemmissa määräyksissään soveltaa. Jos yrityksellä on toimintaa useilla paikkakunnilla, olisi syytä arvioida enimmäismäärätavoitteita myös alueellisesti jaoteltuna.

Työkanava Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi omistajaohjauksessa seurata ja valvoa Työkanava Oy:n toimintaa ja tulostavoitteiden saavuttamista

Valvontaa voitaisiin toteuttaa myös muutoin. Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä valtioneuvostolla olisi mahdollisuus käsitellä myös osatyökykyisten työllisyyttä edistävän yhtiön tilannetta. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä myös eduskunta voisi ottaa kantaa yrityksen asioihin ja osatyökykyisten asemaan. Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle raportoidaan myös valtionyhtiöiden tilanteista, jolloin myös ministerivaliokunta voisi seurata ja käsitellä Työkanava Oy:n toimintaa. Eduskunnalla olisi mahdollisuus käsitellä Työkanava Oy:n toimintaa myös tarkastusvaliokunnassa. Eduskunta saisi tiedoksi myös valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen ja tarkastuskertomukset, jos virasto käsitelisi Työkanava Oy:tä koskevia asioita. Yritys julkaisisi myös normaalit osakeyhtiölain mukaiset tilinpäätöstiedot.

### 5.1.9 Tuloksellisuuden mittarit ja kannustimet

Työkanava Oy:lle olisi tarkoitus osoittaa työllistettäväksi vain vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä eikä yritys pääsisi itse vaikuttamaan työntekijöiden osoittamiseen. Näin ollen on perusteltua tavoitella ulkopuolisen työnantajan palvelukseen eli ensisijaisesti yksityiselle sektorille ja toissijaisesti julkiselle sektorille pysyvästi työllistyvien mahdollisimman suurta määrää. Työkanava Oy:llä olisi kannustin kehittää myös omilla toimillaan sille osoitettujen osatyökykyisten työntekijöiden ominaisuuksia, jotta se onnistuisi heidän työllistämisessään muualle.

Mittarina olisi myös liiketoiminnan myynnin määrää, joka voidaan asettaa sellaisenaan tai suhteutettuna henkilötyövuosiin. Henkilötyövuosiin sidottu mittari lisäisi harkintaa henkilöstön lisäyksissä. Myynnin määrä kannustaisi enemmän lisäämään henkilöstön määrää ja samalla se vaikuttaisi myös valtion korvauksen suuruuteen. Mittari kannustaisi siten hyödyntämään käytävissä olevan henkilöstön koko potentiaalin, mikäli osatyökykyisillä on riittävästi kyvykkyyttä. Liikevaihtoon sidottu henkilötyövuosien määrä voisi johtaa siihen, että osa potentiaalista jäisi käyttämättä silloin kun liikevaihto suhteessa henkilötyövuosien määrään alkaisi väistämättä laskea valittaessa työntekijöitä suljetusta ryhmästä.

Edellä mainitut mittarit mittaisivat 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.

Mittarien osoittaman tuloksen perusteella voitaisiin arvioida yhtiön tulosten saavuttamista. Arvio voi olla sanallinen tai rahallinen kannustus. Työpankkimallissa maksettiin palkkioita työpankille sen mukaan, miten tavoitteisiin päästiin, mutta mittareiden kannustavuuden haasteeksi osoittautui palkkioiden alhaisena pidetty taso.

Suurikaan yritykselle maksettava palkkio ei aina kannusta riittävästi. Ruotsin Samhall-yhtiölle on kertynyt omaa varallisuutta eikä sen taloudellinen tilanne ole tiukka. Yhtiön saama korvaus valtiolta on joka vuosi kriittisen harkinnan kohde. Palkkiomallin haittana on, että saatu palkkio voi alentaa seuraavan vuoden määrärahojen mitoitusta. Jos yritys ei voisi käyttää mahdollisia palkkioita joihinkin erityistarpeisiin, joihin sillä ei muuten olisi mahdollisuuksia, palkkioiden teho voisi olla vähäinen. Jos taas palkkiot olisivat summaltaan pieniä valtion korvausmäärärahoihin verrattuna vähenisi niiden kannustavuus. Suurten palkkioiden ongelma voi olla niiden väliaikaisuus, jos niillä olisi tosiasiallisesti varsinaista korvausmäärärahaa alentava vaikutus.

Tulospalkkiorakenne voitaisiin kytkeä suoraan keskeisimpiin mittareihin, kuten toisen työnantajan palvelukseen vähimmäismääräajaksi työllistyneiden lukumäärä ja oman liikevaihdon määrään. Toimittaessa annetulla henkilömäärällä myynnin kasvu vähentäisi myös valtion korvausten tarvetta. Rahallisten kannustimien ohella olisi mahdollista käyttää myös muita arvioita, kuten henkilöstölle annettavia henkilökohtaisia palkkioita. Palkkiotasojen variointi tulisi tehdä sen mukaan, kuinka eri tehtäväryhmissä olevat henkilöt voivat tosiasiaissa vaikuttaa mitattavien arvojen toteumiin.

Suomen työpankkikokeilussa maksettiin työllistämisenbonusta työpankille työntekijöille, jotka työllistyivät ainakin vähimmäisajaksi ulkopuolisen toimijan palvelukseen. Työpankin toiminnan kannattavuus riippui kuitenkin siitä, millaista työvoimaa sillä oli käytettävissä. Malli kannustaa rekrytoimaan mahdollisimman tuottavia henkilöitä ja pitämään heidän toimijan omassa palveluksessa. Tämä estyisi sillä, että työllistämisenbonus olisi niin korkea, että se tekisi parhaiden työntekijöiden pitämisen epäedulliseksi.

Kannusteet vaikeimmassa asemassa olevien työttömien rekrytoimiseen olivat työpankkikokeilussa kuitenkin suhteellisen vaatimattomia. Ruotsissahan vastaavaa tavoitellaan asettamalla rekrytoitaville vähimmäismääriä ja antamalla henkilöiden valinta-oikeus työvoimahallinnolle. Työpankkitoimintaan 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 joukosta voitiin tehdä jonkin verran valikointia.

Toiminnan vakiinnuttua Työkanava Oy:ssä voitaisiin ottaa käyttöön myös palkitsemisjärjestelmiä. Kannustimien asettamisessa tulisi kuitenkin huomioida myös Suomen työpankkikokeilussa saadut kokemukset.

#### 5.1.10 Työkanava Oy:n toimintaan liittyvät kilpailunäkökohdat ja hinnoittelu

Työkanava Oy:n toiminnan rajoittaminen vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin mahdollistaisi sen, että yrityksen voitaisiin katsoa tarjoavan komission SGEI-päätöksessä tarkoitettuja palveluja.

Työkanava Oy:n liiketoiminnasta tulevat tulot muodostuisivat palvelujen myynnistä ja työvoiman vuokrauksesta asiakasyrityksille. Asiakkaina voisi olla sekä yksityisiä yrityksiä, järjestöjä että julkisia toimijoita. Palveluja voitaisiin tarjota myös kuluttajille. Liiketoimintaan liittyvien riskien vähentämiseksi yhtiön olisi aluksi syytä keskittyä vain yksittäisille toimialoille. Mitä kilpailummasta toimialasta on kyse, sitä vaikeampi yhtiön on kasvattaa liikevaihtoa häiritsemättä alan kilpailua. Liiketoiminnan toimialan valinta olisi siten kriittistä liikevaihdon synnyttämisen ja sitä kautta työllistämispotentiaalin käyttöönoton kannalta.

Samoin kuin Ruotsissa, niin myös Suomessa yhtiön toiminnan hyväksyttävyyden kannalta olisi keskeistä hinnoittelun asianmukaisuus. Vahvalla valtion rahoituksella ei saisi luoda yhtiölle sellaista kilpailuasemaa, että se voisi esimerkiksi polkuhinnoittelulla voittaa kilpailijansa ja saada liian vahvan aseman markkinoilla. Yhtiön tulisi sovittaa tarjouksensa ja hinnoittelunsa markkinahintatasoon, jonka sen tulisi itse selvittää.

Yhtiön tulisi hinnoitella palvelunsa kuten muutkin yritykset. Laskelmaa ei kuitenkaan tehdä yhtiön oman kustannusrakenteen mukaisesti, koska yhtiön henkilöstökustannukset olisivat huomattavasti suuremmat kuin kilpailijoilla. Hinnoittelussa huomioidaan markkinoiden yleinen hintataso. Vastaavasti kuin Ruotsissa, Työkanava Oy ei voisi hinnoitella palvelujaan alle kilpailijoiden hintatason, koska se ei olisi kannattavaa ja yhtiön markkinaosuutta tarkkailtaisiin. Yhtiön antamissa tarjouksissa tai solmimissa sopimuksissa ei olisi erityisiä ehtoja tai alennuksia. Henkilöstön määrällä saattaisi kuitenkin olla merkitystä esimerkiksi vanhusten hoidossa, koska Työkanava Oy pystyisi lähettämään kohteisiin huomattavasti enemmän työntekijöitä kuin kilpailevat yritykset.

Työntekijöiden määrä olisi korkeampi, koska siinä huomioitaisiin osatyökykyisten alentunut työkyky. Markkinoille tapahtuva myynti ei saisi olla alihinnoiteltua, mutta hinnoittelussa voitaisiin kuitenkin huomioida työntekijöiden alentuneesta työkyvystä johtuva tuen tarve. Komission kilpailun pääosaston virkamiehet ovat työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavaa palkkatukiudistusta koskeissa epävirallisissa keskusteluissa painottaneet sitä, että SGEI-palveluun liittyvän markkinapuutteen ja tukitarpeen osoittaminen on huomattavasti helpompaa silloin, kun kyse on alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämisestä, kun näitä verrataan muutoin epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen. Tämä johtuu siitä, että epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden tilanne on väliaikainen, kun taas alentuneesti työkykyisten tilanne ja tuen tarve on pysyvä. SGEI-tuki on komission mukaan vaihtoehto epä-

edullisessa asemassa olevien työntekijöiden työllistämiseen vain silloin, kun tuki on perusteltavissa epäedullisen aseman luonteella ja tukea myöntävällä jäsenvaltiolla on tarkemmat perustellut markkinapuutteelle.

Hinnoittelun ohella rajoituksia voitaisiin asettaa myös markkinaosuudelle. Yhtiön toiminta voisi häiritä kilpailua markkinoilla, jos sen markkinaosuus nousee jollain alueella tai toimialalla merkittäväksi. Markkinaosuutta voidaan tarkastella toimialoittain tai alueellisesti. Markkinaosuus voisi kuitenkin olla vähäistä suurempi esimerkiksi silloin, kun ao. toimialalla tai alueella ei ole kysyntään nähden riittävästi tarjontaa tai palvelua suunnataan jollekin erityiselle asiakasryhmälle. Tarvittaessa yhtiön tulisi tehdä markkinakartoitus ennen toiminnan laajentamista uudelle toimialalle tai alueelle. Tarkoituksenmukaista ei kuitenkaan olisi asettaa selvityshenkilön esittämiä täsmällisiä rajoja sallitun toimialoittaisen tai alueellisen markkinaosuuden suhteen, sillä kilpailun vääristymisen arviointi vaatii aina tapauskohtaista harkintaa.

Työkanava Oy:n hinnoittelun ja markkinaosuuden arviointia varten yhtiö asettaisi erityisen neuvottelukunnan, joka olisi neuvoo-antava toimija. Neuvottelukunnassa olisi asiantuntemusta markkinahinnoittelusta ja kilpailullisista seikoista sekä Työkanava Oy:n yhteiskunnallisten tehtävien asettamista haasteista. Työkanava Oy pyytäisi neuvottelukunnalta lausuntoa hinnoittelustaan joko yksittäistapauksissa tai yleisenä määrittelysääntönä. Lopullisen päätöksen hinnoittelusta tekisi kuitenkin Työkanava Oy.

Ehdotettu Työkanava Oy:tä koskeva laki olisi tavoitteiltaan Ruotsin Samhall-mallin mukainen siten, ettei sen arvioida vaarantavan mallin kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä tai sisältävän kielletyn valtiontuen elementtejä.

#### 5.1.11 Työkanava Oy:n palvelujen myynti

Työkanava Oy voisi toimia toiminnan luonteeseen nähden parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Toimialat voisivat vaihdella työntekijöiden ja ulkoisten olosuhteiden mukaan. Mahdollisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut (suurkeittiöt), rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivatehtävät, kotipalvelut, erilaiset verkkokaupan pakkauspalvelut ja kiertotalouden tehtävät ja toimistotyöt. Työ olisi ensisijaisesti avustavaa työtä tai muuten suorittavia tehtäviä.

Työkanava Oy markkinoisi palvelujaa vastaavasti kuin muutkin yritykset. Se voisi pitää eri tavoin yhteyttä potentiaalsiin julkisiin ja yksityisiin työnantajiin tai palveluja ostaviin yrityksiin. Työkanava Oy voisi myös osallistua sekä julkisiin että yksityisiin tarjouskilpailuihin. Toimintamalli voisi olla vastaava kuin ruotsissa, jossa Samhallin liikevaihdosta pääosa muodostuu eri yhteisöjen kanssa tehdyistä palveluiden myyntisopimuksista. Noin neljännes liikevaihdosta perustuu kilpailutusten voittamiseen. Työkanava Oy voisi myydä palveluja myös kuluttajille.

Työkanava Oy:n asiakkaita voisivat olla erityisesti suuremmat yritykset, suuremmat kunnat tai valtion virastot ja laitokset. Jos Työkanava Oy suoriutuisi tehtävästään hyvin ja pystyisi kehittämään osatyökykyisiä asiakkaiden tarpeisiin soveltuvia työntekijöitä, muodostaisi Työkanava Oy asteittain halutun yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta toteuttavan kumppanin. Valtioilla ja kunnilla on myös politiikkatavoitteena työllistää osatyökykyisiä osana julkisia hankintoja hankintalain mahdollistamissa rajoissa.

Yhtiön toiminta olisi valtakunnallista ja monipaikkaista, mutta alkuvaiheessa yhtiö joutuisi keskittymään vain valikoiduille toimialoille.

Työkanava Oy voisi hoitaa tehtäviään omalla henkilökunnalla tai tarvittavilta osin myös ostopalveluin. Tarkoituksenmukaista saattaisi olla ostaa muun muassa työnvälitystä hoitavien ja

työvoimaa vuokraavien yritysten palveluita tai välityömarkkinatoimijoiden osaamista. Ostopalveluiden käyttö voisi luoda Työkanava Oy:lle sen toimintaa tukevan osaajien verkoston.

Liiketoiminnan tulostavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi yhtiön johdolta ammattimaisuutta. Yhtiön olisi pystyttävä myymään pääosin kilpailuilla markkinoilla palveluita ja toteuttamaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työsuorituksiin perustuvaa tuotantoa.

#### 5.1.12 Muutokset muuhun lainsäädäntöön

##### 5.1.12.1 Työttömyysturva

Osa Työkanava Oy:n palveluksessa olevista työntekijöistä olisi osa-aikaisia ja heillä voisi tällä perusteella olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään. Työ Työkanava Oy:n palveluksessa ei olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu.

Hakeutuminen Työkanava Oy:n palvelukseen ei velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, eikä työsuhteen päätyminen Työkanava Oy:n kanssa työnhakijasta johtuvasta työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävästä syystä johtaisi korvauksetoman määrääjän eli niin sanotun karenssin tai työssäolovelvoitteen asettamiseen.

Jos työnhakija kieltäytyisi muusta hänelle tarjotusta työstä tai palvelusta taikka jättäisi muulta osin toteuttamatta työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittua ollessaan osa-aikaisessa työsuhteessa Työkanava Oy:n kanssa, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen arvioitaisiin työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten perusteella ja työnhakija voisi menettää oikeutensa työttömyysetuuteen määrääjäksi tai toistaiseksi.

Työttömyysturvalakiin esitettyjä poikkeuksia ei sovellettaisi niihin työntekijöihin, jotka toimivat Työkanava Oy:n hallinnollisissa tai muissa vastaavissa tehtävissä ja jotka eivät olisi Työkanava Oy:stä annetussa laissa tarkoitettulla tavalla heikossa työmarkkina-asemassa.

##### 5.1.12.2 Muutokset lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

Yhtiö voisi työllistää ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston osoittamia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset edellytykset. Lain 13 luvun 3 § 1 momentin 7) kohdan mukaan henkilöasiakasrekisteriin voidaan merkitä sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Työ- ja elinkeinotoimisto, jonka tehtävänä olisi osoittaa työllistettävät Työkanava Oy:öön, voisi käyttää asiakastietojärjestelmää etsiessään ja esitellessään työnhakijoita Työkanava Oy:lle. Asiasta olisi syytä säätää selvyyden vuoksi erikseen, koska Työkanava Oy:ssä olevat työpaikat eivät ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja avoimia työpaikkoja ja työnhakijoiden välittäminen perustuisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sijasta Työkanava Oy:tä koskevaan lakiin.

## 5.2 Pääasialliset vaikutukset

### 5.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Lakiesityksen lähtökohtana olisi pääosin Ruotsin Samhall-yhtiö ja Suomen työpankkimallista saadut kokemukset. Molemmat työllistävät osatyökykyisiä ja molempien toiminta perustuu vahvaan julkiseen taloudelliseen tukeen. Osatyökykyisten työllistämisen edellytysten parantamisella ja työllistämisellä tavoitellaan sekä taloudellisia että sosiaalipoliittisia päämääriä.

Osatyökykyisten työllistämisen taloudellisia hyötyjä arvioitaessa olisi huomioitava julkisen tuen kilpailua vääristävä vaikutus silloin, kun valikoidusti myönnettävä tuki kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Tuki voisi vääristää markkinoita ja aiheuttaa hyvinvointitappioita erityisesti silloin, kun kilpailu ei toimi. Näissä tilanteissa julkinen rahoitus olisi tarkoituksenmukaisempaa käyttää toisin ja tuella tavoitellut hyödyt jäävät saamatta (vaihtoehtoiskustannukset). Vaikka tuki olisikin valtioneuvoston puitteissa sallittua, olisi silti syytä arvioida, saavutetaanko tuella todella enemmän kuin mitkä sen aiheuttamat hyvinvointitappiot ja vaihtoehtoiskustannukset olisivat.

Markkinoille aiheutuvien hyötyjen ja haittojen sekä positiivisten nettotuottojen arvioinnin lisäksi on arvioitava sitä, paraneeko osatyökykyisen henkilön taloudellinen asema enemmän kuin hän pystyy omalla työllään tuottamaan. Jos osatyökykyisen työssä ollessaan saamat nettotulot ylittävät hänen ilman työtä saamansa nettotulot, olisi arvioitava syntyykö osatyökykyisen työstä yhteiskuntaan tätä erotusta suurempi tuotosten nettolisäys. Tämä ohella voitaisiin vielä arvioida tulonjaon muuttumista osana yhteiskunnallisten arvojen tarkastelua.

Taloudellisia hyötyjä saavutetaan, jos työn tuotos ylittää työn järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Nettolisäystä arvioitaessa merkitystä on muun muassa sillä, mitä maksetaan palkkana, miten paljon etuudet vähenevät, mikä on käytetty työaika, millä hinnalla työn tuloksia onnistutaan myymään, mitkä ovat työnantajan kustannukset ja miten verotus vaikuttaa näihin eriin. Selvityshenkilön raportissa muistutetaan, että taloudellisia vaikutuksia koskevat laskennalliset vaikutusarviot ovat epävarmoja ja nojautuvat oletuksiin.

Osatyökykyisten tuetun työtoiminnan alkuvaiheessa suurin taloudellinen riski olisi liiketoiminnan käynnistymisessä. Ruotsissa Samhall-malli on rakentunut vähitellen ja tänä aikana malliksi on vakiintunut, että yhtiön menoista noin kolmannes katetaan liiketoiminnan tuotoilla. Ruotsin Samhall on myös kerännyt vuosien varrella merkittävän taseen. Työkanava Oy:n tulisi riskien välttämiseksi keskittyä aluksi rajatuille toimialoille.

### 5.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen vaikutus välittömiin julkiselle taloudelle aiheutuviin työttömyysturvamenoihin arvioidaan vähäiseksi, koska Työkanava Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden määrä olisi rajallinen ja vain osa heistä olisi saanut työttömyysetuutta tai saisi sitä edelleen osa-aikaisessa työssä ollessaan. Esityksen tavoitteena olisi heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen Työkanava Oy:n palvelukseen sekä tukea heidän myöhempää työllistymistään, joten vaikutus työttömyysturvamenoihin arvioidaan joka tapauksessa menoja vähentäväksi.

Arvioitaessa osatyökykyisten työllistämisen edistämisen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan olettaa, että Suomessa työllistyminen on aina kannattava. Osatyökykyisen palkan maksaminen verovaroista olisi julkiselle taloudelle kalliimpi ratkaisu kuin säästyvien tukien ja lisäantuvien tuloverojen yhteismäärä. Staattisessa tarkastelussa työllistyvä osatyökykyinen voittaisi

nettona ja julkinen talous vastaavasti häviäisi. Sosiaalivakuutusmaksut kustantava julkinen talous olisi myös maksujen saaja.

Kun otetaan huomioon työllistyvän henkilön vähentyvä julkisten palveluiden tarve, hänen lisääntyvät kulutusveronsa ja hänen palkkojensa osittainen kattaminen työllistyvän yrityksen tuorahoituksella (verovaroista tulevan korvauksen sijasta), voisi kokonaisuus olla julkisen talouden kannalta lähes tasapainossa. Lisäksi olisi otettava huomioon työllistymisestä syntyvät dynaamiset vaikutukset ja niiden heijastuminen julkiseen talouteen. Nettovaikutusten kannalta on tärkeää, kuinka suurta työllisyyden lisäys on markkinoilla ja aito kasvulisäys on.

Selvityshenkilö toteaa, että osatyökykyisten työllistäminen pääosin verovaroin voi rasittaa julkista taloutta, mutta tuki voi kuitenkin parantaa kuitenkin työllisyyttä.

Ruotsin mallin mukaisesti osatyökykyisten työllistyminen avoimille markkinoille tulisi olla myös Suomessa keskeisenä tavoitteena niiden henkilöiden osalta, joilla on tähän edellytykset. Toivottavinta olisi, että osatyökykyiset työllistyisivät yksityisen työnantajan palvelukseen. Jos osatyökykyisen työkyky on alentunut kaksi kolmannesta tai puoleen tavanomaiseen työntekijään verrattuna ja osatyökykyisen palkka on normaalitasoa, on julkisen tuen tarve kuitenkin suuri riippumatta järjestelmästä ja työnantajasta. Myös avoimille markkinoille työllistyminen vaatii tuntuvaa julkista tukea, ellei osatyökykyisen työkykyä onnistuta nostamaan tai palkka ole työkykyisten saamaa palkkaa alempi taikka työllistäminen perustu muihin kuin taloudellisiin näkökohtiin (esimerkiksi yhteiskuntavastuullisuuteen). Keskeisenä tavoitteena olisi pyrkiä tehokkaasti kehittämään osatyökykyisten taitoja ja muita työnteon edellytyksiä, mikä kohentaisi työllistämisen taloudellista kannattavuutta.

Suomen olosuhteet ja Ruotsin Samhall-malliin kokemukset huomioiden selvityshenkilö arvioi vuotuiseksi määrärahatarpeeksi noin 25 000 euroa työllistyvää kohden. Tähän lukuun vaikuttaa olennaisesti myynnin määrä ja mahdollisesti myös toiminnan valittu mittaluokka. Suuri työllistettävien määrä voi tuoda pienempään volyymiin verrattuna työntekijäkohtaisia kustannussäätöjä. Työllistyvien tulojen lisääntyminen lisää kysyntää ja tukisi talouden kasvua. Toisaalta julkisen sektorin alijäämien lisääntyminen voi vähentää kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Selvityshenkilö piti todennäköisenä, että julkisen talouden kannalta toiminta on nettomääräisesti jonkin verran alijäämää aiheuttavaa tai kustannusneutraalia.

Suomen mallin toimeenpano edellyttäisi myös uuden välityömarkkinatoimijan pääomittamista. Suomen RRF-rahoitusta koskevassa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitetään yhteensä 20 miljoonan euron määrärahaa vuosille 2022-2023.

Julkisen talouden vaikutuksia tulee myös arvioida siitä näkökulmasta, miten kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien työllistyminen vaikuttaa heille maksettaviin etuuksiin. Tällöin tarkasteltavaksi tulevat muun muassa työttömyysturva eli työssäoloehdon täytyminen ja työkyvyttömyyseläkkeet eli ansioiden vaikutus maksussa oleviin eläkkeisiin.

Suomessa myynti olisi ensimmäisinä vuosina vähäisempää kuin Ruotsissa. Myös henkilöstön määrä kasvaisi asteittain. Tuen tarvetta vähentäisi se, että kustannustaso on Suomessa jonkin verran alempi kuin Ruotsissa. Nettokustannukset olisivat 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.

Valtion talousarvion näkökulmasta olisi huomioitava, että uudet menot näkyvät budjetissa erillisenä määrärahana mutta säästyvät menot tai lisääntyvät tulot sulautuvat 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. Sama koskee yli 20 miljardin euron arvonlisäveromomenttia. Sen yhteydessä ei erikseen lasketa eikä esitetä työllistyvien osatyökykyisten maksamien arvonlisäverojen lisäkertymää. Näin ollen budjetissa tasapainoa heikentävät menot nousisivat esiin, mutta tasapainoa vahvistavat menot ja tulot jäisivät näkymättä.

### 5.2.3 Kilpailuhaittojen estäminen

#### 5.2.3.1 Kilpailuneutraliteetti

Yhtiön toimintaan sovellettaisiin kilpailulakia (12.8.2011/948). Kilpailulain 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (ns. kilpailuneutraliteettivaatimus). Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Työkanava Oy:n palvelujen ja tuotteiden hinnoittelun tulisi olla markkinaehtoista.

Lakiin kirjattaisiin edellytys, ettei yhtiön toiminta saa vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla. Mahdollisten kilpailuhaittojen estämiseksi Työkanava Oy:lle asetettaisiin hinnoittelua ja yhtiön markkinaosuutta seuraava neuvottelukunta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan ohella myös työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi ja puuttuisi mahdollisiin Työkanava Oy:n toiminnan kilpailuhaittoihin osana omistajaohjausta.

Työkanava Oy:n toiminnan potentiaalisia kilpailuvaikutuksia voidaan jossain määrin arvioida vertaamalla niitä Samhallin toimintaan. Ruotsin Kilpailuvirasto on arvioinut Samhallin toiminnan kilpailuvaikutuksia siivouspalvelujen kilpailutuksissa (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Samhallin hinnat olivat keskimäärin hieman alemmat kuin kilpailijoilla, vaikka sisääntulo- ja laajentumiskustannukset ovat yleisesti siivousalalla matalat. Lisäksi Samhallilla on rajattu tehtävä ja rajoitettu työtuntien määrä, jotka ehkäisevät laajentumista. Yhtiön markkinaosuus oli siivousalan liikevaihdosta vain alle 5 prosenttia ja julkisissa tarjouskilpailutuksissakin vain 5-10 prosenttia. Toimintaa ei pidetty kilpailua vääristävänä.

Markkinaehtoisen hinnoittelun ohella toimialoittaisen markkinaosuuden rajaaminen olisi toimiva keino kilpailuvääristymien estämiseen myös Suomessa. Jos osatyökykyisiä työllistävän liiketoiminnan markkinaosuus ei olisi merkittävä, kilpailuoikeudelliset riskit vähenisivät. Kilpailuhaittoja voitaisiin tehokkaasti vähentää tai poistaa kokonaan, jos haittoja arvioitaisiin etukäteen Työkanava Oy:n neuvottelukunnassa.

#### 5.2.3.2 EU-valtiontukisääntely

Markkinaehtoiseen toimintaan ilman ehtoja annettavalla julkisella tuella voi olla kilpailua vääristävä vaikutus. Tämän estämiseksi Työkanava Oy:n rahoituksessa noudatettaisiin komission SGEI-päätöksen ehtoja liiallisen tuen eli ylikompensaation estämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että yhtiö ei voisi saada osatyökykyisten tukemiseen enää muita päällekkäisiä tukia, kuten palkkatukea.

EU:n valtiontukisääntely mahdollistaa osatyökykyisten työllistymisen tukemisen. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus EU 651/2014 muutoksineen) artikla 32 mahdollistaa myös alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämistä aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisen täysimääräisesti artiklassa mainittujen ehtojen täyttyessä.



Työkanava Oy ei voisi valikoida heikoimmassa asemassa olevista henkilöistä vain kaikkein helpoimmin työllistettävissä olevia, jolloin valtiontuesta ei voisi muodostua ylikompensoiva. Viranomaisohjaus ja viimesijaisuusperiaate olisivat välineitä tällaisen riskin minimoimiseksi. Ylikompensointiriskiä vähennetään myös omistajaohjauksella asettamalla yhtiölle riittävän korkeat tavoitteet liiketoiminnan kannattavuudelle ja siihen liittyvälle seurannalle. Yhtiön kannustejärjestelmä asetettaisiin niin, ettei se kannustaisi valitsemaan palvelukseen heikoimmassa asemassa olevista henkilöistä vain helpoimmin työllistyviä eli tuottavimpia henkilöitä.

Työkanava Oy harjoittaisi taloudellista toimintaa eli se tarjoaisi tavaroita ja palveluja liiketaloudellisiin perusteisiin useilla eri markkinoilla (esimerkiksi siivouspalvelumarkkinat, toimisto- ja kiinteistöpalvelumarkkinat sekä vähittäis- ja jälleenmyyntimarkkinat).

Kilpailuvääristymien estämiseksi Työkanava Oy:n toimintaan sovellettaisiin EU:n valtiontukisääntelyn mukaisia rajoituksia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI). Toiminta kohdistuisi viimesijaisena työllistymiskeinona työvoimaviranomaisten osoittamiin henkilöihin, joilla on sellainen sairaus tai vamma, joka estää heidän työllistymisensä tavanomaisin tukitoimin. Tuki on tarpeen, koska markkinoiden toiminta on puutteellista ja viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa myös osatyökykyisille tärkeän työllistymistä tukevan palvelun saatavuuden. Ilman tukea palvelua ei tarjottaisi lainkaan tai ei ainakaan samassa mitassa tai samoilla ehdoilla.

Palvelun turvaaminen toteutetaan antamalla yritykselle lainsäädännöllä yksilöity toimeksianto palvelun tuottamiseksi. Työkanava Oy:lle annettaisiin rahoitus julkisista varoista kompensatiossa sille osoitetusta julkisen palvelun velvoitteesta. Julkinen rahoitus kattaisi vain ne ylimääräiset kustannukset, joita sairaudesta, vammasta tai viasta kärsivien henkilöiden työllistäminen aiheuttaa.

### 5.3 Työpoliittiset vaikutukset

Työpolitiikan osalta voidaan arvioida, että malli tuottaisi vain vähän syrjäyttämisaikutusta, koska se tavoittelee kaikkein vaikeimmin työllistyviä.

#### 5.3.1 Työllistämisen sosiaalipoliittiset vaikutukset

Osatyökykyisten työllistämisen tukemisella on myös sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Työllistymistä pidetään tärkeänä, jotta osatyökykyisillä olisi mahdollisuus tehdä työtä, hankkia sillä toimeentulonsa, kokea yhteisöllisyyttä ja välttää syrjäytymistä. Kysymys on ihmisoikeuksista, tasa-arvosta ja yhteisvastuusta, joilla on itseisarvoa yli taloudellisten perusteiden. Ihmisten lähtökohdat ovat heistä itsestään riippumatta erilaisia, joten taakan jako olosuhteiden tasaamiseksi on oikeudenmukaista. Syrjäytymisen ehkäisemisen positiiviset vaikutukset heijastuvat usein ihmisten lähipiiriin ja nostavat samalla muidenkin kuin tuen ensisijaisen kohteen mahdollisuuksia selviytyä elämässä hyvin. Tällöin sivutaan jo myös taloudellisia hyötyjä varsinkin pitkällä aikavälillä. Osatyökykyisten työllistäminen on sosiaalipoliittisten perusteiden kannalta selkeästi kannatettavaa toimintaa.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämisen avulla saavutettavan työllisyyden lisäyksen voidaan arvioida olevan vastaavaa kuin työllistettävien määrä. Esimerkiksi syrjäytysvaikutus voidaan olettaa näissä tilanteissa suhteellisen vähäiseksi. Toiseksi mahdollisen lievän kasvuvaikutuksen kautta voi syntyä välillisesti hieman työllisyyden lisäystä. Työllistävien 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 vaikutus 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 tulevien 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, voivat samalla olla myös työmarkkinatukea saavia pitkäaikaistyöttömiä. Mukana on oletettavasti myös osatyökykyisiä, joilla on sairauksia tai vammoja. Heistä suurin osa olisi todennäköisesti täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä. Osa osatyökykyisistä ei voi työskennellä tai muista syistä ei työskentele kokopäiväisesti.

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

Esimerkiksi täysipäiväisesti työmarkkinatuella työllistyvät menettävät käytännössä työllistyesään 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 työllistämisen 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 tavan 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, syntyisi julkiselle taloudelle kokonaisuutena työllistämisen raskautusta 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 seurantatietoa. 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 sovitte- lusta – 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 työllistamisestä, 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 kohti.

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 osa-aikaisesti noin 700 euron kuukausiansiotasolle työkyvyttömyyseläkkeen leppämissäännöksistä johtuen. Myös palveluissa tapahtuvien säästöjen on oletettu olevan aktivointipalveluiden osalta matalampia.

Jos nämä henkilöt kuitenkin työllistyisivät täysipäiväisesti esimerkiksi 1 700 euron palkalle, pienenisi 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 työmarkkinatuella 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 siirtävistä noin 1500 henkilöstä lähtee Samhallin kehitystyöpaikoista (ei siis ydinryhmästä).

Pessimistisemmällä oletuksilla, 10 %:n syrjäyttämällä ja 95 %:n kohdentumisella henkilöihin, jotka eivät muutoin olisi työllistyneet, on vaikutus tuhannen henkilön työllistämisestä n. 2,5 miljoonaa euroa julkista taloutta heikentävä. Mitä suuremmaksi yrityksen toiminta kasvaa, sitä suurempia ovat negatiiviset vaikutukset. Jos yritys onnistuisi vaikuttamaan työllistettävien urapolkuihin merkittävässä määrin positiivisesti, se vaimentaisi negatiivista vaikutusta. Itse yrityksen talouden näkökulmasta tuhannen yksilön työllistäminen, ottaen huomioon 25 prosentin osaaikaisten osuuden, aiheuttaisi edellä kuvatuin oletuksin noin 25 miljoonan euron vuotuiset kulut ilman erityisten valmennus- ja tukipalveluiden huomioimista. Määrärahan tarve riippuisi siitä, miten merkittävän osan Työkanava Oy:n 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.

### 5.3.2 Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

Osatyökykyisten arviointi eri työ- ja elinkeinotoimistoissa ja heidän edelleen ohjauksensa yhden työ- ja elinkeinotoimiston kautta Työkanava Oy:lle tapahtuisi osana olemassa olevan lainsäädännön mukaista asiakkaiden ohjausta ja arviointia. Kyseessä ei olisi uusi hallintotehtävä eikä lisätyö, joka edellyttäisi merkittävästi uusia resursseja.

Osatyökykyisten ohjauksesta vastaava keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto päätettäisiin myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Kyse ei olisi merkittävästä uudesta hallintotehtävästä. Työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviä koskevien mahdollisten uudistusten vaikutukset kuntien ja muiden viranomaisten toimintaan arvioitaisiin osana uudistusta.

## 6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 6.1.1 Yhtiön tehtävät ja kohderyhmä

Selvityshenkilön raportissa on arvioitu vaihtoehtoisia malleja. Yrityksellä voisi olla vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämisen eli liiketoiminnan lisäksi myös muita tehtäviä. Selvityshenkilön ehdottamassa laajemmassa toimintamallissa uusi toimija vastaisi toisena tehtävänä sille osoitettujen osatyökykyisten työllistymistä edistävien palveluiden asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Yrityskonsernin kaksi perustoimintamuotoa olisivat siten palvelutoiminto ja liiketoiminta, jotka tukeutuisivat valtion vahvaan rahoitukseen. Kolmantena tehtäväalueena voisi olla sellaisten muiden vaikeassa asemassa olevien ryhmien työllistämisen auttaminen, jotka pyrkiessään työmarkkinoille kohtaavat huomattavia esteitä muun muassa ennakkoluulojen tai pelkojen vuoksi. Tällaisia henkilöryhmiä ovat muun muassa 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 näiden ihmisten kohdalla olisi. Yrityskonsernin toiminnalla helpotettaisiin mainittujen ihmisten pääsyä avoimille työmarkkinoille.

Toiminta olisi markkinaehtoista ja hyödyntäisi muidenkin toimijoiden käytettävissä olevia työllisyystukia. Mitään erityistukea ei annettaisi, koska siihen ei olisi tarvetta täysin työkykyisten ja pääosin ammattitaitoisten henkilöiden ollessa kysymyksessä. 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.

Selvityshenkilön mukaan tytäryhtiö antaisi sopimusehdoin ostajalle turvaa sen varalle, että työntekijä osoittautuisikin työhön sopimattomaksi. Ostaja pääsisi sopimuksen perusteella helpposti eroon työntekijästä, joka silloin jäisi tytäryhtiön vastuulle. Tästä voisi koitua tytäryhtiölle kustannuksia. Tytäryhtiö rahoittaisi toimintaansa ottamalla osan siitä korvauksesta, jonka ostaja maksaa työntekijän suorituksista. Tilaajatyönantaja voisi vähäisellä riskillä käyttää työntekijää. Jos malli toimisi tarkoitetulla tavalla, jossakin vaiheessa tilaajatyönantaja ottaisi työntekijän suoraan palvelukseensa. Tytäryhtiön tulisi tukea työntekijän siirtymistä suoraan tilaajatyönantajan palvelukseen heti, kun se tilaajatyönantajalle sopii.

Selvityshenkilön mukaan tehtävien hoitaminen edellyttäisi erityyppisten tehtäväalueiden erottamista muun muassa ristiinsubvention estämiseksi. Markkinoilla tapahtuva toiminta olisi syytä organisoida tytäryhtiöksi. Tarvittava taloudellinen erillisuus voitaisiin osakeyhtiömallissa to-

teuttaa myös erillisten vastualueiden kautta. Kolmas tehtäväalue eli korkean työllistymiskynnyksen kohtaavien työkykyisten työllistäminen olisi selvintä organisoida erilliseksi tytäryhtiöksi sekä osakeyhtiö- että liikelaitosmallissa.

Selvityshenkilön mukaan yrityskonsernin kolme tehtäväaluetta voisivat siten olla vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten saamien palveluiden varmistaminen ja tarvittava täydentäminen (julkisella rahoituksella), vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistäminen (muun muassa tuotteiden ja suoritus- myynti valtion korvatessa työkyvyn aleneman aiheuttaman tuottavuushaitan) ja korkean työllistymiskynnyksen omaavien ryhmien muualle työllistymisen järjestäminen (ilman tähän tehtävään liittyvää erityistä taloudellista tukea).

Kolmiosaisen mallin sijasta osatyökykyisten työllistämismalliksi ehdotetaan kuitenkin yksinkertaisempaa, nykyiseen tukijärjestelmään ja toimijakenttään perustuvaa mallia, jossa yhtiön tehtäväksi jäisi pelkästään palvelujen myynti markkinoille ilman erillistä henkilöstön kehittämistoimintaa.

### 6.1.2 Eri organisaatiovaihtoehtoja

#### 6.1.2.1 Toimintamuodon valintaan vaikuttavat tekijät

Selvityshenkilön mukaan valittavan toimintamuodon valinnassa on huomioitava vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten aseman kohentaminen, joten toiminnassa korostuu yhteiskunnallinen vastuu eli sosiaalipoliittinen vastuu. Kilpailuhaittojen merkitys vähenee, kun toiminta on rajoitettua eikä toiminta voi useilla aloilla muodostua merkittäväksi uhkaksi täysin määräisesti työkykyisten varassa toimivalle yritystoiminnalle. Avainroolissa olisi osatyökykyisten asiakkaiden tukeminen riittävin julkisin palveluin ja tavoitteena työllistyminen avoimille markkinoille, vaikkakin se on hidasta ja vähäistä ja voi lisääntyä vasta ajan myötä. Uuden mallin tulisi tarjota merkittävää osatyökykyisten tilanteen paranemiseen, joten tuntuva panostaminen heidän tukemiseensa ja palvelemiseensa olisi tärkeää.

Toimijan tuloksellisuus kasvaisi asteittain. Liikevaihto voi pysyä suppeana, kunnes liiketoiminnan muodot ovat hioutuneet ja työntekijöiden valmiudet ovat riittävästi kehittyneet. Työllistymisen tukea annettaisiin ennen työsuhdetta ja työsuhteen aikana valmennuksen, työntöön harjoittelun ja työolosuhteiden muokkauksen yms. palvelutoimenpiteiden keinoin hyödyntäen nykyistä laajaa julkisten palveluiden valikoimaa. Onnistumisen kannalta olennainen tekijä olisi, että toimijan maine, luotettavuus ja arvostus olisivat hyvällä tasolla ja sen verkostot olisivat toimivat. Kaikki edellyttää ammattitaitoista henkilökuntaa.

Uusea osatyökykyinen tekisi yhdessä saman suorituksen kuin markkinoilla normaalisti tekee yksi työntekijä. Jos esimerkiksi jonkin teollisuustilan siivoaisi yksi markkinatoimijan siivoaja tietyssä ajassa, osatyökykyisten työllistämiseen perustuvassa mallissa saman työn tekisi kaksi tai kolme työntekijää samassa ajassa. Ero johtuu osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuserosta, ja siitä aiheutuvia markkinatoimijaa korkeampia kustannuksia valtio voisi korvata. Jos palkat ja muut kustannukset olisivat samat henkilöä kohti, valtion tulisi korvata puolet tai kaksi kolmasosaa kustannuksista.

#### 6.1.2.2 Osakeyhtiö

Uusi toimija harjoittaisi markkinaehtoista taloudellista palvelutoimintaa. Ruotsissa toimintaa harjoitetaan osakeyhtiömuodossa. Osakeyhtiömuodon etuina on kattavasti laissa säännelty taloudellisen toiminnan muoto, osakeyhtiö tähtää liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan ja

yhtiöjärjestyksessä voidaan määritellä tarkemmin liikevoittotavoitteesta. Osakeyhtiössä on selkeät pääoman sijoittamisen ja riskinkannon säännöt. Omistajien erilainen äänivalta, rahoitusvastuu ja riskinkanto voidaan luontevasti järjestää. Osakeyhtiön päätöksentekomalli on tehokas ja toiminnan raportointivaatimukset ovat kattavat. Kun käytettävissä on riittävä oma pääoma, selvä toimintaidea ja kannattavuustavoite, on osakeyhtiömuoto toimiva ratkaisu.

Osakeyhtiölaissa toiminnan tarkoituksiksi säädetään voiton tuottaminen osakkeenomistajille, mutta Suomessa viranomaiset käyttävät osakeyhtiömuotoa myös voittoa tavoittelemattomiin tarkoituksiin. Yhdellä omistajalla on mahdollisuus ohjata merkittävästi yhtiön toimintaa.

#### 6.1.2.3 Muita usean osallisen yhteisöjä

Muina vaihtoehtoina voidaan mainita lailla perustetut julkisoikeudelliset yhteisöt (esimerkiksi Kuntien takauskeskus) sekä osuuskunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsentensä taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia tai järjestämiä palveluita. Osuuskunnissa osapuolten asema ei lähtökohtaisesti riipu heidän taloudellisesta panoksestaan.

Yhdistyksen voi 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 erityislaki. Osatyökykyisten työllistäminen on taloudellista toimintaa.

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 toimintansa rahoittamiseksi. Säätiössä ei varsinaisesti ole omistajia eikä jäseniä. Säätiön päätäntävaltaa käyttää säätiölain nojalla säätiön hallitus, joka lähtökohtaisesti täydentää itse itsensä.

Osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa lainsäädännössä on sinänsä joitakin joustoelementtejä, joita hyödyntäen voisi olla mahdollista luoda valtion ja muiden osallistujien varaan osatyökykyisten työllistämistä vastaava toimija. Nämä yhteisömuodot eivät kuitenkaan sisällä mitään ratkaisevan edullisia piirteitä valtion osakeyhtiömuodossa harjoittamaan osatyökykyisten työllistämistoimintaan verrattuna.

#### 6.1.2.4 Valtion omistusosuus

Osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvää osakeyhtiötä ei ole mahdollista muokata selkälaiseksi, että se olisi houkutteleva sijoituskohte ulkopuolisille tahoille. Toiminta ei olisi varsinaisesti voittoa tuottavaa vaan vahvasti omistajan subventoimaa. Mahdollinen tekninen voitto syntyisi omistajan subventiosta. Valtiolla on riittävät resurssit rahoittaa yhtiön osakepääoma ja toiminta. Jos osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvä osakeyhtiö ajautuisi taloudellisiin vaikeuksiin, valtio joutuisi tukemaan toimintaa eikä vastaavaa tukea olisi saatavissa muilta osakailta.

Usean omistajan mallissa olisi myös muita haasteita. Yhtiön tarkoitus ja kohderyhmien valikoituminen (esimerkiksi vaikeimmassa asemassa oleviin osatyökykyisiin) saattaisivat ajan myötä käytännön tasolla vinoutua muiden intressien vuoksi. Valtion pyrkimys ohjata yhteiskunnallista tehtävää suorittavan yhtiön toimintaa hankaloituisi, jos yhtiöllä olisi myös muita omistajia.

Muut yhteiskunnalliset toimijat, kuten esimerkiksi kunnat tai työeläkelaitokset, saattaisivat painottaa kustannuksiltaan edullisempien osatyökykyisten työllistämistä. Asiassa on huomioitava myös kuntien valtiota heikompi taloudellinen kantokyky sekä se, että työeläkeyhtiöiden näkökulmasta rahoituksella tulisi tukea niille voittoa tuottavaa toimintaa. Sekä kunnat että työeläkelaitokset voivat tarvittaessa myös itse perustaa vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä edistäviä organisaatioita.

Laajemman omistuksen sijaan riittävä asiantuntemus voidaan saada yhtiön käyttöön esimerkiksi hallituksen jäsenyyksiä hyödyntämällä, joten perustelluinta olisi, että valtio omistaisi vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistämiseen keskittyvän toimijan kokonaan.

#### 6.1.2.5 Valtion liikelaitos ja erillinen tytäryhtiö

Valtion virastomuoto ei sovellu liiketoiminnan harjoittamiseen.

Liikelaitoksista on säädetty perustuslain 84 §:ssä ja laissa valtion liikelaitoksista sekä laissa metsähallituksesta. Liikelaitosmalli voisi olla tarkoituksenmukainen, jos toiminnassa toteutuu lähinnä työllistämisen sosiaalipoliittinen rooli ja liiketaloudellinen rooli jää vähäisemmäksi, eli mitä enemmän toiminta keskittyy kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien aseman kohentamiseen.

Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan liikelaitosten toiminta suuntautuu valtion sisälle eli valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Vaihtoehtoisena mallina voisi olla myös Metsähallituksen rakenne, jossa liiketoiminta on erotettu tytäryhtiöiksi ja julkiset hallintotehtävät hoidetaan erillään liiketoiminnasta. Liikelaitoksessa valtio viime kädessä vastaa valtioon kuuluvan liikelaitoksen vastuista, mutta konkurssisuoja ei muodostu liiketoiminnan ongelmaksi EU:n kilpailulainsäädännön vaatimusten näkökulmasta. Liikelaitos voisi harjoittaa vain sellaista toimintaa, joka ei häiritse markkinoita.

Koska yhtiöllä ei olisi julkisia hallintotehtäviä ja sen tehtävät rajoittuisivat vain osatyökykyisten työllistämiseen eli palvelujen markkinaehtoiseen myyntiin, ei liikelaitosmalli ole soveltuva toimintamuoto.

#### 6.1.3 Työllistämisen ja työllistymisen tukemisen vaihtoehtoisia toteutustapoja

Julkinen toimija voi tukea osatyökykyisen tai vastaavassa asemassa olevan henkilön työllistymistä monin eri tavoin. Tuki voidaan kohdistaa toimenpiteisiin, joilla pyritään vähentämään työmarkkinakelpoisuutta heikentävien tekijöiden haitallista vaikutusta. Tuen hyväksyttävyyden voi heikentyä, jos tuetun henkilön työmarkkina-asema muuttuu tuen avulla vahvemmas kuin keskimääräisillä työnhakijoilla yleensä. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymisen tuen tulee kuitenkin olla riittävän vahvaa, jotta tuella voidaan saada tuloksia aikaan.

Osatyökykyisten työllistämässä kohderyhmän ominaisuudet voivat olla niin haastavia, että mittavatkaan tuet eivät sellaisinaan auta heitä työllistymään. Tukitoimia (esimerkiksi palkkatuki) ei käytetä, jos työllistyminen ei onnistu ja henkilö pysyy työttömänä. Ruotsin Samhall-yhtiön toiminnan tavoitteena on osoittaa vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille työpaikka, koska muista tukijärjestelmistä ja työllistämiskeinoista riippumatta he eivät voisi sitä muulla tavalla saada. Samhall on siten viimesijainen työllistymiskeino ja tuki on keskitetty yhdelle toimijalle. Seuraavassa käsitellään vaihtoehtoja tälle perusmallille.

### 6.1.3.1 Eri yhteisöjen yleinen tukeminen

Työllistämisen tuen voisi antaa kaikille yhteisöille, jotka työllistävät vastaavassa asemassa olevia osatyökykyisiä. Kilpailuhaittaa ei ole, koska jokainen ehdot täyttävä toimija voisi saada tuen.

Malli ei kuitenkaan antaisi varmuutta osatyökykyisten työllistymistä. Työllistyminen riippuisi toimijoiden omista päätöksistä, joihin vaikuttaisi tuen taso ja ehdot. Jos tuen taso olisi sama kuin yhden yhtiön mallissa, työllistämismallit voisivat jäädä alemmiksi, koska yhden yhtiön mallissa yhtiölle on asetettu julkinen palveluvelvoite työllistää osatyökykyisiä. Yleisessä tukimallissa työllistäminen olisi vapaaehtoista eikä tukea voisi mitata samoin kriteerein, kun yhden yhtiön mallissa.

Yhteisöjen yleisen tuen malli voisi kuitenkin olla täydentävä ratkaisu, jos päävastuun työllistämisestä kantaisi yksi osatyökykyisten työllistämisestä vastuullinen yhtiö.

Yritykset saavat nykyisinkin palkkatukea työllistämiseen. Tuki olisi kuitenkin mitoitettava tarkemmin ja sille olisi asetettava ehtoja (muun muassa työllistettävien valinta), jotka vastaisivat yhden yhtiön mallissa annettavaa tukea. Vaikeassa asemassa olevien osatyökykyisten tuki olisi erillinen työllistämistuen muoto. Tukea ei kuluisi, jos työllistämistä ei tapahtuisi.

### 6.1.3.2 Yksilöiden tukeminen

Työllistyvää henkilöä voidaan tukea suoraan palvelusetelin tyyppisellä ratkaisulla siten, että tuki muodostaa käytännössä osan hänen palkastaan ja sivukuluista. Tuki seuraa henkilöä, jolloin työnantaja maksaa henkilölle yleisen palkkatason mukaisen palkan, mutta työnantajan palkkauskustannukset vähenisivät. Jos tuki olisi esimerkiksi kaksi kolmasosaa palkkauksen aiheuttamista kustannuksista, työnantajan vastattavaksi jäisi vain kolmannes kustannuksista. Yhden tavallisen työntekijän palkkaamisen kustannuksilla työnantaja voisi silloin palkata kolme osatyökykyistä. Työnantaja voisi siten valita, osoittaako se tietyn työtehtävän yhdelle tavanomaiselle työntekijälle vai työllistääkö tehtävään tukea saavaa osatyökykyistä. Malli olisi lähellä Samhall-mallia.

Osatyökykyisen kannalta tällainen setelimalli on riskialttiimpi, koska se vaatii henkilöltä kykyä työn hakemiseen. Monilla osatyökykyisillä voi olla rajalliset mahdollisuudet saada työnantaja vakuuttuneeksi osatyökykyisen palkkaamisesta, joten malli todennäköisesti vaatisi tukihenkilöä työnhakuun. Setelimalli voisi kuitenkin olla täydentävä ratkaisu muille kuin vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille.

### 6.1.3.3 Verotuki suoran tuen vaihtoehtona

Verotuki on mahdollinen, jos henkilö maksaa veroja. Jos osatyökykyisen työntekijän ansiotaso on niin alhainen, ettei veroa peritä, tuki ei ole käytettävissä.

Verotuen keskeinen etu on, että se perustuu olemassa olevaan säätelyyn eli verotusmuotoon ja hallinnon rakenteisiin. Tuki voidaan antaa yleensä suhteellisen yksinkertaisesti uutena vähenyksenä. Tukeen liittyvä hallinto, muutoksenhaku sekä muut mekanismit ovat jo olemassa. Toisin kuin esimerkiksi valtionavustuksissa, tuki ei edellyttäisi uusia tukijärjestelmiä. Verotuki monimutkaistaa kuitenkin verotusta, mitä ei pidetä verohallinnon ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta toivottavana. Verotuet voivat myös helposti johtaa piilotuksiin toisin kuin suorat tuet.



Verotuki voisi sinänsä olla mahdollinen tukitapa. Suoran tuen sijasta annettaviin verotukiin voi kuitenkin liittyä muita, verojärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisia tavoitteita (esimerkiksi menokehyksen välttäminen), joten verotuki ei tukimuotona ole ongelmaton.

#### 6.1.3.4 Velvoitetyöllistäminen

Ruotsin Samhall-mallissa on kyse osatyökykyisten velvoitetyöllistämisestä, koska yhtiön on työllistettävä sille osoitettuja osatyökykyisiä. Suomessa yksityiseen työnantajaan ei yleensä voi kohdistaa normaaliloissa pakottavia työllistämiselvöitteitä, vaikka joissain Euroopan maissa tällaisia järjestelyjä on käytössä. Yksityiset yritykset voivat toteuttaa vapaaehtoisesti yhteiskuntavastuullisia rekrytointeja.

Perustuslaissa asetetaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Vaatimusten tavoitteena on varmistaa, että virkaan valitaan paras hakija. Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten kannalta tällainen ehdoton lähtökohta kaikkien virkojen valintatilanteissa on merkittävä rakenteellinen este, koska osatyökykyisten taidot ja kyvyt eivät ole parhaita. Virkanimityksiä koskevat rajoitukset voivat heijastua myös työsuhteisten valintaan julkiselle sektorille.

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 ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Käytännössä useimmat valtion virastot työllistävät yrityksiin verrattuna hyvin vähän osatyökykyisiä. Valtiolle voitaisiin kuitenkin asettaa joitain työllistämiselvöitteitä, mikäli sopivat tehtävät arvioitaisiin huolellisesti etukäteen. Velvoitteen tulisi todennäköisesti perustua lakiin ja sitä tarkentavaan sääntelyyn. Kunnilla on perustuslain takaama itsehallinto, mikä rajaa mahdollisuuksia velvoitetyöllistämiseen.

Osatyökykyisten näkökulmasta velvoitetyöllistäminen voisi aiheuttaa myös työpaikoilla ilmevä torjuntaa, jos velvoite koettaisiin pakollisena rasitteena. Käytännössä tämä voisi ilmetä esimerkiksi haluttomuutena työn ohjaukseen. Velvoitetyöllistäminen voisi kuitenkin olla käytökelpoinen malli, mikäli siihen yhdistetään joustoja ja kannusteita. Lainsäädännön kehittämistä voidaan kuitenkin tarvita erityisesti julkisten työpaikkojen osalta. Velvoitetyöllistämällä tulisi tavoitella olemassa olevan työvoiman tarpeen tyydyttämistä eikä ylimääräisen työn luomista vain osatyökykyisiä varten.

#### 6.1.3.5 Työllistämistä koskevia ehtoja hankinnoissa ja valtiontuissa

Osatyökykyisten työllistymistä voidaan tukea myös siten, että julkisen rahoituksen ehdoksi asetetaan osatyökykyisten työllistäminen siinä kohteessa, johon rahoitusta myönnetään. Käytännössä ehdot voisivat koskea julkisia hankintoja ja julkisia tukia (valtioneuet). Osatyökykyisten työllistämistä koskeva ehto voidaan asettaa hankintasopimuksen ehdoksi tai ehdoksi tuen saamiselle, jos ehdot ovat EU:n hankinta- ja valtiontukisääntöjen mukaisesti syrjimättömiä ja avoimia. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) on säännöksiä, jotka mahdollistavat muun muassa sosiaalisten seikkojen huomioon ottamisen hankinnoissa.

Selvityshenkilön raportissa arvioidaan, että työllistämisehdot merkitsevät niiden kohteen kannalta tehokkuushaittaa, ne lisäävät vastapuolen kustannuksia ja siten heijastuvat myös muun muassa hankintojen ja tuettavien hankkeiden hinta- tai laatutasoon. Mikäli asetetut ehdot ovat oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen ja laajuuteen tai tuen kohteeseen, voidaan aiheutuvaa haittaa pitää vähäisenä. Osatyökykyisiä koskevien työllistämisehtojen käyttö julkisen sektorin ostojen ja myöntämien tukien yhteydessä on tilanteesta riippuen kannatettavaa toimintaa, ja työllistämisehtojen käyttöön kannustetaan myös valtion toimin ns. Hankinta-Suomi –hankkeessa.

Osatyökykyisten rekrytointi työntekijöiksi edellyttää työllistämishalukkuutta sekä soveltuvia olosuhteita ja tukirakenteita. Tästä syystä työllistämisehto ei ainakaan vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten osalta voisi olla kaavamainen vaatimus. Ehdon asettaminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa sekä yhteistyötä tarjouskilpailun voittaneen yrityksen kanssa esimerkiksi osatyökykyisen työntekijän valinnassa.

#### 6.1.4 Muita vaihtoehtoja

##### 6.1.4.1 Työttömyysturva

Työttömyysetuutta saavien työnhakijoiden ohjaamista Työkanava Oy:n palvelukseen voitaisiin tehostaa siten, että hakeutuminen tähän työhön olisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työnhakijan jättäessä hakeutumatta Työkanava Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla tai kieltäytyessä tästä työstä, työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisi, tuleeko työnhakijalle asettaa korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite.

Edellä tarkoitettu velvoittavuus voisi koskea vain työttömyysetuutta saavia työnhakijoita. Työkanava Oy:n palveluksessa olisi kuitenkin myös muuta sosiaalietuutta saavia sekä muita työntekijöitä, joita tällainen velvoittavuus ei koskisi.

Työkanava Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden yhdenvertaisuuden takia esityksessä lähdetään siitä, ettei velvoittavuus koskisi myöskään työttömyysetuutta saavia työnhakijoita. Vallittua ratkaisua puoltaa myös se, että Työkanava Oy:n palvelukseen otettavan henkilön omalla motivaatiolla arvioidaan olevan suuri merkitys siihen, kuinka hyvin Työkanava Oy onnistuu täyttämään sille asetetut tehtävät kyseessä olevan työntekijän osalta.

## 6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 6.2.1 Ruotsi

#### 6.2.1.1 Samhall-yhtiömalli ja sen tavoitteet

Hallituksen esityksen mallina on keskeisiltä osin ollut Ruotsin Samhall-yhtiömalli. Samhall Ab 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 suurella valtion 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 henkilöä on 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 osaltaan sovelleta. 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 suojatyöpaikkoja niiden tarpeessa oleville henkilöille joustavalla ja markkinahäiriöt minimoivalla tavalla. Yhtiöstä syntyy 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 voi johtaa siihen, että yhtiön johto toivoisi yhtiön palvelukseen helposti muualle työllistettäviä henkilöitä eli esimerkiksi lievästi osatyökykyisiä ja valmiiksi mahdollisimman ammattitaitoisia ihmisiä. Valtio on tästä syystä asettanut Samhallille hyvin haasteellisten osatyökykyisten vähimmäisosuutta koskevan vaatimuksen (40 %). Sen Samhall on viime vuosina ylittänyt selvästi (yli 60 %).

### 6.2.1.2 Samhallin rahoitus ja ohjaus

Valtion Samhallille maksaman ns. lisäkustannus-korvauksen enimmäismäärälle on säädetty laskentaperusteet (Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse). Ensin arvioidaan Samhallin laskennalliset henkilöstökustannukset tietyllä toimialalla ottamalla pohjaksi Samhallin liikevaihto kyseisellä toimialalla ja kertomalla tämä kyseisen toimialan keskimääräisillä henkilöstömenoilta 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 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.

Samhallin poikkeuksellisesta luonteesta johtuen lisäkustannusten määrä on käytännössä varsin korkea ja Samhallin henkilöstömenojen suhde liikevaihtoon on varsin korkea. Ruotsalaisten yritysten vastaava suhdeluku on useimmiten korkeintaan 50 prosenttia. Eron arvioidaan johtuvan siitä, että yritykset käyttävät paljon alihankintoja, jolloin niiden suorat palkkakustannukset

jäävät suhteellisen mataliksi. Samhallille arvioidut henkilöstökustannukset muodostuvat laskelmassa tyypillisesti melko mataliksi, mikä johtaa Samhallin todellisiin kustannuksiin vertaavassa lisäkustannuslaskelmassa korkeaan lisäkustannusten määrään.

Samhallin rahoituksen enimmäistasoa ei ole täsmällisesti sidottu osatyökykyisyyden aiheuttamaan tuottavuuden alenemaan. Rahoitusratkaisu muodostaa kehyksen, jonka sisällä voidaan harjoittaa harkinnanvaraista toimintaa. Samhallin saama rahoituksen taso päätetään valtion budjetoitprosessissa samaan tapaan kuin virastojen rahoitus. Huomioon otetaan yhtiön tarpeet ja yleiset työllisyys- ja sosiaalipoliittiset, kuten toiminnan laajentamistarpeet, yhtiön talouden ja liiketoiminnan yleinen tila sekä tarve asettaa Samhallille tavoitteita tuottavuuden säilyttämiseksi. Yhtiön vuosittainen määräraha ei ole sidottu esimerkiksi Samhallin vuosittaiseen työtuntitavoitteeseen siten, että tuki olisi vakiintuneesti jotakin tasoa suhteessa työtuntiin. Samhallin valtiontuki oli monta vuotta ennallaan, jolloin muun muassa palkkakustannusten nousun takia yhtiön taloudellinen tilanne tiukkeni.

Samhall eroaa merkittävästi virastoista, koska sen tulot ovat osin riippuvaisia liikevaihdosta eli markkinoilla toimimisesta, ja toisaalta Samhall voi saada liiketoiminnassaan voittoa. Voittojen seurauksena Samhallille on kertynyt taseeseen varallisuutta, jota on aiemmin käytetty muun muassa investointeihin. Varallisuuden avulla voidaan tasata liiketoiminnan vaihtelua eli tappioita. Samhall ei maksa osinkoa.

Samhallia ohjataan valtion asettamilla tavoitteilla, kuten työtuntimäärää koskevat tavoitteet, oman pääoman tuotto, avoimille työmarkkinoille siirtyvien määrä sekä erilaisten osatyökykyisten työllistämiseen liittyvät tavoitteet. Keskeisin Samhallin rahoitukseen vaikuttava seikka on työtuntitavoitteen saavuttaminen. Mikäli tavoitetta osatyökykyisten tekemien työtuntien määrästä ei saavuteta, yhtiön valtiolta saamaa rahoitusta peritään takaisin vastaavassa suhteessa.

#### 6.2.1.3 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 muun muassa tavanomaiset palkkatuet sekä työympäristön sopeutukseen liittyvät tuet. Tämän kriteerin lisäksi henkilön on oltava osatyökykyinen. Osatyökykyisyydelle ei ole olemassa mitään yleistä säädettyä määrittelyä. Osatyökykyisyys määritellään viime kädessä työvoimaviranomaisen prosessissa. Osatyökykyisyys voi olla seurausta mistä tahansa seikasta, kunhan se vaikuttaa henkilön työkykyä alentavasti.

Samhall-työpaikan tarpeessa olevia henkilöitä arvioidaan olevan enemmän kuin mitä yhtiö voi tarjota. Työvoimaviranomainen valitsee henkilöt ja ohjaa nämä töihin Samhalliin. Käytännössä Samhall ja työvoimatoimisto voivat epävirallisesti keskustella tekijöistä, joiden avulla löydetään sopivia henkilöitä. Joissain tapauksissa Samhall voi valita henkilöitä sille osoitetusta henkilöjoukosta.

Henkilöllä on oltava työkykyä jäljellä, jotta hän voi osallistua Samhallin järjestämiin oikeisiin töihin ("riktigt jobb"). Muut henkilöt ohjataan kuntien tukitoimiin, joskin ero henkilöryhmien välillä ei ole yksiselitteinen. Samhallissa esimerkiksi 75 %:n sairauspäivärahalla oleville henkilöille on ollut vaikea löytää sopivia töitä samoin kuin henkilöille, jotka on aikanaan palkattu Samhallin omaan, sittemmin supistuneeseen tuotantoon.

Työpaikka Samhallissa on pääsääntöisesti pysyvä työ. Samhall ei irtisano työntekijöitään. Pissimillään työsuhte voi kestää jopa kymmeniä vuosia. Työtä tehdään henkilön työkykyyn suhteutettuna. Palkka ja mahdollinen sosiaalietuus eivät kuitenkaan yhteenlaskettuna voi ylittää

100 prosenttia, joten esimerkiksi 50 prosentin sairauspäivärahaa saava henkilö saa puolet palkasta. Muilta osin Samhallin palkka on kilpailukykyinen ja vastaa yleisiä työehtosopimuksia. Samhallista lähteville on erillinen menettely, jonka mukaan Samhalliin on mahdollista palata tietyn ajan puitteissa. Tavoitteena on kannustaa henkilöitä pyrkimään avoimille työmarkkinoille Samhalliin jäämisen sijaan.

Työ Samhallissa on pääasiassa asiakasyrityksissä tehtävää manuaalista työtä, kuten siivousta ja pakkaamista. Yhden täysin työkykyisen henkilön työpanoksen arvioidaan vastaavan 3,1 Samhallin työntekijän työpanosta. Aluksi Samhallin toiminnan pääpaino oli omassa valmistuksessa, sittemmin tilaajan tiloissa toteutettavien palvelut ovat tulleet vallitsevaksi toiminnan muodoksi.

#### 6.2.1.4 Samhall ja markkinat

EU:n komissio ja Ruotsin kilpailuvirasto ovat tutkineet Samhallin toimintaa. Tämänhetkiseen toimintaan ei liity vireillä olevia oikeusprosesseja, vaikka ajoittain ilmenee kritiikkiä Samhallin toiminnan kilpailuvaikutuksista. Samhallin toiminnan luonteesta johtuen yhtiön on organisoitava toimintansa tavalla, joka minimoi aiheutuvat markkinahäiriöt, joten yhtiön on muun muassa huolehdittava, ettei sen markkinaosuus jollakin alueella ja toimialalla kasva liian suureksi.

Komission SGEI-palveluja koskevassa ratkaisu- ja neuvontakäytännössä on katsottu erilaisten 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.

Samhall Ab:n yhtiöjärjestykseen on kirjattuna tehtävänä edistää toiminnallisesta häiriöstä tai vammasta kärsivien henkilöiden sopeuttamista työmarkkinoille tarjoamalla heille räätälöityjä työpaikkoja. Pystyäkseen täyttämään tämän tehtävän, Samhall tarjoaa tavaroita ja palveluja liikeloudellisiin perusteisiin useilla eri markkinoilla (esimerkiksi siivouspalvelumarkkinat, toimisto- ja kiinteistöpalvelumarkkinat sekä vähittäis- ja jälleenmyyntimarkkinat). Samhallin yhtiöjärjestyksestä ei edellä mainittujen tehtävien osalta ole mahdollista muuttaa ilman Ruotsin hallituksen ja eduskunnan suostumusta.

Samhallin tarjoama suojatyö on saatavilla vain sellaisille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta löytää työtä mistään muualta ja joiden työllistämiseen liittyviä tarpeita ei voida täyttää mitenkään muuten. Työvoimatoimisto päättää, kuka on oikeutettu Samhallin tarjoamaan suojatyöhön. Samhall saa julkista rahoitusta Ruotsin valtiolta korvaukseksi ylimääräisistä kustannuksista, joita toiminnallisesta vammasta tai häiriöstä kärsivien henkilöiden työllistäminen aiheuttaa.

Samhall työllistää yli 21 500 henkilöä, joista 89 % on henkilöitä, joilla on jokin toiminnallinen häiriö tai vamma. Loput 11 % Samhallin työntekijöistä työskentelee työnjohdollisissa tehtävissä ja ovat välttämättömiä resursseja Samhallin palveluvelvoitteen täyttämiseksi. Samhallin rooli Ruotsin työmarkkinapolitiikassa on kirjattu myös lakiin.

Ruotsin Kilpailuvirasto on arvioinut Samhall-yhtiön toimintaa siivouspalvelujen kilpailututkissa (Konkurrensverkets beslut 2018-12-12 Dnr 260/2017). Asiassa selvitettiin sitä, onko yhtiön toiminta kilpailua vääristävää ja estääkö yhtiön toiminta tehokkaan kilpailun edellytyksiä taikka tehokkaan kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Kilpailuvirasto katsoi, että aihetta tarkempaan tutkimukseen ei ollut, mutta se ei sulkenut pois mahdollisia kilpailuoikeudellisia ongelmia jatkossa.

Kilpailuvirasto tutki Samhallin hinnoittelua ja havaitsi, 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 kiinnitti kuitenkin huomiota yhtiön markkinaosuuteen, joka oli siivousalan liikevaihdosta vain alle 5 prosenttia ja julkisissa tarjouskilpailuissa vain 5-10 prosenttia. Kilpailuvirasto katsoi, ettei ollut selkeitä viitteitä siitä, että Samhall käyttäisi siivousalan hinnoittelussa sellaisia metodeja tai käytänteitä, jotka voisi vääristää tai ehkäistä kilpailua säännöksissä tarkoitetulla tavalla.

Samhall hankkii toimeksiantonsa käytännössä avoimilta markkinoilta joko suoramyynnillä kahdenvälisin kontaktein tai osallistumalla kilpailutuksiin. Samhallin työntekijät voivat siirtyä ostajan tiloihin työskentelemään niin, että Samhall pysyy työnantajana. Samhall voi myös siirtää työnjohdollisen toimivallan ostajalle ainakin joiltakin osin. Yhtiö ei näissä tapauksissa kuitenkaan siirrä työnantajatehtäviä ostajalle. Työntekijä saa siten Samhallin antaman työsuhteturvan eikä hän ole riippuvainen työn tilaajasta. Tilaajan kannalta vakautta luo se, että Samhall kattaa henkilöstöön liittyvät riskit ja velvoitteet.

Samhallilla on hinnoittelumalli, jonka on tarkoitus turvata markkinaehtoista toiminnan hinnoittelua, mutta hinnoittelumallin merkitys on kuitenkin rajallinen. Käytännössä Samhall pyrkii hinnoittelemaan palvelunsa muiden yritysten hintatason mukaisesti eli esimerkiksi hyödyntämällä yleisesti alueella käytössä olevia siivouspalvelun hintoja per toimistoneliö. Jossain määrin on epäselvää, mikä suhde tarjoushinnan laskennalla ja markkinahintatason selvittämällä on Samhallin tarjousten hinnoittelussa. Yhtiön taloudellinen tilanne on kuitenkin niin vahva, että sillä on liikkumavaraa hinnoittelussaan.

Asiakas voi hyötyä yhteistyöstä Samhallin kanssa, koska Samhallin palvelujen käyttö on keino toteuttaa eri yhteisöjen tarvetta yhteiskuntavastuulliseen toimintaan. Samhallilla on vahva myönteinen maine, joten myös kaupallisten yritysten etujen mukaista on näkyvä yhteistyö Samhallin kaltaisten yritysten kanssa.

Samhall voi osoittaa työkohteeseen moninkertaisen määrän työntekijöitä verrattuna yksityisiin kilpailijoihin, koska valtion korvaa ylimääräiset henkilöstökustannukset. Suurempi työntekijämäärä on sinänsä luonnollinen seuraus osatyökykyisyydestä aiheutuvasta tuottavuuserosta. Samhallin kokonaishenkilöstömäärälle asetettu enimmäistaso rajoittaa välillisesti mahdollisuuksia vääristää työntekijämäärästä aiheutuvaa kilpailuetua.

Samhall tekee yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa suunnitelmia maakunnittaisista työtuntitavoitteista, jotta voidaan huomioida eri alueiden tarpeet: vahvoilla työmarkkinoilla, kuten Tukholmassa, on ylipäänsä vaikeampi saada työntekijöitä verrattuna esimerkiksi Pohjois-Ruotsiin. Tarvittavan työvoiman määrä vaihtelee siten alueittain ja samalla yhtiön on seurattava, ettei sen markkinaosuus kasva jollakin alueella kilpailua vääristäväksi.

## **7 Lausuntopalaute**

### **7.1 Selvitysvaiheen kuulemisen huomioiminen**

Selvitystyön aikana eri tahoja kuultiin muun muassa pyytämällä lausuntoja osatyökykyisten olosuhteista ja työllistymisestä. Kuultavat edustivat muun muassa 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. Lausuntoja saatiin noin 40.

### 7.1.1 Osatyökykyisten työllistämiseksi asetettavat tavoitteet

Selvitystyöhön liittyvässä kuulemisessa todettiin, että osatyökykyisten työllistäminen edistää muun muassa osatyökykyisten toimeentuloa, sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia, elämäntilannetta, itsenäisen elämän mahdollisuuksia, osallisuutta, sosiaalisia suhteita, onnistumisen kokemuksia, yhdenvertaisuutta, osaamista ja työkykyisyyttä. Se ehkäisee myös täyttä työkyvyttömyyttä, syrjäytymistä, työttömyyden ylisukupolvisuutta, tukiriippuvuutta ja köyhyyttä sekä helpottaa työvoimapulaa. Työllistymisellä on myös muita välillisiä vaikutuksia kuten julkiselle taloudelle raskaiden sosiaali- ja terveystalouden ja lastensuojelupalvelujen käytön väheneminen.

Tavoitteina tulisi olla työllisyyden lisääntyminen ja osatyökykyisten työllistyminen nimenomaan avoimille työmarkkinoille. Jotkut kuultavat totesivat, että Ruotsin mallissa sosiaalipoliittinen näkökulma on vahva ja myös Suomessa tulisi pyrkiä samaan suuntaan. Vaikeasti työllistävien työllistäminen vaatii merkittävää panostusta palveluihin ja esimerkiksi palkkatukeen. Osatyökykyisten palkkatyö parantaa osatyökykyisten työllisyysastetta, veronmaksukykyä ja osatoimintaa, vähentää muiden etuuksien tarvetta sekä lisää työelämän innovatiivisuutta ja luovuutta. Tavoitteeksi tulisi asettaa pysyvän tuetun työpaikan tarjoaminen myös henkilöille, jotka eivät yrityksistä huolimatta työllisty, myös työkyvyttömyyseläkeläisille tulisi olla turvallisia reittejä takaisin työelämään, myös työkyvyttömyyseläkekulujen laskua olisi tavoiteltava.

Selvitystyön aikana kuultujen mukaan työllistymistä ja työkykyä tukevia palveluita tulee yksinkertaistaa sekä asiakkaan että työnantajan näkökulmasta. Henkilöiden työllistymismahdollisuudet tulee arvioida ja tukea kuntoutuksellisten, koulutuksellisten ja valmennuksellisten interventioiden kautta työllistymistä ja työkyvyn kasvua. Kuntoutussäätiön mukaan 600 000 ihmistä arvioi, että sairaus tai vamma vaikuttaa heidän työllistymiseensä. Näistä henkilöistä 200 000 on työelämän ulkopuolella, 65 000 haluaisi työskennellä ja arvioi olevansa siihen kykeneviä. Kuntoutussäätiö toteaa edelleen, että pitkäaikaistyöttömyyden ja työttömyyden eläköityminen eli 16 000 ihmisen työkykyä voitaisiin parantaa muun muassa kuntoutuksella. Kehitysvammaliiton mukaan 30 000 kehitysvammaisesta työikäisestä ihmisestä vain noin 600 on palkkatyössä, mutta 3000 – 6000 olisi potentiaalisia työllistyjiä.

Yritysten näkökulmasta osatyökykyisten työllistäminen liittyy myös yrityksen arvoihin ja kulttuuriin ja se on tärkeää erityisesti monimuotoisuuden ja työelämän tasa-arvon edistämisen näkökulmasta (eräs kaupan alan yritys arvioi tavoitteekseen työllistää 1-2 osatyökykyistä 100 työntekijää kohden).

### 7.1.2 Suhtautuminen Samhall-malliin

Kuulemisessa noin kaksi kolmasosaa tuki Samhall-tyyppisen mallin käyttöönottoa erilaisin kehittämispainotuksin. Malli sai tukea mm ammattijärjestöiltä ja vammaisten ja työttömien järjestöiltä sekä hallinnosta (Kela ja Keva). Mallin eduiksi mainittiin koeteltu toimintatapa, helppo asiointi, työpaikan varmistaminen, asianmukainen palkkataso ja turvallisuus työntekijän kannalta. Joidenkin lausujien mukaan malli voisi rakentua Samhallin ja työpankkien pohjalle. Samhallin perusajatus osatyökykyisten ja kehitysvammaisten työllistämisen aktivoimisesta valtakunnallisen toimijan avulla on hyvä ja arvokas malli.

Osatyökykyisten työllistämiseen liittyvien nykyisten toimintamallien kehittämiseen pohjautuva ratkaisua sai myös tukea. Kuulemisessa mainittiin nykyisten toimijoiden verkostoitumisen vahvistamisesta ja kertyneen osaamisen ja toimintatapojen hyödyntämisestä. Mahdollisena organisoitumismuotona työpankkiasiantuntijat mainitsivat franchising-mallin. Olemassa olevien jous-

tavien ja tehokkaiden mallien korvautumista pelättiin, samoin kun kokonaisuuden monimutkaistumista, mikäli alalle tulisi uusi toimija. Nykymalleihin pohjautuvaa etenemistä tukivat muun muassa työpankki- ja työpajatoiminnan sekä välityömarkkinatoimijoiden edustajat, samoin EK ja THL sekä Työterveyslaitos. Myöskään Kuntaliitto ei nähnyt tarvetta erilliselle viirastolle tai laitokselle, se muistutti myös työvoimapalveluiden siirtymisestä kunnille. Into ry edellytti nykyisten toimivien palveluiden ja välityömarkkinatoimijoiden rahoituksen turvaamista, mikäli uusi malli toteutetaan.

Kuulemisessa osatyökykyisiä työllistävät yritykset suhtautuvat kuitenkin varsin myönteisesti Samhall-tyyppiseen malliin, joskin kannanottoa pyydettiin vain muutamalta yritykseltä.

Samhall-mallista riippumatta 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. Mallin tulee luoda mahdollisuuksia parantaa osatyökykyisten tilanteen tuntemista, mikä luo pohjan työllistymistä parantavan kuntoutus- ja muun vaikuttavan toiminnan käynnistämiseksi. Nykyiset ratkaisut ovat joidenkin lausujien mielestä jääneet lyhytjänteisiksi, aliresoiduiksi ja eristyksiin. Mallin tulisi olla kaikkia yrityksiä palvelevana osajana. Henkilöstöpalveluyritysten liitto toteaa, että palvelutarpeen arvioinnissa pitäisi hyödyntää enemmän yksityisiä palveluntuottajia.

### 7.1.3 Suhtautuminen mallin piiriin kuuluvien rajaukseen

Useissa kuulemisvaiheen lausunnoissa kritisoitiin osatyökykyisyyden käsitteen epämääräisyyttä ja pidettiin tärkeänä osatyökykyisyyden määrittelyä. Osatyökykyisyyttä ei tulisi rajata lääketieteellisten diagnoosien perusteella vaan pikemminkin laaja-alaisen henkilön toimintakykyä koskevan arvioinnin perusteella. Osatyökykyisyyden syyt ovat monitahoisia. Ryhmää ei saisi rajata liian kapeaksi. Erilaisia osatyökykyisyyteen liittyvinä ominaisuuksina mainittiin muun muassa pitkäaikainen työttömyys tai vammaisuus. Myös sosiaaliset olosuhteet, erityinen tuen tarve ja pitkäaikaissairaudet ovat työkykyä alentavia. Mallin piiriin tulisi päästä vasta viimesijaisena toimenpiteenä, kun muilla keinoilla työllistyminen ei ole onnistunut. Valtion voimakkaasti subventoiman välityömarkkinatoimijan avulla voisi olla perusteltua keskittyä valikoidusti vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten työllistämiseen samaan tapaan kuin Ruotsin Samhall-yhtiössä on tehty.

Monissa kannanotoissa kiinnitetään huomiota siihen, että työkyky on usein sidoksissa työtehtävään. Osatyökykyisyys voi liittyä vain joihinkin tehtäviin ja se voi olla myös väliaikaista. Henkilö voi suoriutua tuettuna tai ilman tukeakin lähes sataprosenttisesti jostain työtehtävästä, mutta jokin toinen työtehtävä ei onnistu edes tuettuna. 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. Joissain lausunnoissa nostetaan myös esiin työkyvyttömyyseläkkeen rajapinnassa olevat henkilöt, joiden eläkehakemus on torjuttu tai joilla olisi eläkkeelläkin valmiuksia tehdä osa-aikatyötä. Kriteeriksi ehdotettiin myös kuntoutustuen tai kuntoutuspalveluiden saamista.

Mallin toivottiin turvaavan myös oppilaitoksissa erityisen tuen varassa opiskelleiden työllistymistä. Oppimisvaikeudet voivat olla osatyökykyisyyden syy. Myös maahanmuuttajat olisi huomioitava.



#### 7.1.4 Muiden etuus- ja palvelujärjestelmien huomioiminen palkkauksessa

Kuultavat painottivat työstä saatavan palkan merkitystä. Palkan tulee olla sellainen, että työnteko on aina kannattavaa eikä nettotulo laske työllistyessä. Palkkatulolla olisi tultava toimeen. Lisäksi palkkaan kytkeytyy monia etuja kuten eläkekertymä, ansiosidonnaiset tuet ja työterveyshuolto. Monissa lausunnoissa esitettiin muutoksia etuus- ja palvelujärjestelmiin siten, että työllistymisen vaikutus näihin olisi työntekoon kannustava ja muutenkin tarkoituksenmukainen. Äkilliset etuuskien menetykset ovat haitallisempia kuin liukuvat muutokset. Työnantajan työkyvyttömyysmaksurasituksen nousun riski mainittiin osatyökykyisten palkkaamista haittaavana tekijänä. Jotkut lausunnonantajat odottavat laskelmia osatyökykyisten työllistymistä parantavan mallin vaikutuksista etuuksiin.

Kuultavat painottivat osa-aikatyön mahdollistamisen tärkeyttä, joillekin osatyökykyisille se on ainoa työllistymisen vaihtoehto. Osa-aikatyössä kannatettiin ns. lineaarisen mallin luomista palkkatyön ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovittamiseen. Tällöin henkilö voisi työskennellä osa-aikaisesti ja työkyvyttömyyseläke täydentäisi osa-aikaisesta työstä saatavaa palkkaa. Tämän ohella työsuhteen olisi oltava vakaa. Jos työsuhte olisi lyhytaikainen, työntekijän ei välttämättä kannattaisi siihen lähteä, koska osa etuuksista heikkenisi, tilanteen palauttaminen olisi hankalaa ja veisi aikaa sen jälkeen, kun työ on loppunut.

#### 7.1.5 Tuen hyväksyttävyyden, suuruuden ja kilpailuvaikutukset, taloudelliset vaikutukset

Useat lausijat arvioivat, että mallin nettohyödyt ovat selkeitä ja tukevat osatyökykyisten tukemisen hyväksyttävyyttä, vaikka hyväksyttävyyttä voisivat vähentää mallin korkeat kustannukset. Kustannusten ja hyötyjen eriytyminen eri tahoille ja ajallisesti eri vaiheisiin saattaisi johtaa myös osaoptimointiin (esimerkiksi kustannussäästöjen painottamiseen). Mallin tavoitteena tulisi myös olla kokonaistuotannon lisääntyminen eikä se saisi syrjäyttää olemassa olevaa työtä.

Kilpailuhaittojen välttämiseksi tuki saisi kompensoida vain työkyvyn alenemisesta aiheutuvia taloudellisia rasituksia, koska eräiden lausujien mukaan julkisessa tuessa tulee olla lähtökohtaisesti kyse osatyökykyisten tuottavuuden alentuman kompensoimisesta. Toisaalta työmarkkinoiden monimuotoisuuden ja positiivisen erityiskohtelun vuoksi tuen tulisi ehkä kohottaa osatyökykyinen hieman parempaan asemaan kuin missä täysin työkykyinen henkilö on.

YK:n vammaissopimukseen ja yhdenvertaisuuslakiin, joiden katsotaan vammaisjärjestöjen mukaan edellyttävän vammaisten henkilöiden positiivista erityiskohtelua. Ruotsin mallia on kritisoitu siitä, että tulostavoitteet voivat johtaa suurta tukea tarvitsevien ihmisten syrjäyttämiseen toiminnan piiristä. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Joidenkin lausujien mukaan Suomen mallin tulisi olla viimesijainen keino työllistää, jos henkilö ei muutoin työllistyisi. Kohderyhmä tulisi rajata vaikeimmassa asemassa oleviin, jolloin vaikeimmassa asemassa olevat voivat selviytyä vähemmällä tuella ja kilpailuhaitat vähenevät. Sopimusten hyödyntämiselle tulisi myös asettaa enimmäismääriä.

Joissain lausunnoissa tuen määräksi oletettiin noin 50 - 66% palkasta Ruotsin tapaan. Työkyvyn alarajan arvioitiin 25-30 % ja vuosittaiseksi tueksi arvioitiin noin 300 - 350 milj. euroa. Työllistettäviä olisi noin 10 000 - 12 000 osatyökykyistä).

#### 7.1.6 Suomen mallissa vältettävät asiat, valmennus työhön

Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että työllistämiseen tulee olla käytettävissä (oma henkilöstön tai ostopalveluna) riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä, muun muassa työhön valmennuksessa ja työkykyyn liittyvässä ohjauksessa. Osatyökykyiset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja jokaista on kohdeltava yksilöllisten tarpeiden perusteella. Osatyökykyisten työllistyminen vaatii usein laajoja ja pitkäkestoisia toimia. Yksilölliset palvelut ja riittävän pitkäkestoinen tuki sekä työkyvyn ja osaamisen arviointi, työtehtävien räätälöinti ja digitaaliset ratkaisut ovat keskeisiä asioita etsittäessä ratkaisuja työllistämiseen.

Mallin toivotaan olevan pysyvä ratkaisu, jota voidaan kehittää ja myös kehitetään kokemusten karttuessa. Malli ei saisi lukita ihmisiä piiriinsä eikä haitata siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Siirtymistä tulisi tukea ja valmentavan otteen tulisi jatkua myös avoimien markkinoiden työpaikkaan siirtymisen jälkeen, jotta siirtyneet henkilöt eivät palaisi mallin piiriin.

Joidenkin lausujien mukaan tuki tulisi ulottaa työmarkkinoille saakka esimerkiksi työtehtävien räätälöinnin ja henkilökohtaisen tuen kautta. Asiakas ei saisi osallistua toistuvasti kuntouttavaan työtoimintaan ja/tai palkkatyöhön ilman, että prosessi etenee siitä eteenpäin. Vaarana on myös työkeskuksissa havaittu ilmiö, jossa parhaista ja tuottavimmista työntekijöistä ei haluta luopua ja siksi heitä ei kannusteta hakeutumaan avoimille markkinoille. Lausunnoissa varoitettiin myös ns. kermankuorinnasta eli mallin piiriin ei saisi ottaa liian helposti työllistyviä vaan erityisesti paljon tukea tarvitsevia. Vaarana voi myös olla, että mallin avulla työllistyvä osatyökykyinen voi pudottaa pois sellaisia osatyökykyisiä, jotka eivät ole vielä toistaiseksi vaikeasti työllistettäviä työttömiä. Mallin piirissä työskentelystä ei myöskään saa syntyä haitallista leimaantumista.

Mallin tulee tarjota ns. oikeita töitä ja asianmukaista palkkaa. Puuhastelua ja vähäisen työkorvauksen maksamista on vältettävä. Keskeistä on työntekijän toimeentulon turvaaminen palkkatulolla ja tarvittaessa palkkatulon ja sosiaaliturvan yhteensovituksella. Eräät lausunnonantajat totesivat, että mallilla ei saa heikentää nykyisten vastaavia palvelujen tuottavien toimijoiden asemaa. Olisi myös vältettävä erillisen osatyökykyisten ryhmän luomista, joten heidän asemansa olisi huomioitava osana työllisyyspalveluiden kokonaisuutta.

#### 7.1.7 Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia

Lausunnoissa painotettiin vahvaa tukea avoimille työmarkkinoille siirtymiseen. Työhön valmentajia ja monialaisesti osaavia ohjaajia olisi oltava riittävästi, jotta osatyökykyisen yksilöllisiä tarpeita ja osaamista voitaisiin kehittää oikealla tavalla, laatia työurasuunnitelma ja ohjata osatyökykyistä tarjolla oleviin palveluihin sekä kyettäisiin neuvomaan työnantajaa eläke-, tuki- ja mukautus- ym. asioissa. Ruotsissa alle 30-vuotiaiden työllistymistä edisti tehokkaimmin työpaikoille viety tuetun työllistymisen malli yhdistettynä henkilökohtaiseen neuvontaan.

Mallin tulisi huomioida nykyiset toimijat (välityömarkkinatoimijat, kunnat, työeläkeyhtiöt, kolmas sektori), muut ohjelmat, mallit ja strategiat (muun muassa kuntoutuskomitean jatkotoimet, työkykyohjelma, hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelma, yhteiskunnallisten yritysten strategia, IPS-malli, alihankintamallin pilotointi, mielenterveysohjelma). Suomen vahvuutena on ollut yhteistoiminnallisuus ja laaja sitoutuneisuus osatyökykyisten työllistämiseen yli sektori- ja organisaatorajojen, jota tulisi edelleen jatkaa ja vahvistaa.

Vammaisjärjestöt muistuttivat asenteista. Avoimien työmarkkinoiden vastuuta työelämän monimuotoisuuden kehittämisessä tulisi korostaa erityisesti julkisen sektorin osalta (pakolliset työllistämismallit). Havaintoina lausunnoissa nostettiin esiin muun muassa ruotsinkielisten

palvelujen tarve, yksityisten palveluntuottajien hyödyntäminen sekä se, että eri toimijoiden, toimintojen, tukien ja prosessien moninaisuus haittaa ja vaikeuttaa osatyökykyisten rekrytointia yrityksiin. Omaa työmarkkina-asemaa omin ponnisteluin parantavalle henkilölle tulisi maksaa kannustinpalkkio. Osatyökykyisten työllistäminen työ vaatii myös riittävän volyymin, jotta työskentely on tehokasta ja sitä voidaan tarjota kunkin yksilöllisiin tarpeisiin.

## 7.2 Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta arvioi hallituksen esitystä erityisesti EU-valtiontuen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Lausunnon mukaan neuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä arviota toimenpiteen luonteesta valtiontukea. Jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää osatyökykyisten työllistymistä, voidaan lähtökohtaisesti pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Valtiontukea koskevana menettelytapana vuosittaisiin maksuihin voidaan soveltaa komission SGEI-päätöstä edellyttäen, että päätöksen mukaiset edellytykset täyttyvät.

Yritystukineuvottelukunta kiinnitti huomiota siihen, että lausuntoa pyydettyä ei vielä käynyt tarkemmin ilmi, miten SGEI-päätöksen edellytykset täyttyvät Työkanava Oy:lle myönnettävän vuosittaisen määrärahan osalta. Päätöstä sovelletaan ainoastaan silloin, kun yritykselle on annettu toimeksianto SGEI-palvelun tuottamisesta. Lausuntoa pyydettyä ei myöskään käynyt ilmi, miten SGEI-palvelusta maksettava korvaus on tarkoitus yksityiskohtaisemmin määrittää, konkreettisemmat toimet ylikompensaation välttämiseksi eikä toimet liiallisten korvausten valvonnasta. Esitys oli puutteellinen myös sen osalta, kuinka 20 miljoonan euron peruspääoma olisi tarkoitus myöntää perustettavalle yhtiölle EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti. Mikäli peruspääoma myönnetään markkinaehtoisesti, tulee silloin huomioida niin kutsuttu markkinataloustoimijaperiaate. Jotta voidaan määrittää, onko julkisyhteisön sijoitus valtiontukea, on tarpeen arvioida, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen sijoituksen samoissa olosuhteissa (ks. komission valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto C/2016/2946 EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1—50).

Tuen yleisen arvion osalta neuvottelukunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös ehdotuksen lukuisiin puutteisiin. Tuen tavoite, markkinapuute, tarkoituksenmukaisuus, kustannustehokkuus, kilpailuvaikutukset, kannustava vaikutus, vaikuttavuuden arviointi ja kannattavan toiminnan edellytysten arviointi ovat kohtia, joiden täydentäminen tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Yritystukineuvottelukunnan lausunnossa mainitut seikat huomioitaisiin täydentämällä lain 3 § säännöksiä. Erityisesti komission SGEI-päätöksen mukaisen nettokustannuslaskelman määräytymisestä voitaisiin antaa tarvittaessa tarkempia ohjeita työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellään jälkeen, kun yhtiön rahoituksen tarkemmat yksityiskohdat, pääomituksen liittyvät liiketoimintatavoitteet, liikevaihtotavoitteet ja toimialat täsmentyvät toiminnan käynnistytessä.

## 7.3 Lausunnot hallituksen esityksestä ja niiden huomioiminen

Hallituksen esitys lähetettiin 22.6.2021 laajalle lausuntokierrokselle. Lausuntoja saatiin 17.8.2021 mennessä 101 kappaletta. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla osoitteessa <https://tem.fi/hankehaku> tunnuksella [TEM053:00/2021](https://tem.fi/hankehaku).

Pääosin lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti uuden yhtiö perustamiseen. Joidenkin lausuntojen mukaan yhtiö täyttää pitkään tunnistetun aukon osatyökykyisten palvelujärjestelmässä ja mahdollistaa myös työkyvyttömyyseläkkeellä oleville pääsyn työhön.

Monissa lausunnoissa nousi kuitenkin esille huoli siitä, mikä vaikutus yhtiön toiminnalla on olemassa oleviin välityömarkkinatoimijoihin. Tästä syystä yhtiön toimintaan kaivattiin selkeämpiä rajoituksia ja ehtoja toiminnan kohdistumisesta valittuun osatyökykyisten ryhmään.

Lausuntopalaute jakaantui keskeisiin ehdotuksiin seuraavasti:

### 7.3.1 Yhtiön toiminnan kohdistuminen

Lausunnoissa pyydettiin esittämään näkemyksiä yhtiöön työllistettävien henkilöiden kohderyhmästä. Esityksen mukaan yhtiön tehtävänä olisi työllistää kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asetmassa olevia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita.

Esitysluonnoksen mukaan osatyökykyisyyden arvioisi työ- ja elinkeinotoimisto sen perusteella, vähentääkö asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma henkilön mahdollisuuksia saada työtä. Edelleen edellytettiin sekä halua tehdä työtä sekä työllistymismahdollisuuden viimesijaisuutta.

Pääosin lausunnoissa oltiin tyytyväisiä kohderyhmämäärittelyyn, mutta lähes kaikissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen määrittellä ja kuvata työ- ja elinkeinotoimiston arviointiprosessi tarkemmin lain perusteluissa.

Monet työ- ja elinkeinotoimistot sekä osa kunnista katsoivat, että kohderyhmän määrittelyä tulisi laajentaa myös muiden syiden vuoksi vaikeassa asemassa oleviin työhaluisiin työttömiin työnhakijoihin, jotta nämä olisivat yhdenvertaisessa asemassa osatyökykyisten kanssa. Joissain lausunnoissa esitettiin lisäksi osatyökykyisyyden määrittelyn laajentamista sairauden ja vamman ohella myös sosiaalisen osatyökykyisyyden huomioiviin tekijöihin.

Useat välityömarkkinatoimijat toivat puolestaan esille kantansa, jonka mukaan olisi tarpeen tiukentaa kohderyhmän määrittelyä rajaamalla se esimerkiksi työkyvyttömyysetuutta saaviin henkilöihin, jotta vältettäisiin päällekkäisyys nykyisten välityömarkkinatoimijoiden palvelutoiminnan kanssa. Useat vammais- ja potilasjärjestöt sekä osa työ- ja elinkeinotoimistoista ehdottivat, että työkyvyttömyysetuuden saajat rajaisiin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuden ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti kuitenkin lausunnossaan perusteltuna kohderyhmämäärittelyyn sisältyvää osatyökykyisten positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään poistamaan rakenteita, joiden vuoksi vammaisten henkilöiden pääsyä yhdenvertaisiin työelämäoikeuksiin ei nykyisellään voi toteutua. Lausunnon mukaan positiivisen erityiskohtelun hyödyntämisen voidaan tämänkaltaisessa tilanteessa katsoa olevan myös valtiovallan velvollisuus perustuslain 6, 18 ja 22 §:ien nojalla.

Lausujista vammais- ja potilasjärjestöt, eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu esittivät lausunnoissaan ”vika”-käsitteen poistamista. Lausunnoissa sitä pidettiin vanhentuneena ja loukkaavana. Nämä kannanotot huomioitiin poistamalla lain kohderyhmämäärittelyä käsitte ”vika” sen jälkeen, kun asiasta oli vielä kuultu vammais- ja potilasjärjestöjen asiantuntijoiden lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoita, jotka katsoivat, ettei käsitteen poisto sulje lain soveltamisalasta mitään käsitteen tarkoittamaa ryhmää.

Pääosa työ- ja elinkeinotoimistoista toi lausunnoissaan esille, että osatyökykyisyyden määrittely esityksen tarkoittamalla tavalla tulisi määritellä tarkemmin joko esityksen pykäläkohtaisessa perustelussa tai muulla soveltuvalla tavalla. Työ- ja elinkeinotoimistot toivat myös esille huolen asiantuntijoidensa osaamisen riittävydessä. Myös muut tahot kiinnittivät huomiota etenkin työhön halukkuuden ja viimesijaisuuden määrittelyn haasteellisuuteen.

Työ- ja elinkeinotoimistojen näkemyksiä pyrittiin huomioimaan lisäämällä täsmennyksiä sekä yleisperusteluihin että säädöskohtaisiin perusteluihin.

Etenkin kunnat toivat esille lausunnoissaan tarpeen täsmentää yhtiön työllistämistoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan välistä suhdetta viimesijaisuuden osalta. Lausuntojen perusteella ei kuitenkaan ilmennyt tarvetta tehdä muutoksia ehdotettuun säätelyyn, koska työllistyminen yhtiöön olisi kuntouttavaan työtoimintaan nähden viimesijaisin vaihtoehto. Lain perusteluja tarkennettiin kuitenkin asian selventämiseksi.

Kohderyhmän osalta eri näkemyksiä edustavat lausunnot huomioitiin siten, että laissa ei ehdoteta kohderyhmää laajennettavaksi osatyökykyisistä muihin henkilöryhmiin eikä kohderyhmää määriteltäisi osatyökykyisyyden osalta laajemmin kuin vamman tai sairauden aiheuttamaan työmarkkinahaittaan. Lausuntojen perusteella ei myöskään nähty tarvetta tehdä muutoksia julkiseen työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin työkyvyttömyyseläkettä saavien osalta, koska laki mahdollistaa jo nyt eri osatyökykyisten ryhmien asiakkuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Lähes kaikissa lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota tarpeeseen määritellä ja kuvata työ- ja elinkeinotoimiston arviointiprosessi tarkemmin lain perusteluissa. Tämä seikka huomioitiin siten, että lain perusteluihin kuvattiin aiempaa yksityiskohtaisemmin ja laajemmin osatyökykyisten määrittely ja mekanismi, jolla heidän valitaan ja ohjataan yhtiön palvelukseen.

### 7.3.2 Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala

Lausunnoissa pyydettiin esittämään näkemyksiä ehdotuksesta, jonka mukaan yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Laissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista.

Useimmissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota yhtiön toiminnan kannattavuustavoitteeseen. Vaikka yhtiö ei tavoittele varsinaista liikevoittoa, tulisi sen olla pidemmällä aikavälillä elinkelpoinen eikä yhtiö saisi toiminnallaan häiritä markkinoita. Muutaman lausujan mukaan tuloksellisuustavoitteesta voitaisiin toiminnan sosiaalisen luonteen vuoksi kokonaan luopua.

Suurimmassa osassa lausuntoja kiinnitettiin huomiota yhtiön liiketoimintaan mahdollisesti sisältyviin kilpailuvaikutuksiin. Työkanava Oy:n kilpailijoita olisivat yritykset, välityömarkkina-toimijat sekä henkilöstövuokrausta harjoittavat toimijat. Markkinoilla toimii siten lukuisia järjestöjä ja yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja mitä Työkanava Oy:n on tarkoitus tarjota. Vaihtoehtoisena tapana olisi hyödyntää nykyisiä välityömarkkinatoimijoita verkostomaisella toimintamallilla.

Lausunnoissa toimialoista nostettiin esille erityisesti siivouspalvelut, joista on jo runsaasti olemassa markkinaehtoista tarjontaa. Henkilöstövuokrauksessa ei eräiden lausujien mukaan ole nähtävissä markkinapuutetta. Yrityksiä ja vastaava toimintaa harjoittavia järjestöjä edustavien tahojen mukaan yhtiön tulisi pidättäytyä kokonaan toimimasta aloilla, joilla on jo riittävästi yk-

sityisten yritysten tai järjestöjen tarjontaa. Yhtiö voisi kuitenkin toimia esimerkiksi työvoimapulasta kärsivillä toimialoilla tarjoamalla muille toimijoille vuokratyövoimaa tai alihankintapalveluja. Ennen toiminnan aloittamista jollakin uudella toimialalla tai alueella yrityksen tulisi laatia markkinakartoitus.

Kilpailutilanne ja markkinoiden tarjonta vaihtelevat lausujien mukaan suuresti alueittain ja toimialoittain. Isommissa kaupungeissa on enemmän tilaa kilpailulle, pienemmillä alueilla Työkanava Oy:n kaltainen toimija voisi helposti syrjäyttää alueen omaa tarjontaa, joten toimintaa ei saisi kohdistaa liian pieniin kuntiin ja kaupunkeihin. Ehdotettu 10 prosentin yläraja voi olla sekin liikaa, jos toimitaan alalla, jossa on suuret volyymit. Liikevaihtoa ei tulisi arvioida valtakunnallisesti vaan alueellisesti. Yhtiön ei tulisi pyrkiä yhtä laajaan toimintaan mitä Ruotsin Samhall harjoittaa. Tuotannollisesta toiminnasta olisi syytä pidättäytyä.

Lausujat kannattavat laajasti hinnoittelua ja markkinaosuutta seuraavan ja arvioivan neuvottelukunnan perustamista, joskin sen työ nähdään haasteellisena. Neuvottelukunnassa tulee olla riittävästi eri toimialoja ja liiketoimintaa tuntevia henkilöitä.

Työkanava Oy olisi hankintayksikkö ja sen toivotaankin ostavan itse kehittämispalveluja eri toimijoilta.

Kilpailunäkökohdista esitetyt kannanotot otettiin huomioon lisäämällä lakiin pykälä kilpailu- ja valtioneuvostonvalvontaan huomioimisesta. Yhtiön markkinaosuuden ei tulisi olla millään toimialalla tai alueella olla niin merkittävä, että se vääristää kilpailua. Lain perusteluissa tuotaisiin esille lausunnoissa esitetyjä havaintoja alueittaisista ja toimialakohtaisista seikoista. Laissa muistutettaisiin myös kilpailulain ja erityisesti kilpailuneutraliteettisääntelyn huomioimisesta. Tukeen sovellettaisiin EU-valtioneuvostonvalvontaa, kuten esimerkiksi mahdollisen liiallisen tuen takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Neuvottelukunnan roolia ja riippumattomuutta vahvistettaisiin siten, että neuvottelukunnan nimittäisi työ- ja elinkeinoministeriö, joka voisi asettamiskirjeessä antaa tarvittaessa myös ohjausta neuvottelukunnalle.

### 7.3.3 Muita havaintoja

Erityisesti kuntien ja kaupunkien lausunnoissa muistutettiin vireillä olevasta hankkeesta siirtää TE-toimistojen työllisyyspalvelut kuntien hoidettavaksi ja pyydettiin sen huomioimista lakiesityksessä. Lausunnoissa muistutettiin myös kuntien nykyisestä roolista heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymisessä.

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan otettaisi kantaa valmistelussa olevaan uudistukseen, jonka on tarkoitus toteutua vuonna 2024. Mahdolliset Työkanava Oy:n tehtäviin heijastuvat muutokset toteutettaisiin osana myöhempää uudistusta.

Muutamissa lausunnoissa yhtiön ohjausta ja valvontaa koskevaa sääntelyä pidettiin osakeyhtiölain jo antamiin valvontakeinoin nähden päällekkäisenä ja hallinnollisesti raskaana. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on jo muutoinkin osana talousarviomenettelyä ja valtionyhtiöiden valvontaa mahdollisuus ohjata ja valvoa yhtiön toimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on lisäksi omistajaohjauksen puitteissa lukuisia mahdollisuuksia ohjata yhtiötä. Erityisesti oikeusministeriö arvioi, ettei ole esitetty syitä poiketa osakeyhtiölain mukaisista menettelyistä.

Lausuntopalaute huomioitiin tältä osin siten, että yhtiön valvonnassa ja ohjauksessa noudatettaisiin lähinnä osakeyhtiölain mukaisia menettelyjä. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi yhtiökoukussa ja muussa on ohjauksessa arvioida yhtiötä koskevan lain ja eduskunnan asettamien tavoitteiden ja toteutumista.

## 8 Säännöskohtaiset perustelut

### 8.1 Laki Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä

**1 §. Työkanava Oy:n yhtiömuoto ja omistajaohjaus.** Pykälässä säädettäisiin yhtiön yhtiömuodosta ja omistajaohjauksesta. Lailla perustettaisiin uusi Työkanava Oy -niminen valtion osakeyhtiömuotoinen erityistehtäväyhtiö. Yhtiö olisi kokonaan valtion omistama. Yhtiöllä olisi yhteiskunnallisesti merkittävä tehtävä työllistää vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä henkilöitä. Tavoitteena olisi myös osatyökykyisten työllisyysasteen nostaminen osana hallituksen tavoitetta lisätä työllisyyttä.

Työkanava Oy olisi työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva osakeyhtiö. Yhtiön omistaja-ohjaukseen sovellettaisiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

Työkanava Oy:n tehtävistä ja toiminnan kohdentumisesta tiettyyn osatyökykyisten ryhmään olisi tarpeen säätää lailla, koska yhtiön toiminta kohdistuisi vain siinä määriteltyyn kohderyhmään. Yhtiölle ei olisi tarkoitus osoittaa julkisia hallintotehtäviä, mutta sen toiminta ehdotetaan rahoitettavaksi pääosin valtion talousarviosta myönnettävällä määrärahalla tai muulla julkisen vallan osoittamalla rahoituksella, joten myös tästä syystä yhtiön toiminnasta olisi syytä säätää lailla.

Yhtiölle annettaisiin lailla myös julkinen palveluvelvoite, jonka rahoitukseen sovellettaisiin EU:n valtioneuvoston ehtoja. Julkinen palveluvelvoite voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle taloudelliseen toimintaan. Tukijärjestelyn tulisi olla määräaikainen, joten yhtiölle myönnettävän julkisen tuen enimmäiskesto voisi olla 10 vuotta. Yhtiölle annettu palveluvelvoite voisi siten olla voimassa enintään vuoden 2032 loppuun saakka. Tämän jälkeen palveluvelvoite voitaisiin asettaa uudelleen.

Laissa säädettäisiin myös yhtiön organisaatiosta, markkinaehtoisuuden huomioimisesta ja tulostavoitteista. Yhtiön toimintaan sovellettaisiin osakeyhtiölakia, ettei tässä laissa toisin säädetä.

**2 §. Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala.** Pykälässä säädettäisiin yhtiön keskeisestä tehtävästä ja toimialasta. Pykälän 1 momentin mukaan Työkanava Oy:n tehtävänä olisi edistää heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten työstä-työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille.

Pykälän 2 momentin mukaan tehtävänsä toteuttamiseksi Työkanava Oy:n tulisi harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa. Työkanava Oy:n toimialana voisi olla myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa ja sillä voisi olla tytäryhtiöitä. Yhtiön ei ainakaan toiminnan ensimmäisinä vuosina tulisi harjoittaa muuta kuin varsinaista työntekijöiden välittämistä muiden työntajien palvelukseen esimerkiksi alihankintana tai työvoimaa vuokraamalla.

Työkanava Oy voisi toimia yhtiön tavoitteisiin ja toiminnan luonteeseen nähden parhaiksi katsotuilla toimialoilla. Toimialat voisivat vaihdella työntekijöiden ja markkinoiden kysynnän mu-

kaan. Mahdollisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut (suurkeittiöt), rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivatehtävät, kotipalvelut, verkkokaupan logistiikkaan liittyvät tehtävät, kiertotalouden tehtävät ja erilaiset toimistotyöt. Työ olisi ensisijaisesti avustavaa työtä tai muuten suorittavia tehtäviä. Yhtiö voisi toimia koko Suomen alueella monipaikkaisesti ja etätyömahdollisuudet huomioiden.

Yhtiön asiakkaita voisivat olla julkisen sektorin toimijat, järjestöt ja yritykset ja tarvittaessa myös yksityiset kuluttajat. Työkanava Oy voisi hankkia työpaikkoja osatyökykyisille osallistumalla esimerkiksi julkisiin ja yksityisten yritysten järjestämiin tarjouskilpailuihin. Se voisi markkinoida palvelujaan normaaliin tapaan.

Tarvittaessa yhtiö voisi toiminnan vakiinnuttua käynnistää myös omaa tuotantotoimintaa (esimerkiksi pesulapalveluja), mikäli se katsottaisiin yhtiön toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tytäryhtiöiden toimintaan asetettaisiin kuitenkin joitain rajoitteita. Jos tytäryhtiön osakkeiden arvo olisi huomattava tai jos tytäryhtiön yhtiösuhdetta olisi muuten pidettävä merkittävänä taikka jos tytäryhtiö harjoittaisi merkittävää uutta palvelutoimintaa tarvitaan tytäryhtiön perustamiseen sekä tytäryhtiön osakkeiden hankintaan ja luovutukseen valtioneuvoston lupa. Toiminnan kustannusrakenteen läpinäkyvyyden vuoksi Työkanava Oy ei saisi antaa tytäryritykselleen konserniavustusta.

Osatyökykyisten arviointi ja osoittaminen yhtiöön tehtäisiin työ- ja elinkeinotoimistossa. Yhtiöllä olisi kuitenkin jonkin verran liikkumavaraa valita näistä henkilöistä yksittäiseen työtehtävään ja parhaat valmiudet omaava henkilö. Yhtiön toiminnassa huomioitaisiin mahdolliset valtion talousarviossa asetetut työllistämistä koskevat velvoitteet ja ehdot. Yhtiöllä ei olisi erityistä osatyökykyisten kehittämistoimintaa, mutta sillä voisi olla yritystoimintaan normaalisti liittyviä henkilöstön kehittämispalveluja, kuten henkilöstön koulutusta.

Pykälän 3 momentin mukaan yhtiön tulisi toimia normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti tuloksellisesti, mutta sen varsinaisena tavoitteena ei olisi tuottaa omistajilleen liikevoittoa. Palvelut tulisi hinnoitella toiminnan kustannukset ja rahoitus huomioiden siten, että yhtiöllä on edellytyksiä pidemmällä aikavälillä kannattavaan toimintaan ja yhtiön liiketoiminnan normaaliin kehittämiseen. Mahdollinen ylijäämä käytettäisiin yhtiön toiminnan kehittämiseen. Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otettaisiin huomioon Työkanava Oy:n tulostavoitetta asettaessa.

**3 §. Kilpailu- ja valtiontukisääntelyn huomioiminen.** Pykälässä todettaisiin kilpailu- ja valtiontukisääntelyn sekä hankintalain soveltuminen yhtiön toiminnassa. Pykälän 1 momentin mukaan Työkanava Oy:n olisi harjoitettava toimintaansa siten, ettei se vääristä kilpailua. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun olisi oltava markkinaehtoista ja siinä tulisi huomioida toiminnan todelliset kustannukset. Yhtiön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan sovellettaisiin normaaliin tapaan kilpailulakia (12.8.2011/948) vastaavasti kuin muihinkin yrityksiin.

Yhtiöön sovellettaisiin muun muassa julkisesti omistettuja yhtiöitä koskevaa kilpailulain 4 a luvun mukaista säädöstä kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (ns. kilpailuneutraaliteettivaatimus). Kilpailulain 4 a luvun 30 a §:ssä säädetään kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan esimerkiksi valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Virasto valvoo myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista. Tarvittaessa kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee asettaa



kielto, määräys tai muu velvoite, jolla varmistetaan markkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Virastolla on toimivalta arvioida myös hankintayksiköitä eli julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain toteutumista.

Työkanava Oy:n toimintaa olisi harjoitettava siten, ettei yhtiön toiminta vääristä kilpailua. Yhtiö saa toimintaansa huomattavan julkisen tuen, joka voisi ohjautua kilpailua vääristävästi markkinoille. Tästä syystä yhtiön tulisi välttää toimimista sellaisilla markkinoilla, jossa on jo muutoinkin runsaasti tarjontaa. Yhtiön toiminta voisi häiritä kilpailua markkinoilla, jos sen markkinaosuus nousee jollain alueella tai toimialalla merkittäväksi. Markkinaosuutta voidaan tarkastella toimialoittain tai alueellisesti. Markkinaosuus voisi kuitenkin olla vähäistä suurempi esimerkiksi silloin, kun ao. toimialalla tai alueella ei ole kysyntään nähden riittävästi tarjontaa tai palvelua suunnataan jollekin erityiselle asiakasryhmälle. Arvioinnissa voidaan hyödyntää tämän lain 6 § 3 momentissa mainitun neuvottelukunnan asiantuntemusta. Tarvittaessa yhtiön tulisi tehdä markkinakartoitus ennen toiminnan laajentamista uudelle toimialalle tai alueelle. Kilpailun vääristymisen arviointi tehtäisiin aina tapauskohtaisen harkinnan mukaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa kilpailulain toteutumista.

Työkanava Oy:n toimintaan ja rahoituksen ehtoihin sovellettaisiin EU:n valtiontukisääntelyä ja erityisesti EU:n yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin annettavaa tukea koskevaa SGEI-sääntelyä. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:52), jonka puitteissa toteutetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) rahoitettavia toimenpiteitä, on kuvattu Työkanava Oy:n rahoituksen kohdentumista. Suunnitelma on toimitettu Euroopan komission arvioitavaksi toukokuussa 2021, ja sen sisältämistä toimenpiteistä on käyty laajat keskustelut komission kanssa. EU:n neuvoston ennakoidaan tekevän Suomen suunnitelmaa koskevan toimeenpanopäätöksen komission ehdotuksesta syksyllä 2021.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukainen RRF-rahoitus kohdistuisi liiketoimintaa harjoittavan erityistehtäväyhtiön käynnistämävaiheen alkuinvestointeihin. Toiminnan käynnistäminen edellyttäisi osakeyhtiön pääomittamista ja tuki kohdistuisi toimitilojen sekä työvälineiden ja -koneiden hankintaan, liiketoiminnan käynnistämisen edellyttämään markkinointiin ja osatyökykyisiin kohdistuvien negatiivisten ennakoasenteiden vähentämiseen sekä yrityksen henkilöstökuluihin.

Suunnitelman mukaan uudelta toimijalta edellytetään pidemmällä aikavälillä, että noin 40 % liikevaihdosta syntyy tuotteiden, palveluiden tai osatyökykyisen työpanoksen myynnistä. Toiminnan muutaman alkuvuoden aikana olisi kuitenkin todennäköistä, ettei myynti vielä yllä tälle tasolle. RRF rahoitusta tulnaisiin käyttämään alkuvaiheen pienemmän myynnin aiheuttaman erityisen kulurakenteen kattamisen sekä yhtiön alkuvaiheen investointeihin. Uuden yhtiön ainoana tehtävänä olisi SGEI-palveluna työllistää niitä osatyökykyisiä, joille työllistyminen ilman tällaista toimijaa ei olisi mahdollista. Palvelun toteuttamiseksi rahoitustarve olisi pysyvä ja toimintaan osoitettaisiin vuosittain 10 miljoonan euron avustus. Haettava RRF-rahoitus liittyisi käynnistämävaiheen erityistilanteeseen, jossa palkkauskustannukset ja toimitilojen, välineiden ja mahdollisten raaka-aineiden hankinta ovat myyntiin nähden erityisen suuret. Uudella toimijalla ei olisi näitä resursseja ennestään.

Toiminnan kustannuksiksi on arvioitu suunnitelmassa noin 25 000 euroa jokaista työllistettävää kohden vähennettynä myynnin arvolla, kun tarvittavat alkuinvestoinnit on tehty. RRF-rahoitusta käytettäisiin vuosina 2022 ja 2023, jonka jälkeen myynnin tulisi olla noin 15 000 euroa työllistettävää osatyökykyistä kohden. Yhtiöön työllistyvät osatyökykyiset palkattaisiin normaalin työ- ja palkkausedoin eikä yhtiön pääomittaminen tai SGEI-palvelusta maksettava valtionavustus sisältäisi yhtiön työntekijöiden toimeentulon tueksi maksettavia etuuksia.

Yhtiön vuosittaiseen avustukseen ja toimintaan sovellettaisiin EU:n yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin annettavaa tukea koskevaa SGEI-sääntelyä. Yhtiölle valtion talousarviossa myönnetyn avustuksen tulisi olla oikeassa suhteessa sille asetettuihin palvelutavoitteisiin nähden. Tuki ei saisi olla todellisiin kustannuksiin verrattuna ylikompensoiva. Tuen määrän oikeasuhtaisuus olisi osoitettava SGEI-raportointia koskevien määräysten mukaisesti. Tavoitteiden toteutumista tulisi seurata myös osana työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjausta.

Pykälässä muistutettaisiin myös siitä, että Työkanava Oy täyttäisi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 § 4) kohdassa tarkoitetun julkisoikeudellinen laitoksen määritelmän eli se olisi hankintayksikkö, mutta pääosin avoimille markkinoille suunnatun myynnin vuoksi se ei olisi valtion sidosyksikkö. Yhtiö olisi myös palveluja myydessään lain 24 §:ssä tarkoitettu toimija. Työkanava Oy voisi siten osallistua hankintalain 24 § mukaisesti järjestettyihin, varattuja hankintasopimuksia koskeviin tarjouskilpailuihin. Hankintayksiköt voivat varata tarjouskilpailuun osallistumisen tapahtuvaksi työohjelmien puitteissa taikka rajoittaa tarjouskilpailuun osallistumisen työkeskuksille tai vastaaville toimittajille, joiden päätarkoituksena on vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden sopeuttaminen yhteiskuntaan ja työelämään. Hankintalain mukaan edellytyksenä tarjouskilpailuun osallistumiselle on, että vähintään 30 prosenttia työkeskuksen, toimittajan tai työohjelman työntekijöistä on vammaisia tai muita heikommassa asemassa olevia työntekijöitä. Työkanava Oy:n henkilöstöstä pääosa on osatyökykyisiä, joten se olisi nämä ehdot täyttävä yhtiö.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä komission 20.12.2011 antaman SGEI-päätöksen edellyttämän toimeksiannon ja nettokustannuksia koskevan laskelman laatimisesta sekä niihin liittyvästä raportoinnista. Komission päätöksen mukaan korvauksen määrittämisessä on huolehdittava siitä, ettei se ole ylikompensoivaa ja mahdollisia liiallisia korvauksia valvotaan.

Komission SGEI-päätöksen artiklassa 5 annetaan ohjeistusta korvauksen maksamisesta ja sitä varten laadittavasta nettokustannusten laskemisesta. Laskelman avulla tulee osoittaa, että palvelun tuottamisesta maksettavan korvauksen määrä ei ylittä sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Huomioon voidaan ottaa yrityksen kaikki kustannukset. Investointeihin ja erityisesti infrastruktuuri-investointeihin liittyvät kustannukset voidaan ottaa huomioon, jos ne ovat välttämättömiä palvelujen tuottamiselle. Kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskiwertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. Pääoman tuottoasteella tarkoitetaan komission päätöksen mukaan sisäistä korkokantaa, jonka yritys saa sijoittamastaan pääomasta toimeksiannon keston aikana. Riskin suuruus riippuu toimialasta, palvelun tyypistä ja korvauksen ominaispiirteistä. Korvausta laskettaessa kohtuullisena pääoman tuottoasteena pidetään tuottoastetta, joka ei ylitä sovellettavaa swap-korkoa, jota on korotettu 100 peruspisteellä. Laskelmassa voidaan käyttää myös muita tuottoindikaattoreita.

Työkanava Oy:n rahoituksen tarkemmat yksityiskohdat ja pääomitukseseen liittyvät liiketoimintatavoitteet ja toimialat täsmentyisivät vielä toiminnan käynnistyessä. Tästä syystä voisi olla tarpeen antaa yhtiölle teknisempää ohjausta näiden seikkojen huomioimisessa edellä mainitun laskelman laatimisessa komission SGEI-päätöksen edellytysten täyttämiseksi. Päätöksen toteutumisesta raportoitaisiin komissiolle osana Suomen maaraporttia vuonna 2023.

**4 §. Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen.** Pykälässä säädettäisiin Työkanava Oy:n työllistettäväksi tulevista henkilöistä ja heidän valintaperusteistaan.

*Pykälän 1 momentin mukaan* Työkanava Oy voisi työllistää henkilöitä, jotka ovat pysyvästi tai pitkäaikaisesti rajoitetusti työkykyisiä tavanomaisiin työtehtäviin. Työkanava Oy voisi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia työntekijöitä. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi asiakaskunnastaan Työkanava Oy:lle sellaisia työhön halukkaita työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto huomioisi viimesijaisuuden. Viimesijaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että näiden henkilöiden osalta olisi ilmeistä, ettei työllistyminen muulle työnantajalle olisi muilla käytettävissä olevilla tukikeinoilla mahdollista.

Työkanava Oy:n toiminta kohdistuisi kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asetmassa oleviin osatyökykyisiin. Osatyökykyisen henkilön sairaus tai vamma ei yksin olisi riittävä peruste tulla työllistetyksi erityistehtäväyhtiöön vaan toiminta kohdistuisi henkilöihin, joiden kohdalla terveydellisen ongelman seurannaisvaikutukset näkyvät merkittävänä vaikeuksina saada työtä palveluista huolimatta. Työkanava Oy:n toiminnan potentiaalinen kohdejoukko olisi noin 20 000 – 30 000 henkilöä. Osa kohdejoukosta olisi työkyvyttömyyseläkkeen saajia ja osa saisi toimeentulonsa turvaamiseksi työttömyysetuutta.

Työkanava Oy:n palvelukseen työllistyminen edellyttäisi työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuutta. Niiden henkilöiden, jotka eivät jo ole työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaita, tulisi ilmoitautua työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijoiksi. Koska julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevassa laissa ei enää edellytetä työttömyyden määrittelyssä ikärajoja, työkykyisyyttä eikä työmarkkinoiden käytettävissä oloa, voisivat esimerkiksi työkyvyttömyysetuutta saavat, työnhakijaksi rekisteröityneet ja työtä tosiasiallisesti vailla olevat henkilöt olla työttömiä työnhakijoita. Henkilöt, joilla vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä on siten mahdollisuus saada työvoima- ja yrityspalveluja universaaliperiaatteen mukaisesti.

Vammaisille henkilöille tulisi mahdollistaa myös yleisten työhönsijoittumispalveluiden tehokas saatavuus. Sosiaalihuoltolain 27 d § 2 momentin mukaan erityisiä työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- ja muita tukitoimenpiteitä 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 muitakin tukitoimia. Osana kattavaa palvelukokonaisuutta henkilö voitaisiin tarvittaessa ohjata työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi.

Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi Työkanava Oy:lle sellaisia työhön halukkaita työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen olisivat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Ehdotetun sairauden tai vamman määrittelyn olisi tarkoitus olla yhdenmukainen Kansainvälisen työjärjestön ammatillista kuntoutusta ja vajaakuntoisten työllistämistä koskevan yleissopimuksen 159 kanssa, jossa käsitteellä ”vajaakuntoinen henkilö” tarkoitetaan henkilöä, jonka mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ja säilyttämiseen sekä työssä etenemiseen ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun fyysisen tai psyykkisen vamman tai vajavuuden vuoksi.

Työ- ja elinkeinotoimistot arvioivat jo nykyisikin asiakkaidensa terveydentilan vaikutusta työllistymismahdollisuuksiin. Määrittely olisi yhdenmukainen myös työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän terveystietoja koskevan säätelyn ja sitä koskevan ohjeistuksen kanssa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 3 § 1 momentin 7) kohdan mukaan henkilöasiakasrekisteriin voidaan merkitä sellaiset henkilön terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Osatyökykyisen henkilön olisi työnhaun voimassa olemiseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti esitettävä työ- ja

elinkeinoviranomaiselle sen antamassa määräajassa työvoimapalvelun tarjoamisen kannalta tarpeelliset selvitykset ammatillisen osaamisen, työhistorian ja koulutuksen lisäksi myös työkyvystä. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamista on täsmennetty, että tämä tarkoittaa tilannetta, jossa asiakkaan vamma tai pitkäaikaissairaus vähentää mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Terveystilalla on vaikutusta nimenomaan työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväalueen palvelutarpeeseen, johon palveluilla tulee vastata. Tämän arvion tekee työ- ja elinkeinotoimisto riittävän ajantasaisten asiakirjojen perusteella. Pelkkä lääkärinlausunnon tai muun lääketieteellinen asiakirjan olemassaolo ei pelkästään olisi arviointia varten riittävä selvitys, vaan työ- ja elinkeinotoimiston olisi arvioitava näiden asiakirjojen sisältämien tietojen perusteella, vähentääkö henkilön vamma tai pitkäaikaissairaus hänen mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla. Arvioinnissa voitaisiin hyödyntää työvoimapalveluja järjestämällä henkilöasiakkaalle esimerkiksi työkokeilu tai hankkimalla työkykyisyydestä muu asiantuntija-arvio. Mikäli lääkärinlausunnosta tai muusta lääketieteellisestä asiakirjasta ei ilmenisi asianmukaisesti todettua vammaa tai pitkäaikaissairautta, tämän senhetkistä tilannetta tai haittaavuuden kesto, tulisi työ- ja elinkeinotoimiston ohjata asiakas julkiseen terveydenhuoltoon.

Osatyökykyisyyden määritelmä poikkeaisi työkyvyttömyyden määrittelystä, joita käytetään pääasiassa arvioitaessa henkilön oikeutta toimeentulon turvaaviin työkyvyttömyysetuuksiin. Määrittely ei siten rajaisi kohderyhmää työkyvyttömyysetuuden saajiin tai siihen oikeutettuihin. Huomioon voitaisiin ottaa myös henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyysetuuksiin, vaikka työmarkkinoiden näkökulmasta henkilön työllistyminen on erittäin epätodennäköistä. Työkyvyttömyys ei välttämättä tarkoita työllistymismahdollisuuksien puuttumista.

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Siinä sovitaan työnhaun lisäksi palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioineista. Työllistymissuunnitelmaan kirjattaisiin henkilön halukkuus työllistyä Työkanava Oy:n palvelukseen. Suunnitelmassa todettaisiin työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaan täyttävän Työkanava Oy:n palvelukseen ehdolle asettamisen kriteerit ja mahdolliset työtehtävät, joita asiakas työkykynsä ja osaamisensa puitteissa olisi ensisijaisesti valmis tekemään. Mikäli työ- ja elinkeinotoimisto ei pystyisi käytettävissä olevilla tiedoilla arvioimaan, olisiko työnhakija-asiakas myös muilla tavoin työllistettävissä tai hänen työllistymismahdollisuuksiaan voitaisiin muilla keinoin edistää, voisi se selvittää asiaa esimerkiksi työkokeilulla tai asiantuntija-arvioilla. Työllisyys-suunnitelmassa olisi ensisijaisesti pyrittävä löytämään keinoja, joilla henkilöasiakas voi työllistyä avoimille työmarkkinoille, koulutukseen tai palkkatuettuun työhön.

Edellytyksenä Työkanava Oy:öön osoittamiseen olisi, että henkilö on halukas työllistymään. Tämä kävisi ilmi esimerkiksi työllistymissuunnitelmasta. Työ- ja elinkeinotoimiston on tehtävä yhdessä asiakkaan kanssa työllistymissuunnitelman osana kokonaisarvio työllistymismahdollisuuksista ottaen huomioon työnhakijan sairauden tai vamman laatu, ikä, työhistoria, koulustausta, palveluhistoria, työttömyyden kesto, mahdollisuudet edistää työnhakijan työllistymisedellytyksiä ja muut työllistymismahdollisuuksiin vaikuttavat seikat.

Edellytyksenä Työkanava Oy:öön siirtymiseen olisi, että työllistymissuunnitelmaa laadittaessa työ- ja elinkeinotoimiston olisi huomioitava arviossaan myös työllistymismahdollisuuden viimesijaisuus. Tämä voisi tulla esille siitä, että työttömän työnhakijan työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä tukitoimilla voi merkittävästi arviointihetkellä lisätä henkilön mahdollisuuksia tehdä työtä. Viimesijaisuudella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa joko työnhakijan saamat palvelut eivät ole johtaneet kiinnittymiseen työmarkkinoille tai on epätodennäköistä, että sillä hetkellä näillä

palveluilla voitaisiin tämä saavuttaa. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi tällöin ottaa arvioinnissa huomioon terveydenhuollon, sosiaalihuollon, kuntoutuksen, koulutuksen ja välityömarkkina-toimijoiden mahdollisuudet edistää työnhakijan työhön sijoittumista.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten tuen tarpeet ovat korostetun yksilöllisiä. Arvioinnissa voisi tulla esille esimerkiksi tilanteita, joissa tarkastelun painopiste on aiemmin ollut työvoimahallinnon palveluissa, mutta osatyökykyinen tarvitsisikin enemmän sosiaalitoimen palveluita.

Osatyökykyiset olisivat ennen Työkanava Oy:n palvelukseen siirtymistä todennäköisesti saaneet jo suuren määrän monipuolisia julkisia palveluita ja he olisivat jo kokeneet erilaisia työllistymiseen tähtääviä vaiheita. Näitä voivat olla esimerkiksi sosiaalihuoltolain 27d §:ssä tarkoitettu vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva erityistä työhön sijoittumista edistävä kuntoutus- ja muut tukitoimet. Näitä voivat saada henkilöt, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja joille työhallinnon palvelut ja toimenpiteet eivät ole riittäviä avoimille työmarkkinoille työllistymiseksi.

Osatyökykyinen olisi voinut olla mukana myös kuntouttavassa työtoiminnassa. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa siihen osallistuvan henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja näin edistää palveluun osallistuvan mahdollisuuksia osallistua työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat sellaiset pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessia. Ennen kuntouttavaa työtoimintaa tulisi ensin selvittää mahdollisuus tarjota henkilölle työtä tai työ- ja elinkeinopalveluja. Kuntouttava työtoiminta on toissijainen palvelu työ- ja elinkeinopalveluihin nähden. Koska Työkanava Oy:öön siirtymisen edellytyksenä olisi, että arviointihetkellä arvoituna henkilön mahdollisuuksia saada työtä työllistymisedellytyksiä parantavilla palveluilla ei voitaisi merkittävästi lisätä, olisi kuntouttava työtoiminta kuitenkin Työkanava Oy:öön työllistymiseen nähden ensisijaista, mikäli kuntouttavan työtoiminnan tarjoamisen muut edellytykset täyttyvät.

Viimesijaisuuden arvioimiseksi ei edellytettäisi joidenkin nimenomaisten työllistymistä ja työllistymisedellytyksiä parantavien palvelujen kokeilemistä vaan viimesijaisuuden arvioinniksi riittäisi työ- ja elinkeinotoimiston tekemä kokonaisarvio, jossa on otettu huomioon näiden palveluiden oletettu vaikutus työllistymisedellytyksiin. Tarvittaessa työ- ja elinkeinotoimisto voisi käyttää apuna esimerkiksi työvoima- ja yrityspalveluista saatavia asiantuntija-arvioita.

Arvioinnissa tulisi huomioida myös se, että osatyökykyiset muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän, jossa yksilöllisten erojen lisäksi on systemaattisia eroja esimerkiksi vammaryhmän perusteella. Erityisesti mielenterveyskuntoutujat ja kehitysvammaiset olisivat muihin sairaus- ja vammaryhmiin nähden vaikeammassa asemassa, koska heillä terveydentilan ongelmat synnyttävät sellaisia työkyvyn rajoitteita, joiden seurauksena näiden henkilöiden on keskimääräistä vaikeampi saada työpaikka. Osatyökykyisistä henkilöistä esimerkiksi kehitysvammaisista vain muutama sata henkilöä tekee työtä työsuhteisesti ja yli 2000 henkilöä on avotyötoiminnassa eli he tekevät tavallista työtä tavallisella työpaikalla ilman työsuhdetta. Avotyötoiminnassa työskentely voi sinänsä olla osoitus työhön riittävästä työkyvystä ja työhalukkuudesta, mutta rekrytointikynnys on näille tavallisille yritysten ja kuntien työpaikoille osoittautunut liian korkeaksi.

Viimesijaisuuden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös vammaan tai pitkäaikaissairauden työmarkkina-vaikutuksiin olennaisesti vaikuttavat tekijät. Näitä voisivat olla esimerkiksi

ikä, koulutus ja alueelliset tekijät. Edellytyksenä olisi kuitenkin, ettei näiden tekijöiden merkittävää vaikutusta voitaisi muilla toimenpiteillä vähentää. Näin esimerkiksi koulutuksen ja osaamisen puutteiden osalta osaamisen kehittämiseen tähtäävät palvelut olisivat ensisijaisia.

Työllistymismahdollisuuksien viimesijaisuuden arvioinnissa työ- ja elinkeinotoimiston tulisi huomioida myös erilaisten ryhmien tarpeet sekä tarve saada työpaikkoja esimerkiksi ruotsin ja saamen kieltä puhuville osatyökykyisille tai sellaisille osatyökykyisille, jotka käyttävät viittomakieltä.

Siirtyminen työsuhteeseen Työkanava Oy:öön edellyttäisi aina osatyökykyisen suostumusta ja riittävää motivaatiota työllistymiseen. Työllistymissuunnitelmaa laadittaessa pyydetäisiin henkilöasiakkaalta lupa tietojen luovuttamiseen erityistehtäväyhtiöön. Työnantajalle voidaan luovuttaa työnhakijan yksilöidyllä kirjallisella suostumuksella tietoja, jotka ovat välttämättömiä avoimen työpaikan tai kyseisen ammattialan erityisten terveydentilavaatimusten täyttämiseksi tai sellaisen työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, jonka vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Työkanava Oy:lle ei annettaisi mitään sellaisia tietoja osatyökykyisistä, joita ei annettaisi muille työnantajille.

Keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi Työkanava Oy:lle sen palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisistä henkilöistä. Eri työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia Työkanava Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palkattavaksi kulloinkin tarjolla oleviin työtehtäviin. Ennen tätä vaihetta osatyökykyisille voitaisiin antaa työvoimahallinnon tarjoamia palveluja heidän soveltuvuutensa arvioimiseksi yhtiössä tarjolla oleviin tehtäviin. Työkanava Oy vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä. Yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle annettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tehtäväksi osoittaa Työkanava Oy:n palveluihin osoitettavien osatyökykyisten lopullinen valinta. Siirtyminen työsuhteeseen Työkanava Oy:öön edellyttäisi aina osatyökykyisen suostumusta ja riittävää motivaatiota työllistymiseen. Työllisyyden kokeilukuntien viranomaiset, kuntien sosiaaliviranomaiset ja kansaeläkelaitos voisivat ohjata henkilöitä hakeutumaan alueensa työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sen arvioimiseksi, onko heidän mahdollista tulla ehdolle osoitettavaksi Työkanava Oy:lle työllistettäväksi.

Osatyökykyisyyden arviointia tehtäisiin osana työ- ja elinkeinotoimistojen normaalia asiakastyötä ja asiakkaiden työllistymisedellytysten arviointia. Osatyökykyiset ohjattaisiin Työkanava Oy:lle keskitetysti yhdestä työ- ja elinkeinotoimistosta. Työ- ja elinkeinotoimistolle annettavassa tehtävässä ei olisi kyse merkittävästä julkisesta hallintotehtävästä, joten määräys työ- ja elinkeinotoimistolle annettaisiin normaaliin tapaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Työkanava Oy voisi rekrytoida osatyökykyisiä vain työ- ja elinkeinotoimiston ehdottamista työnhakijoista ja henkilön tulisi olla edellä kuvatulla tavalla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 § 1 momentissa ja 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työtön työnhakija eli työ- ja elinkeinopalvelujen asiakas. Mikäli Työkanava Oy:lle tulisi tarve rekrytoida uusia työntekijöitä, se ilmoittaisi tarpeestaan työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinotoimisto etsisi yhtiössä avoimena oleviin työpaikkoihin asiakasrekisteristään työnhakijaehdokkaita, joilla on työllistymissuunnitelmaan merkittynä ”työ erityistehtäväyhtiössä” ja joilla on avoimena oleviin tehtäviin riittävä työkyky ja osaaminen. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi Työkanava Oy:lle tiedot ehdokkaista ja yhtiö sijoittaisi henkilöitä sille osoitetuista ehdokkaista tarjolla oleviin tehtäviin. Yhtiö ilmoittaisi työ- ja elinkeinotoimistolle ehdokkaiden sijoittumisesta eri tehtäviin.

Yksi työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi Työkanava Oy:n palvelukseen osoitettavat osatyökykyiset henkilöt. Sillä olisi tätä tehtävää varten erikoistunutta henkilöstöä, jolla olisi hyvä osaaminen Työkanava Oy:n tehtäväalasta ja liiketoiminnasta. TE-toimistojen tehtäviä koskevat mahdolliset muutokset ja niiden vaikutukset Työkanava Oy:n toimintaan huomioitaisiin myöhemässä säätelystä.

Työkanava Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita sille osoitetusta henkilökunnasta osa itse kulloinkin tarjolla oleviin yksittäisiin työtehtäviin. Tällä liikkumavaralla mahdollistetaan se, että tehtävään voidaan osoittaa henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä. Huomioitavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työntehtävän konkreettisesti käynnistytessä. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi tästä syystä osoittaa yhtiölle erityisesti toiminnan ensimmäisinä vuosina osatyökykyisiä henkilöitä riittävästi tarvetta enemmän. Pidemmällä aikavälillä ja yhteisten toimintamallien vakiintuessa tällainen tarve vähenisi, jolloin yhtiön mahdollisuutta valita sille osoitettuja henkilöitä eri työtehtäviin voitaisiin rajata voimakkaammin. Yhtiön olisi myös mahdollista käyttää työsuhteiden solmimisessa normaaleja työsuhtesopimusten mukaisia menettelyjä, kuten koeaikaa ja määräaikaista työsuhtesopimusta.

Työ- ja elinkeinotoimisto voisi tarvittaessa koostaa julkista työvoima- ja yrityspalveluista toimintamalleja, joita käyttämällä pystyttäisiin parhaiten tunnistamaan tarjolla oleviin yksittäisiin tehtäviin kykenevät henkilöt. Käytettäviä palveluja olisivat esimerkiksi erilaiset osaamiskortitukset ja työkyvyn arvio, jossa arvioitaisiin työnhakijan työkykyä suunniteltuun työhön.

Työkanava Oy:llä ei olisi erityistä palvelutoiminto-yksikköä sille osoitettujen osatyökykyisten valmennukseen. Työkanava Oy:n palvelutoiminnot rajattaisiin yhtiössä työskentelyn tukemiseen ja yhtiössä työskentelevien osatyökykyisten henkilöiden kehittämistä toteutettaisiin ensisijaisesti osana olemassa olevia työvoimapalveluja. Työkanava Oy:llä ei olisi tarkoitus antaa julkisia hallintotehtäviä, joten sen toiminta ei olisi päällekkäistä työ- ja elinkeinotoimistojen tai muiden viranomaisten toiminnan kanssa.

Työkanava Oy voisi kuitenkin kehittää työntekijöidensä valmiuksia samalla tavalla kuin muutkin yritykset. Työkanava Oy voisi tuottaa palveluja itse tai tarvittaessa ostaa täydentäviä palveluita esimerkiksi muilta välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla. Palvelut tulisivat osatyökykyiselle tarjottavaksi osana työn tekemistä. Yhtiön palveluksessa oleviin osatyökykyisiin sovellettaisiin normaaliin tapaan esimerkiksi työterveyshuoltolain (1383/2001) säännöksiä.

Työterveyshuoltolain mukaan työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoiminta tulee edistää työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa. *Työkykyä ylläpitävällä toiminnalla* tarkoitetaan työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä. Työnantajan velvollisuutena on lain 12 § mukaan järjestää työterveyshuoltoa mm. vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistämistä työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva neuvontaa ja hoitoa tai lääkinälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamista. Työntekijällä on velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka on työhön sijoitettaessa tai työn kestessä välttämätön hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi.

*Pykälän 2 momentissa* todettaisiin selventävästi, että Työkanava Oy:n koko henkilöstön palvelussuhde on työsopimussuhde. Myös osatyökykyiseen henkilöstöön sovellettaisiin siten normaalia työlainsäädäntöä.

**5 §. Työkanava Oy:n ohjaus.** Pykälässä säädettäisiin yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi yksityiskohtaisemmin Työkanava Oy:n palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta. Työkanava Oy:n omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Omistajaohjauksessa huolehdittaisiin siitä, että yhtiön yhteiskunnallisen tehtävän ja tavoitteiden määrittely toteutettaisiin yhtiön perustamista koskevan lain ja eduskunnan talousarviossa annettujen määräysten mukaisesti. Tulostavoite olisi asetettava niin, että Työkanava Oy:n olisi mahdollista saavuttaa sille tässä laissa asetetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi lisäksi tarvittaessa tarkentaa ohjausta antamalla Työkanava Oy:lle toimiohjeen ministeriön päätöksellä. Tällä varmistettaisiin, että yhtiön toimintatapa ja tavoitteet ovat selkeät. Toimiohjeeseen voitaisiin sisällyttää muun muassa tarkempia määräyksiä yhtiön ohjausvastuista, yhtiön tavoitteista ja hallinnosta sekä yhtiön raportoinnista. Ohjeessa voitaisiin tarvittaessa ottaa myös kantaa tekijöihin, joilla varmistetaan, että yhtiön toiminta on käytettävissä olevalla tuella mahdollista ja kannattavaa, vaikka yhtiö ei tavoittelekaan liiketaloudellista voittoa. Tarkempaa ohjausta voitaisiin antaa myös siitä, kuinka Työkanava Oy:n yhteiskunnallisten velvoitteiden hoito otetaan huomioon yhtiön tulostavoitetta asetettaessa.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön oikeus saada yhtiöltä riittävästi tietoja omistajaohjauksen toteuttamiseksi. Työkanava Oy:n olisi annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön omistajaohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

**6 §. Työkanava Oy:n organisaatio.** Pykälässä säädettäisiin yhtiön hallintoelimistä. Pykälän 1 momentin mukaan Työkanava Oy:llä olisi hallitus ja toimitusjohtaja sekä neuvottelukunta. Yhtiöllä voisi olla muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan, kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään.

Pykälän 2 momentin mukaan Työkanava Oy:n hallituksessa olisi vähintään kuusi ja enintään kahdeksan jäsentä. Hallituksen jäsenet nimitettäisiin enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja yksi heistä määrättäisiin samalla puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi. Hallituksen jäsenmäärässä olisi liikkumavaraa, jotta sen kokoonpanossa voitaisiin huomioida esimerkiksi yhtiön liiketoiminnan kehittyminen ja suuntautuminen eri toimialoille. Hallituksen jäsenen tulisi olla kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumaton. Työkanava Oy:n toimitusjohtaja ei voisi toimia hallituksen jäsenenä.

Yhtiön hallituksen tehtävänä olisi osakeyhtiölain mukaisesti ohjata ja valvoa Työkanava Oy:n toimintaa. Hallitus huolehtisi Työkanava Oy:n strategisesta johtamisesta, hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi hallitus huolehtisi siitä, että Työkanava Oy:n kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty sekä erityisesti siitä, että Työkanava Oy toimii yhtiötä koskevan lain, eduskunnan yhtiön rahoitusta koskevien ehtojen ja muiden viranomaisten päätösten ja määräysten mukaisesti.

Työkanava Oy:n toimitusjohtajan tehtävänä olisi osakeyhtiölain mukaisesti johtaa ja kehittää yhtiön toimintaa, huolehtia Työkanava Oy:n juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.



Pykälän 3 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan tehtävistä. Lain 3 § mukaisen hinnoittelun ja markkinaehtoisen toiminnan arviointia varten yhtiöllä olisi apunaan työ- ja elinkeinoministeriön nimittämä neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi ohjata ja antaa suosituksia kilpailun ja markkinaehtoisen hinnoittelun toteutumisesta yhtiön liiketoiminnassa. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi neuvottelukuntaan nimittäessään päättää neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta.

Neuvottelukunta olisi asiantuntijaelin, jossa tulisi olla asiantuntemusta yhtiön toimialasta, eri markkinoista ja hinnoittelusta, kilpailun toimivuudesta sekä yhtiön yhteiskunnallisten tehtävien asettamista haasteista. Yrityksen tulisi pyytää neuvottelukunnalta lausunto ehdottamastaan hinnoittelusta tai toimialasta joko yksittäisten palvelujen osalta tai palveluryhmittäin. Hinnoittelu voisi perustua myös neuvottelukunnan antamiin laskentasääntöihin tai muihin vastaaviin ohjeisiin. Neuvottelukunta voisi harkintansa mukaan soveltaa myös kaavamaisia menettelysääntöjä.

Neuvottelukunnan tulisi kilpailunäkökohtien ohella arvioida yhtiön markkinaosuutta suhteessa sille asetettuun tehtävään ja markkinatilanteeseen. Neuvottelukunta voisi yleisellä tasolla arvioida esimerkiksi sitä, voiko yhtiön markkinaosuus jollain toimialalla tai alueella vääristää kilpailutilannetta, kun huomioidaan tietyllä toimialalla ja alueella vastaavaa palvelua tai toimintoa harjoittavien yritysten tai järjestöjen toiminta.

Neuvottelukunnan kanta yhtiön hinnoittelusta ja muista toimenpiteistä olisi ohjeellinen siten, että lopullisesti hinnoittelusta ja eri toimialoille suuntautumisesta päättäisi Työkanava Oy. Neuvottelukunnan tulisi antaa toiminnastaan vuosittain raportti työ- ja elinkeinoministeriölle.

**7 §. Työkanava Oy:n rahoitus.** Pykälässä säädettäisiin yhtiön rahoituksesta. Yhtiöllä olisi peruspääoma, jonka suuruus määriteltäisiin valtion vuoden 2022 talousarviossa. Työkanava Oy:n tehtävien hoito rahoitettaisiin valtion talousarviossa erikseen osoitetulla vuosittaisella avustuksella sekä yhtiön palvelujen myynnistä saatavilla tuotoilla. Rahoituksessa huomioitaisiin EU:n valtiontukia koskeva sääntely, mikä rajoittaa yhtiön mahdollisuuksia saada muita, päällekkäisiä tukia. Yhtiö ei näin ollen saisi osatyökykyisten tukemiseen esimerkiksi palkkatukea.

**8 §. Voimaantulo.** Laki tulisi voimaan vuoden 2022 alussa. Työkanava Oy:lle voitaisiin myöntää valtionavustusta valtion varoista enintään 31.12.2032 saakka, koska EU-valtiontukisääntely edellyttää, että tukijärjestelmät ovat määräaikaaisia.

## 8.2 Työttömyysturvalaki

2 a luku. Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

**15 §. Tämän luvun poikkeava soveltaminen heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työnhakijoihin.** Pykälä olisi uusi. Pykälässä mainitulla valtion omistamalla heikossa työmarkkina-asemassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavalla yrityksellä tarkoitettaisiin Työkanava Oy:tä sekä mahdollisia muita myöhemmin perustettavia vastaavalla tavalla toimivia valtion omistamia yrityksiä, esimerkiksi Työkanava Oy:n tytäryhtiöitä.

Pykälän 1 momentin mukaan työnhakijalle ei asetettaisi korvauksetonta määräaikaista tai työssä-olovelvoitetta, jos hän eroaa tai hänet omasta syystä erotetaan Työkanava Oy:n palveluksesta. Seuraamuksia ei asetettaisi myöskään silloin, jos työnhakija kieltäytyy työstä Työkanava Oy:n palveluksessa tai jättää hakeutumatta Työkanava Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa, monialaisessa työllistymissuunnitelmassa, aktiivointisuunnitelmassa tai kotoutumissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Viimeksi mainitusta säädettäisiin 2 momentissa.

Pykälän 1 ja 2 momenttia sovellettaisiin vain työhön Työkanava Oy:n palveluksessa. Siltä osin, kun työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa olisi sovittu esimerkiksi muista työllistymistä tukevista toimista, työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin 2 a luvun muissa säännöksissä säädettyä. Samoin toimittaisiin, jos työnhakija esimerkiksi kieltäytyisi työstä muun työnantajan palveluksessa, vaikka Työkanava Oy olisi sille esitettyjen tehtävien mukaisesti ollut mukana muun työmahdollisuuden järjestämisessä tai työnhakijan ohjaamisessa toisen työnantajan palvelukseen.

Työkanava Oy:n palveluksessa olisi myös toiminnan hallinnollisia ja muita vastaavia tehtäviä hoitavaa henkilöstöä. Tässä pykälässä säädettävät poikkeukset eivät koskisi heitä, ellei henkilö samalla ole heikossa työmarkkina-asemassa.

### **8.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta**

13 luku. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä

**1 §. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä.** Ehdotetun Työkanava Oy:tä koskevan lain 3 §:n mukaan yhtiö voisi työllistää ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston osoittamia osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita, jotka täyttävät mainitussa pykälässä määritellyt edellytykset. Työ- ja elinkeinotoimisto, jonka tehtävänä olisi osoittaa työllistettävät Työkanava Oy:öön, voisi käyttää asiakastietojärjestelmää etsiessään ja esitellessään työnhakijoita Työkanava Oy:lle. Asiasta säädettäisiin selvyuden vuoksi erikseen, koska Työkanava Oy:ssä olevat työpaikat eivät ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja avoimia työpaikkoja ja työnhakijoiden välittäminen perustuisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sijasta Työkanava Oy:tä koskevaan lakiin.

### **9 Lakia alemman asteinen sääntely**

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tarvittaessa antaa päätöksellään komission EU-valtiontukisääntelyn määräysten toteuttamiseen liittyvää ohjausta. Seuranta toteutettaisiin osana yhtiön omistajaohjausta.

### **10 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2022.

### **11 Toimeenpano ja seuranta**

Valtioneuvosto on yleisistunnossaan 30.9.2021 valtuuttanut työ- ja elinkeinoministeriön merkitsemään valtion puolesta 100 kappaletta perustettavan osakeyhtiön osakkeita merkintähintaan nolla euroa. Seuranta toteutettaisiin osana työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjausta.

### **12 Suhde muihin esityksiin**

#### **12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Hallitus on antanut 7.10.2021 eduskunnalle esityksen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp). Esityksessä esitetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista siten, että työnhakijan kanssa laadittavaan työllistymissuunnitelmaan sisällytettäisiin velvollisuus hakea tiettyä määrää työmahdollisuuksia määräajan kuluessa.

## HE 198/2021 vp

Kun otetaan huomioon, että Työkanava Oy tarjoaisi työmahdollisuuksien lisäksi tukea ja ohjausta työn saamiseen muun työnantajan palveluksessa ja että kyse on heikossa työmarkkina-asemassa olevista henkilöistä, hallituksen esityksessä 167/2021 vp esitetyn määrällisen työnhakuvelvollisuuden ulottaminen Työkanava Oy:n palveluksessa osa-aikaisessa työsuhteessa työskenteleviin ei olisi perusteltua. Tätä ratkaisua puoltaisi myös se, että Työkanava Oy:n palveluksessa olisi myös muita kuin soviteltua työttömyysetuutta saavia henkilöitä, joilla vastaavaa velvollisuutta ei olisi.

Jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä 167/2021 vp esitetyt muutokset ja edellisessä kappaleessa kerrotun, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 lukuun tulisi tämän hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä lisätä säännös siitä, ettei Työkanava Oy:n palveluksessa oleville henkilöille aseteta työllistymissuunnitelmassa määrällistä työnhakuvelvollisuutta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutos vaikuttaisi myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020), kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) soveltamiseen näihin lakeihin hallituksen esityksessä 167/2021 vp esitettyjen viittaussäännösten perusteella.

Myös 30.9.2021 annetussa rekrytointitukikokeilua koskevassa hallituksen esityksessä (HE laiksi rekrytointitukikokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 160/2021 vp) ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n 1 momenttia. Rekrytointikokeilun on kuitenkin tarkoitus alkaa vasta 1.3.2022. Eduskunnan tulisi ottaa edellä mainittu esitys huomioon tämän esityksen 3. lakiehdotuksen osalta.

### 12.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Yhtiön pääomittamiseen on varattu 10 000 000 euron määräraha momentille 32.30.87 (Pääomasijoitus osatyökykyisten työllistymistä edistävälle osakeyhtiölle) ja yhtiön yleisavustukseen 10 000 000 euroa momentille 32.30.41 (Valtionavustus osatyökykyisten työllistymiseen).

### 13 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esitys on merkityksellinen perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskevan 18 §:n, perusoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n, hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n sekä yksityisyyden suojaa koskevan 10 §:n kannalta. Lisäksi esitys on merkityksellinen YK:n ns. vammaisyleissopimuksen (SopS 26/2016) 27 artiklassa tarkoitetun vammaisten henkilöiden työn ja työllistämisen kannalta.

#### 13.1 Työllisyyden edistäminen osana oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen sekä vammaisyleissopimuksen mukainen velvoite edistää vammaisten henkilöiden työnteko-oikeuden toteutumista

Esityksen keskeisenä tavoitteena on edistää työllisyyttä, erityisesti osatyökykyisten osalta, ja turvata tältä osin perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 18 § 2 momentissa on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (PeVL 19/2018 vp, s. 2). Ehdotetun sääntelyn mukaan Työkanava Oy työllistäisi osatyökykyisiä

itse tai pyrkisi työllistämään heitä avoimille työmarkkinoille. Esitys edistäisi näiden henkilöiden työllistymistä edellä jaksossa 5 kuvatulla tavalla. Pyrkimällä edistämään erityisesti osatyökykyisten työllisyyttä toteutetaan myös tältä osin perustuslain 18 § 2 momentissa asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä.

Osatyökykyisten vammaisten henkilöiden osalta merkityksellinen on myös YK:n vammaisia koskeva yleissopimus, johon Suomi on sitoutunut. Yleissopimuksen 27 artikla velvoittaa tunnustamaan vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä sekä turvaamaan työnteko-oikeuden ja edistämään sitä. Esityksellä pyritään edistämään myös vammaisten henkilöiden työllistymistä ja näin toteuttamaan vammaisyleissopimuksessa säädettyä. Myös tältä osin esityksellä pyritään toteuttamaan perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettamaa velvollisuutta edistää työllisyyttä.

EU:n perusoikeuskirjan 26 artiklassa todetaan myös, että ”Vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan - Unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.”

### 13.2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitystä on syytä arvioida myös hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Nyt ehdotettavassa sääntelyssä arvioitavaksi tulevat valtion kokonaan omistaman Työkanava Oy –nimisen osakeyhtiön tehtävät perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin syytä arvioida ennen muuta siitä näkökulmasta, onko kyseessä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tässä arvioinnissa on syytä tarkastella sekä perustuslain esitöitä (HE 1/1998 vp) että säännökseen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Perustuslain esitöissä todetaan 124 § liittyen, että julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Käsitteen sisältö on suurelta osin muodostunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä. Aina ei ole selvää, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä, ja kysymystä onkin aina syytä arvioida muun muassa relevanttien perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut useasti kantaa siihen, onko ehdotetuissa säädöksissä tarkoitettuja tehtäviä pidettävä julkisina hallintotehtävinä vai ei. Esimerkiksi tuorehkoissa lausunnossaan PeVL 15/2019 vp perustuslakivaliokunta on arvioidessaan Hansel Oy:n tehtäviä todennut, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, yhtiön tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet (s. 3). Toisaalta valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 4/2012 vp katsonut, että sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä, ei ollut kyse julkisesta hallintotehtävästä (s. 2).

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä tarkoitus on, että julkisen hallintotehtävän luonteiset toiminnot tekee työ- ja elinkeinotoimisto eli viranomainen, ei Työkanava Oy. Ehdotetun 4 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi asiakaskunnastaan Työkanava Oy:lle sellaisia työhön haluk-

kaita työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto huomioisi ns. viimesijaisuuden, jolla tarkoitettaisiin sitä, että näiden henkilöiden osalta olisi ilmeistä, ettei työllistyminen muulle työnantajalle olisi muilla käytettävissä olevilla tukikeinoilla mahdollista. Nämä henkilöitä ja heidän työllistymahdollisuuksiaan koskevat arviot tekisi siis työ- ja elinkeinotoimisto eli viranomainen, laissa tai sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn mukaisesti. Työkanava Oy voisi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia osatyökykyisiä työntekijöitä. Käytännössä Työkanava Oy:n olisi oletettavasti tarpeen toteuttaa rajallisessa määrin teknisen luonteista, kulloinkin kyseessä olevaan yksittäiseen työtehtävään liittyvää, työympäristön, kuten esteettömyyden ja muiden työolosuhteiden tai vastaavien tekijöiden toteamista varmistaessaan, että työnhakija pystyy tekemään kyseistä työtä sille osoitetussa työpisteessä. Kyseessä olisi kuitenkin luonteeltaan tekninen ja puolueeton järjestelyn toimivuuden arviointi, jonka johdosta ei katsota Työkanava Oy:lle esitettävien tehtävien olevan luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Ehdotukseen ei siis katsota sisältyvän sääntelyä, jossa säädettäisiin julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Työkanava Oy:n valvonnasta ohjauksesta ja valvonnasta säädetään kattavasti laissa.

### 13.3 Yhdenvertaisuus

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää niin sanotun yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä tarkoittaa sitä, että samanlaisissa tapauksissa henkilöitä tulee lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisiinsa nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, vaikkakaan erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä muodostua kohtuuttomiksi (esimerkiksi PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Perustuslain 6 § 2 momentissa säädetään syrjinnän kiellosta: ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaiselle kohtelulle voi kuitenkin olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellinen ns. positiivinen erityiskohtelu eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavat toimet voivat olla hyväksyttäviä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muassa perusteiden hyväksyttävyyteen ja oikeasuhteuteen esimerkiksi juuri työllistämiskontekstissa (PeVL 57/2016 vp, s. 3).

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta on syytä huomioda myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) positiivista erityiskohtelua koskeva 9 §. Sen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Yhdenvertaisuuslakia säädettyä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota positiivista erityiskohtelua koskevaan säännöksen hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp), korosti sen merkittävyyttä ja kehotti mietintövaliokuntaa harkitsemaan sen erottamista omaksi pykäläkseen (PeVL 31/2014 vp, s. 6), kuten lopulta tapahtuikin.

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä on osin kyse myös yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä tarkoitetusta positiivisesta erityiskohtelusta. Tarkoitus on edistää kaikkein hankalimmin työllistettävien, sairaiden tai vammaisten työnhakijoiden työllistymistä. Kyse on henkilöistä, joiden asemaan liittyy juuri tähän erityisen hankalasti työllistettävyyteen kytkeytyviä yhdenvertaisuusongelmia, ja pyrkimällä parantamaan heidän työllistettävyyttään yritetään korjata näitä ongelmia ja näin edistää tosiasiallisista yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuuslaissa säädetään myös erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista (11 §). Mainitun pykälän 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Nyt ehdotettavassa sääntelyssä kyse on hyväksyttävän tavoitteen, kaikkien hankalimmin työllistettävissä olevien osatyökykyisten työllistymisen edistämisen, saavuttamiseksi toteutettavaa lakitasoisesta sääntelystä, jossa ei mennä pidemmälle kuin on tarpeellista.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida myös siitä näkökulmasta, onko katsottava olevan yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, että ehdotuksessa Työkanava Oy:n työllistämiksi voisivat tulla vain tietyt, ehdotetun 4 § 1 momentin mukaisesti määräytyvät työttömät työnhakijat. On tarpeen arvioida, onko kyseessä edellä kuvatun kaltainen, perusoikeusjärjestelmän ja yhdenvertaisuusnäkökohtien näkökulmasta ongelmaton kokonaisuus.

Osatyökykyiset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, jossa osatyökyvyn perusteena olevan sairauden tai vamman laatu vaikuttaa hyvin eri tavoin henkilön työllistymismahdollisuuksiin. Kaikille osatyökykyisille on tarjolla lukuisia erilaisia tukitoimia. Ehdotetun lain kohderyhmänä olisivat vain kaikkein vaikeimmin työllistyvät henkilöt, eli sellaiset osatyökykyiset jotka eivät tukitoimista huolimatta ole pystyneet työllistymään. Osatyökykyisille tarjolla olevat tukitoimet eivät siten ole kaikkein vaikeimmin työllistyvien henkilöiden tarpeisiin riittäviä ja työ erityistehtäväyhtiössä olisi näille henkilöille viimesijainen vaihtoehto ja mahdollisuus. Työ yhtiön palveluksessa voisi antaa heille riittävän lisätuen, jolla heillä olisi mahdollisuus saavuttaa vastaava valmius työpaikan saantiin kuin suurimmalla osalla muitakin osatyökykyisiä. Tarkoitus on, että uuteen osakeyhtiöön työllistettävien osatyökykyisten henkilöiden työkyvyn arvioinnin perusteet ovat mahdollisimman selkeät sekä sääntelyn tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaiset ja hyväksyttävät.

On lisäksi huomattava, että esityksessä on siis osin kyse myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamisesta yhteiskunnassa edistämällä edellä kuvatulla tavalla osatyökykyisten ja vammaisten työllisyyttä.

Ehdotuksen ei edellä esitetyillä perusteilla katsota olevan ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta.

### **13.4 Kielelliset oikeudet**

Esitys on merkityksellinen perustuslain 17 § kannalta, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. PL 17 §:n 2 momentin mukaan Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. PL 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Lähtökohtaisesti kielilakia (423/2003) ja saamen kielilakia (1086/2003) sovelletaan vain viranomaisten toimintaan. Kielilain 25 §:n mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain no-

jalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä kielilaisissa säädetään viranomaisesta. Vastaavasti yksityisen palveluvelvollisuudesta saameksi säädetään saamen kielilain 18 §:ssä. Työkanava Oy ei kuitenkaan hoitaisi julkisia hallintotehtäviä, eikä kielilaki tai saamen kielilaki tulisi tätä kautta sovellettaviksi.

Kielilain 24 § mukaan sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Vastaavasti saamen kielilain 17 § mukaan sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta, on saamelaiden kotiseutualueella annettava saamen kielilaisissa edellytettyä kielellistä palvelua ja tiedotettava yleisölle myös saameksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää liikelaitoksen tai yhtiön kannalta kohtuuttomana.

Kielilain 24 §:n ja saamen kielilain 17 §:n soveltamisessa noudatetaan suhteellisuutta, jotta osakeyhtiön omistajapohja ei vaikuttaisi kielteisesti yhtiön mahdollisuuksiin toimia kilpailuilla markkinoilla. Suhteellisuus toimii kahdessa merkityksessä. Toisaalta on otettava huomioon, miten merkittävästä toiminnasta kansalaisen näkökulmasta katsottuna on kysymys. Vaatimus säännöksen soveltamisesta korostuu silloin, kun toiminnan merkitys kansalaisen näkökulmasta katsottuna kasvaa ja päinvastoin. Toisaalta on arvioitava, mitä kohtuudella voidaan vaatia yhtiöltä. Jos kysyntä on hyvin vähäistä, yhtiöltä ei voida vaatia jatkuvaa valmiutta palvelulla täydellisesti molemmilla kansalliskielillä. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, toimiiko kyseinen yritys kyseessä olevan palvelun tarjoamisessa monopoliasemassa tai määräävässä markkina-asemassa vai tarjoavatko muutkin toimijat vastaavaa palvelua kilpailuilla markkinoilla. (HE 92/2002 vp, s. 92-93) Yhtiö voi kuitenkin aina antaa parempaa palvelua kuin kielilaki edellyttää.

Yhteiskunnallisesti merkittävien palveluiden on oltava saatavilla suomeksi, ruotsiksi ja saameksi. Jos yhtiö on ainoa tai merkittävin toimija markkinoilla, velvollisuudet ovat verrattavissa kielilaisissa kaksikielisille viranomaisille säädettyihin velvollisuuksiin ja vastaavasti saamen kielilaisissa viranomaisille säädettyihin velvollisuuksiin.

Kielelliset velvollisuudet koskevat myös tiedottamista. Tiedottamisen ei tarvitse olla sisällöltään samanlaista molemmilla kansalliskielillä tai vastaavasti suomeksi ja saameksi. Ratkaisevaa on, että yksilön kannalta olennaiset tiedot ovat saatavilla omakielisenä. Yhtiön kannalta kohtuuttomana ei voida myöskään pitää sitä, että pysyväisluonteinen tieto, kuten verkkosivut tuotetaan lain edellyttämällä kielellä.

Työkanava Oy:n on tarkoitus tuottaa yhteiskunnallisesti merkittävää palvelua, mutta yhtiö ei olisi monopoliasemassa markkinoilla. Siihen ei sovellettaisiin kielilakia vastaavalla tavalla kuin jos palvelun järjestäminen olisi annettu viranomaiselle. Kielellinen palveluvelvollisuus jäisi siten riippuvaiseksi siitä, miten merkittävästä palvelusta on kyse yksityisille ja siitä millä kielisillä paikkakunnilla yhtiö aikanaan toimisi.

### 13.5 Oikeusturva ja yksityiselämän suoja

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tältä osin merkityksellistä on esityksessä se, miten säädetään siitä, mitä tietoja työllistettävistä henkilöistä perustettavan Työkanava Oy:n on tarkoitus tehtävänsä hoitamisen puitteissa käsitellä. Esityksessä ehdotetaan, että kaikki arviot osatyökykyisyyteen vaikuttavasta henkilön terveydentilasta tehdään viranomaistyönä työ- ja

## HE 198/2021 vp

elinkeinotoimistossa osana laissa säädettyä asiakastietojen kartoitusta. Yhtiölle ei siten siirtyisi mitään muita tietoja kuin mitä henkilön palkkaavalle työnantajalle normaalisti siirtyisi.

Henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

Työttömyysturvaoikeuteen ja määrällisen työnhakuvelvollisuuden asettamiseen esitettyjä poikkeuksia voidaan myös arvioida perustuslain kannalta. Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on turvattu perustuslain 6 §:ssä. Säännös on merkityksellinen tässä yhteydessä siltä osin, että hakeutuminen työhön Työkanava Oy:n palvelukseen ei olisi työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa. Työ olisi myös mahdollista lopettaa ilman, että työnhakijalle asetettaisiin työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettu seuraamus. Työnhakijan ollessa Työkanava Oy:n palveluksessa hänelle ei asetettaisi myöskään hallituksen esityksessä 167/2021 vp tarkoitettua määrällistä työnhakuvelvollisuutta.

Poikkeaminen pääsäännöistä edellä mainitulla tavalla olisi perusteltua, koska työttömyysetuutta saavat työnhakijat olisivat tällöin samassa asemassa niiden Työkanava Oy:n palveluksessa olevien tai sen palvelukseen hakeutuvien työntekijöiden kanssa, jotka eivät saa työttömyysetuutta vaan jotakin muuta sosiaalietuutta, ja joita vastaavat velvollisuudet eivät koskisi.

Työkanava Oy:n palvelukseen voisivat pyrkiä kaikki ne, jotka täyttävät palvelukseen valitsemisen edellytykset. Työttömyysturvalaissa säädettävät poikkeukset koskisivat vain työtä Työkanava Oy:n palveluksessa. Jos heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön kohdalla tulisi arvioitavaksi kieltäytyminen muusta tarjotusta työstä tai työsuhde muun työnantajan palveluksessa olisi päättynyt hänestä johtuvasta syystä, esitettyjä poikkeuksia ei sovellettaisi.

Työkanava Oy:n tehtäviin kuuluisi tukea ja ohjata työntekijää muiden työmahdollisuuksien hakemisessa. Kun otetaan lisäksi huomioon, että Työkanava Oy:n tarjoama työ olisi tarkoitettu viimesijaiseksi työmahdollisuudeksi tilanteessa, jossa muita mahdollisuuksia ei aiemmin ole löytynyt, ja että kyse olisi heikossa työmarkkina-asemassa olevista, hallituksen esityksessä 167/2021 vp tarkoitettua määrällisestä työnhakuvelvollisuudesta poikkeaminen olisi perusteltua.

Edellä mainituilla perusteilla työttömyysturvaoikeuteen ja määrällisen työnhakuvelvollisuuden asettamiseen esitettyjen poikkeusten ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisen kohtelun edellytysten kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla kaikki lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



1.

## Laki

### Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Työkanava Oy:n yhtiömuoto ja omistajaohjaus*

Työkanava Oy, ruotsiksi Jobbkanalen Ab, on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva osakeyhtiö. Yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta.

#### 2 §

##### *Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala*

Työkanava Oy:n tehtävänä on edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille.

Työkanava Oy harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa. Työkanava Oy voi myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa. Yhtiöllä voi olla tehtävänsä toteuttamiseksi tytäryhtiöitä. Jos tytäryhtiön osakkeiden arvo on huomattava tai jos tytäryhtiön ja Työkanava Oy:n suhdetta on muuten pidettävä merkittävänä taikka jos tytäryhtiö harjoittaa uutta palvelutoimintaa tarvitaan tytäryhtiön perustamiseen sekä tytäryhtiön osakkeiden hankintaan ja luovutukseen valtioneuvoston lupa. Työkanava Oy ei saa antaa tytäryhtiölleen konserniavustusta.

Yhtiön tulee toimia tuloksellisesti, mutta sen tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa. Toiminnassa ja yhtiölle asetettavissa tulostavoitteissa huomioidaan tässä laissa säädetyt ja valtion talousarviossa täsmennetyt yhteiskunnalliset velvoitteet ja ehdot.

#### 3 §

##### *Kilpailu- ja valtiontukisääntelyn huomioiminen*

Työkanava Oy:n toimintaa on harjoitettava siten, ettei sen toiminta vääristä kilpailua. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Työkanava Oy on yhtiö, joka tuottaa Euroopan Unionin valtiontukisääntelyssä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja. Yhtiöön sovelletaan myös kilpailulakia (948/2011) ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016).

Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä voidaan antaa tarkempia määräyksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annetussa komission päätöksessä 2012/21/EU edellytetyn toimeksiannon ja laskelman laatimisesta sekä raportoinnista.

4 §

*Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen*

Työkanava Oy työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ehdolle osoittamia työnhakijoita. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa yhtiölle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Lisäksi edellytetään, että henkilöt ovat halukkaita työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä palveluilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja että työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä.

Työkanava Oy:n koko henkilöstön palvelussuhde on työsopimussuhde.

5 §

*Työkanava Oy:n ohjaus*

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta työ- ja elinkeinoministeriö päättää Työkanava Oy:n tarkemmista palvelutavoitteista, muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta. Tulostavoite on asetettava niin, että Työkanava Oy voi saavuttaa sille tässä laissa säädetty palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasti.

Työkanava Oy:n on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön omistajaohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

6 §

*Työkanava Oy:n organisaatio*

Työkanava Oy:llä on hallitus ja toimitusjohtaja sekä neuvottelukunta. Yhtiöllä voi olla muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan, mitä yhtiöjärjestyksessä määrätään.

Työkanava Oy:n hallituksessa on vähintään kuusi ja enintään kahdeksan jäsentä. Hallituksen jäsenet nimitetään enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja yksi jäsenistä määrätään puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi. Työkanava Oy:n toimitusjohtaja ei voi toimia hallituksen jäsenenä.

Työ- ja elinkeinoministeriö nimittää Työkanava Oy:lle neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on antaa yhtiölle suosituksia 3 §:ssä tarkoitetun markkinaehtoisen hinnoittelun, markkinaosuuden sekä muiden kilpailullisuuteen liittyvien seikkojen toteuttamisesta.

7 §

*Työkanava Oy:n rahoitus*

Työkanava Oy:llä on peruspääoma ja sen tehtävien hoito rahoitetaan vuosittain valtion talousarviossa annettavalla avustuksella sekä yhtiön palvelujen myynnistä saatavilla tuotoilla.

8 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

**Laki**

**työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a lukuun uusi 15 § seuraavasti:

2 a luku

**Työvoimapoliittisesti moitittava menettely**

15 §

*Tämän luvun poikkeava soveltaminen heikossa työmarkkina-asetassa oleviin työnhakijoihin*

Siltä osin, kuin on kyse työstä valtion omistaman heikossa työmarkkina-asetassa oleville työmahdollisuuksia tarjoavan yrityksen palveluksessa, Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ( / ) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettussa heikossa työmarkkina-asetassa olevan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 1 §:ssä säädetään työstä eroamisesta ja erottamisesta sekä 4 §:ssä työstä kieltäytymisestä.

Siltä osin, kuin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa on sovittu ha-  
keutumisesta valtion omistaman heikossa työmarkkina-asetassa oleville työmahdollisuuksia  
tarjoavan yrityksen palvelukseen, Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ( / ) 4  
§:n 1 momentissa tarkoitettussa heikossa työmarkkina-asetassa olevan työnhakijan oikeuteen  
saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 11 §:ssä säädetään suunnitelman toteuttamisen lai-  
minlyönnistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

**Laki**

**julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 1 §:n 1  
momentti, sellaisena kuin se on laissa 447/2020, seuraavasti:

13 luku

**Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä**

1 §

*Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä*

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorotteluvapaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa ( / ) työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä            kuuta 20           .

Helsingissä 21.10.2021

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Työministeri Tuula Haatainen

## 3.

**Laki****julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 447/2020, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

13 luku

13 luku

**Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä****Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä**

1 §

1 §

*Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä**Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä*

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorottelupaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää käytetään julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, vuorottelupaalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja *Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa ( / )* työ- ja elinkeinotoimistolle tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen ja sosiaalisista yrityksistä annetussa laissa työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseen.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

\_\_\_\_\_