


Lausunto

26.9.2022

 VN/1868/2020
 VN/1868/2020-VM-70

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Valtiovarainministeriön lausunto yhtiön tehtävien ja henkilöstön siirtoa koskevista säännöksistä Business Finland -lakiesitysluonnoksessa

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa Business Finland -lain muutoksia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyvistä Business Finland -yhtiön tehtävien ja henkilöstön siirtoa koskevista säännöksistä.

Lausunnonantajia on pyydetty lausumaan erityisesti seuraavista asioista:

1. Yhtiön tehtävien siirtoa koskevat siirtymäsäännökset (18 §)
2. Yhtiön henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset (19 §)
3. Henkilöstö- ja organisaatiovaikutuksia koskeva kappale 4.2.2.

Lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan toimialueeltaan seuraavaa:

Valtiovarainministeriö on antanut 27.6.2022 työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä kattavan lausunnon Business Finland -lainsäädäntöön esitettävistä muutoksista. Tässä lausunnossa valtiovarainministeriö keskittyy lausumaan lausuntopyynnössä tarkennetuista kolmesta edellä mainitusta asiakokonaisuudesta.

Valtiohallinnon muutostilanteista

Valtiohallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät suoraan valtion virkamieslain (750/1994) 5 a - 5 c §:ien perusteella. Kyseessä tulee olla tilanne, jossa lailla tai valtioneuvoston asetuksella tehtäviä siirtyy valtiohallinnon sisällä virastosta toiseen. Valtion virastojen työsuhteisen henkilöstön siirtymisestä ei ole vastaavia

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

säännöksiä, mutta tehtävien siirtyessä valtionhallinnon sisällä virastosta toiseen, työ-suhteisen henkilöstön siirtymisestä tehtävien mukana on eräissä tilanteissa voitu säätää tehtävien siirtämistä koskevassa laissa erikseen. Edellä todetut valtion virkamieslain säädökset eivät virkamiestenkään kohdalla koske viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia tai viraston muita uudelleenjärjestelyjä tai muutostilanteita, kuten tehtävien vähentymiseen tai poistumiseen liittyviä työvoiman käytön vähentämistilanteita taikka tehtävien siirtämistä valtiohallinnon ulkopuolelle.

Yhtiön tehtävien siirtoa koskevat siirtymäsäännökset (18 §)

Voimassaolevan innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 1 §:n mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, mutta toiminta on eriytetty elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa toteuttavaksi valtion virastoksi, Innovaatorahoituskeskus Business Finland (*rahoituskeskus*) ja osakeyhtiömuotoiseksi valtion kokonaan omistamaksi Business Finland -nimiseksi osakeyhtiöksi (*yhtiö*). Esitysluonnoksen 18 §:ssä säädettäisiin ”yhtiön tehtävien siirtoa koskevista siirtymäsäännöksistä”. Esityksen 11 §:n 3 momentissa ja 11 a §:ssä säädettäisiin yhtiön tehtävistä, jotka ovat katsottavissa julkiseksi hallintotehtäviksi. Esitysluonnoksen mukaan yhtiön julkisten hallintotehtävien tarkemman määrittelyn vuoksi yhtiö ei voisi enää hoitaa eräitä julkisia hallintotehtäviä. Esitysluonnoksen mukaan kyseiset tehtävät sisältyvät kuitenkin jo nykyisin rahoituskeskuksen hoitamiin tehtäviin, jotka sille on säädetty voimassa olevan Business Finland -lain nojalla tai lakia alemman asteisten säännösten nojalla (s. 28). Esitysluonnoksen mukaan rahoituskeskukselle ei säädettä tai siirretä mitään uusia tehtäviä, eikä yhtiötä koskeva muutostilanne siis edellyttäisi lisäyksiä rahoituskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin.

Tehtäviä koskevan siirtymäsäännöksen mukaan ”Tehtävien siirto toteutetaan vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta”. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi mitä tämä tehtävien siirtäminen vuoden kuluessa tarkoittaa. Voisiko yhtiö siis jatkaa nykyisten julkisten hallintotehtävien tekemistä vielä maksimissaan vuoden ajan ja millä konkreettisella toimenpiteellä tehtävät konkreettisesti siirtyvät tämän vuoden aikana? Jos kyse olisi tehtävien siirtämisestä porrastetulla ajanjaksolle, siirtymisajankohdista ja sen konkreettisesta toteuttamisesta tulisi säätää ja kertoa perusteluissa tarkemmin.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain mukaan rahoituskeskuksen ja yhtiön toiminnot on haluttu erottaa toisistaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nyt kyseessä ei ole tilanne, jossa tehtäviä siirretään lain tasolla yhtiöstä virastoon, vaan tilanteesta, jossa yhtiöltä poistuu sille aiemmin säädetyt tehtäviä.

Yleisesti ottaen tehtäviä koskeva siirtymäsäännös on sanamuodoltaan poikkeuksellinen. Julkisten hallintotehtävien selkeän lakiperusteisen kohdentumisen näkökulmasta olisi selkeämpää, jos julkisten hallintotehtävien siirtymiselle olisi laissa säädetty tarkka päivämäärä.

Yhtiön henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset (19 §) ja henkilöstövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan muutostilanteessa ei ole kyse työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n 1 momentissa säädetyistä liikkeenluovutuksesta (s. 9). Tässä yhteydessä esitysluonnoksessa todetaan, että muutoksen kohteena ei olisi tehtävien siirtäminen, vaan muutoksen kohteena olevan henkilöstön tehtävät eivät pysyisi muutosten jälkeen samana tai samankaltaisena ja ”Yhtiöstä siirtyvien työntekijöiden työtehtävät muuttuvat rahoituskeskuksessa,

minkä vuoksi yhtiöstä siirtyvien työntekijöiden mukana ei olisi tarpeen siirtää heidän työtehtävät sellaisenaan”.

Esitysluonnoksen mukaan rahoituskeskuksen tehtävät eivät muutu. Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutuksia arvioivan osion mukaan esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan muutos vaikuttaa kuitenkin rahoituskeskuksen ja yhtiön henkilöstön lukumääriin. Yhtiöltä poistuvia tehtäviä hoitaa noin 80 henkilöä (s. 9).

Esitysluonnoksen mukaan: ”Säännöksessä kyse olisi yhtiön työntekijöiden työsuhteen siirrosta rahoituskeskukseen, eikä siirtoon sisältyisi yhtiön työntekijöiden työtehtävien siirtymistä rahoituskeskukseen” (s. 29). Lisäksi ”Menettelyn tarkoituksena ei ole irtisanoa yhtiön henkilöstöä, vaan mahdollistaa Business Finlandin tilanteessa henkilöstön siirto yhtiön ja rahoituskeskuksen välillä. Yhtiön ja rahoituskeskuksen välisissä henkilöstösiirroissa turvataan henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus ilman että rahoituskeskuksessa syntyviä uusia tehtäviä julistetaan haettavaksi” (s. 9). Tämä todetaan myös myöhemmin ”...mahdollistaa se, että yhtiön työntekijät voidaan siirtää työsopimussuhteeseen rahoituskeskuksen julistamatta tehtäviä haettavaksi (s. 29). Esitysluonnoksen mukaan myös: ”Siirtyvän yhtiön henkilöstön palvelussuhdelajiin ei lähtökohtaisesti tulisi muutoksia henkilöstösiirroissa. Yhtiöstä siirtyvän henkilöstön palvelussuhdelaji olisi myös rahoituskeskuksessa työsuhde. Kun yhtiön työntekijät on siirretty rahoituskeskukseen, arvioidaan kuitenkin tarkemmin, onko siirtyneiden työntekijöiden palvelussuhdelaji joissakin tapauksissa tarpeen muuttaa virkasuhteeksi. Esimerkiksi rahoituspäätöksiä koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät edellyttävät virkasuhdetta rahoituskeskuksessa” (s. 9). Myös tässä kohtaa esitysluonnoksen kuvaukset viittaavat muuhun kuin tehtävien siirtämiseen taholta toiselle.

Siirtymäsäännösluonnoksen mukaan tehtävien uudelleenjärjestelyn johdosta osa yhtiön palveluksessa olevien työsuhteista siirtyy rahoituskeskukseen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi mitä työsuhteiden siirtyminen vuoden kuluessa konkreettisesti tarkoittaa ja miten se toteutetaan. Onko siirtymäsäännöksen tarkoitus, että rahoituskeskus täyttäisi mahdollista lisätyövoiman tarvetta erilaisiin viraston tehtäviin vuoden ajan mm. ilman avointa hakumenettelyä?

Siirtymäsäännösluonnoksen mukaan työntekijä, jonka työsuhde siirrettäisiin rahoituskeskukseen voisi halutessaan käyttää erityistä irtisanoutumisoikeutta, joka olisi vastaava kuin liikkeenluovutustilanteissa. Työntekijä, jonka työsuhde on siirretty yhtiöstä rahoituskeskukseen voisi arvioida, ottaako hän vastaan tarjotun työn rahoituskeskuksessa vaihtoehtona sille, että tämä päättää irtisanoutua työsuhteesta. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, että muutostilanne ei täytä työsopimuslaissa säädetyn liikkeen luovutuksen edellytyksiä, siirtymäsäännös sisältää myös merkittävän poikkeuksen työsopimuslaissa säädettyyn palvelussuhdeturvaan, joka koskisi puolestaan yhtiön työvoiman vähentämistilanteita. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan henkilöstön siirtymäsäännöksiin ei tule sekoittaa yksittäisiä elementtejä mm. liikkeen luovutusta koskevista säännöksistä taikka sekoittaa henkilöstön vähentämistä koskeviin muutostilanteisiin, joista säädetään kattavasti muualla lainsäädännössä.

Esitysluonnos herättää kysymyksiä myös palvelussuhteen ehtoja koskevilta osiltaan. Esitysluonnoksen mukaan työsuhteen katsotaan työsuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena. Luonnoksesta ei käy tarkemmin ilmi mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Esimerkkinä palvelussuhteeseen liittyvien etuuksien siirtymisestä mainitaan vuosilomaetuudet. Kyse olisi mm. vuosilomien osalta kaiketi siirtymisestä ns. 6-päivän järjestelmästä 5-

päiväiseen. Esitysluonnoksessa jää auki myös mm., siirtäisikö osakeyhtiö henkilöstöä vastaanottavalle virastolle siirtyviä lomapäiviä ja –etuuksia vastaavan vuosilomapalkkavelan.

Käsityksemme mukaan myös aikaisemmin yhtiötä muodostettaessa yhtiöön siirtyneille työntekijöille maksettiin palkankorotus kompensationsa pidemmästä työajasta ja mahdollisesti hankittiin lisäeläketurva, jotta eläke-edut eivät heikkenisi yhtiörakenteeseen siirryttäessä. Käytännössä nämä edut tarkoittavat, että yhtiössä on korkeampi palkkataso kuin virastona toimivassa rahoituskeskuksessa. Kysymykseksi jää, säilyvätkö nämä edut työntekijöillä, jotka siirtyvät takaisin rahoituskeskukseen ja miten varmistetaan, ettei työntekijöiden välille synny eriarvoista tilannetta rahoituskeskuksessa?

Esitysluonnoksen mukaan myös: ”Lain muutosten voidaan arvioida aiheuttavan uuden muutostilanteen Business Finland –kokonaisuudessa” (s. 9). Jos tällä tarkoitetaan tämän lakimuutoksen aiheuttamia henkilöstövaikutuksia, ne tulisi kuvata jo tämän esityksen yhteydessä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen kuvaus ja perustelut eivät vastaa muutostilannetta tai ole suoraan rinnastettavissa sellaiseen muutostilanteeseen, jossa valtionhallinnossa tehtäviä siirtyy lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolla virastosta toiseen taikka valtionhallinnon ulkopuolelle ja henkilöstön siirtymisestä tehtävien mukana säädettäisiin erikseen. Työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan henkilöstön asemasta muissa muutostilanteissa säädetään kattavasti työsopimuslaissa, eikä näihin lakisääteisiin tilanteisiin ole perusteltua valtionhallinnon organisaatiota koskevassa lainsäädännössä säätää poikkeuksia.

Eläkeasiat

Ehdotuksessa todetaan asiaankuuluvasti, että henkilöstösiirrot eivät heikentäisi yhtiön henkilöstön lisäeläketurvaa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan avata millaisesta lisäeläketurvasta on kyse ja kuinka montaa siirtyvää henkilöä tämä koskee. Valtion henkilöstöpolitiikan mukaisesti henkilöstösiirroissa pyritään aina turvaamaan siirtyvän henkilöstön mahdolliset lisäeläke-etuudet, kuten vuoteen 1995 saakka voimassa olleeseen lisäeläkejärjestelmään perustuva lisäeläkeoikeus ja 1.7.1989 saakka voimassa ollut oikeus yleistä eläkeikää alempaan ammatilliseen eläkeikään. Yleensä siirrot ovat tapahtuneet valtion eläkejärjestelmästä yksityiseen työeläkejärjestelmään ja silloin mahdolliset lisäeläke-etuudet on useimmiten turvattu yksityisellä eläkevakuutuksella. Tässä tilanteessa on kyse harvinaisesta henkilöstösiirrosta yhtiöstä virastoon.

Hallituksen esityksen mainituksessa kohdassa ei avata tarkemmin, onko siirtyvän henkilöstön joukossa ylipäänsä henkilöitä, joilla olisi jotain ylimääräistä erikseen turvattavaa eläketurvaa. Epäselväksi jää, onko kyse aiemman siirron yhteydessä valtiolta yhtiöön siirtyneistä henkilöistä, jotka nyt tavallaan palaisivat valtion eläkejärjestelmän piiriin vai onko kyseessä suoraan yhtiöön palkatuista henkilöistä, joille on työsuhde-etuna hankittu jotain lisäeläketurvaa. Vuoden 1995 alusta lähtien työeläke-etuuksia koskevissa säännöksissä yksityisellä ja julkisella sektorilla ei ole ollut merkittäviä eroja. Pääsääntöisesti eläkkeen määräytymiseen ei vaikuta siirtyminen työnantajalta toiselle tai siirtyminen yksityisten alojen ja julkisten alojen välillä. Tältä osin asian arvioiminen on mahdotonta käytettävissä olevien tietojen perusteella. Selvää on, että virasto ei voi ottaa yksityisiä eläkevakuutuksia. Tämä todetaan myös hallituksen esityksessä. Ministeriö korostaa, että tarvittaessa Kevan kanssa voi selvittää henkilöstösiirrosta aiheutuvia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden eläketurvaan ja tulkintaan palvelussuhteen yhdenjaksoisuudesta erityisesti valtion eläkejärjestelmän piiriin ns. palaavien henkilöiden kohdalla.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Juha Sarkio

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM IYR Yritysten KVN ja toimialakohtainen elinkeinopo, Maria Hauptmann

Tiedoksi VM VKO, Markus Siltanen
VM ICT, Mika Kuronen
VM BO, Taina Eckstein

VN/1868/2020-VM-70

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: