

Asia: VN/15285/2021

HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön perustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

2 §. X Oy:n tehtävät ja toimiala

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että yhtiön tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen ensisijaisena tavoitteena ei olisi tuottaa liikevoittoa. Toimintaa tulisi ehdotuksessa harjoittaa niin, ettei se vääristä kilpailua. Momentissa säädettäisiin myös, että yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Esityksessä X Oy:n kilpailuvaikutuksia pyritään suitsimaan asettamalla sen kunkin toimialan osalta liikevaihdon maksimiksi esimerkiksi 10%:n markkinaosuus. Tämän kaltaisella leikkurilla voi olla merkitystä kilpailuvaikutusten rajaamisessa. Eri toimialat ovat kuitenkin markkinoidensa kehittymisen suhteen hyvin erilaisessa tilanteessa. Kasvavalla liiketoiminnan alalla pienen markkinaosuuden ottaminen aiheuttaa merkittävästi vähemmän kilpailuhäiriöitä kuin kypsässä markkinassa, joka ei kasva.

Toisaalta kilpailun vääristymisen arviointi vain markkinaosuudella vaatii myös mittakaavan tarkastelua. Se yritys, jonka liikevaihto toimialallaan on Suomen valtakunnan tasolla 10% voi olla alueellisesti jopa lähes monopoli. Jos X Oy esimerkiksi perustaisi Itä-Suomeen pesula-alan toimintaa ja kasvattaisi sen liikevaihdon 6%:n markkinaosuuteen alan valtakunnallisesta liikevaihdosta, olisi se sillä liikevaihdolla Itä-Suomessa voinut saattaa vaikeuksiin jo monta pientä pesulaa.

Esityksessä lähdetään siitä, että X Oy:n tuottamien palveluiden (ja mahdollisten oman tuotannollisen toiminnan tuotteiden) hinnoittelun olisi oltava markkinalähtöistä. Valitettavasti mitään muuta vaihtoehtoa ei ole. Hinnoittelun markkinaehtoisuus onkin ymmärrettävä tässä niin, että hintaa laskiessa X Oy:ssä ei huomioida X Oy:n saamia valtion tukia hintoja alentavana tekijänä. X Oy saattaisi siis voida hinnoitella palvelunsa tai tuotteensa alemmaksi kuin vastaavien palveluiden ja tuotteiden hintataso on markkinoilla, koska se saa sellaista valtion tukea, mitä kilpailijat eivät ko. toimialalla saa.

X Oy:n hinnoittelun lähtökohtana tuleeekin olla laadukas tuote ja palvelu sen ansaitsemalla hinnalla. Myös valtion tukijärjestelmän tulee kannustaa X Oy:tä hinnoittelemaan tuotteensa ja palvelunsa pikemminkin hintahaitarin ylä- kuin alapäähän. Tämä kannustaminen voisi tapahtua muun muassa niin, että X Oy:n oman liiketoiminnan tuottojen lisääntyminen ei vähentäisi valtion tuen määrää. Jos

X Oy:n toiminnan valtion tukea leikattaisiin sen oman liiketoiminnan tuottojen kasvaessa, vähentäisi se huomattavasti X Oy:n intressiä kasvattaa oman toiminnan liikevaihtoa.

Esitykseen sisällytetty markkinaosuuden tarkastelu (10% tms) sekä hinnoittelun keinotekoinen markkinalähtöisyys ovat

menettelyjä, jotka todennäköisesti vahingoittavat joko markkinoita tai X Oy:tä. (Vievät tilaa normaalilta liiketoiminnalta tai jäykistävät X Oy:n liiketoiminnallista ketteryyttä.)

Esityksestä saa myös sen käsityksen, että X Oy:n keskeinen toimintatapa työn järjestämiseksi työntekijöilleen ja urapolkujen rakentamiseksi heille on työntekijöiden vuokraaminen yrityksiin, kuntaan, valtiolle ja muihin organisaatioihin. Tällöin X Oy käytännössä toimii henkilöstöpalvelualalla. X Oy:n tulee siis pitää silmällä myös sitä, mikä se liikevaihdon osuus on henkilöstötoimialan/työvoimanvuokrauksen markkinoista.

(Tulisiko myös arvioida, onko X Oy:n noudatettava henkilöstöpalvelualan työehtosopimusta, jos alan tunnusmerkit X Oy:ssä täyttyvät?)

Pykälän 5 momentissa säädetään, että yhtiö tuottaa EU:n valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI) ja että siihen sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Onko teillä tähän lausuttavaa?

Esityksen taustana olevassa selvitystyössä viitataan sellaisen vaihtoehtoon, että X Oy:n laskennallisia henkilöstömenoja pyrittäisiin arvioimaan suhteessa sen kunkin toimialan normaaleihin yrityksiin (asiakirjan kohta 5.1.7.) Pyrkimyksenä olisi näin arvioida niitä lisäkustannuksia, joita syntyisi henkilöstön osatyökykyisyyden aiheuttamasta tuottavuuden heikentymisestä.

Kehotamme välttämään tämän kaltaista laskentakaavaa. Kohdassa 5.1.7. esitetty laskentakaava perustuu ajatukseen, että X Oy:n suhteellisesti suuremmat henkilöstökulut ovat perusteltavissa vain tai ainakin maksatusperusteeksi saakka X Oy:n rekrytointipolitiikalla (ts. osatyökykyisten työntekijöiden aiheuttamasta tuottavuuden heikentymisestä).

Tämä laskentakaavan perusteena oleva ajattelu on vahvasti ennakkoluuloista ja eriarvoistavaa. Tosiasiallisesti X Oy:n henkilöstökulut voivat olla joko merkittävästi isommat tai pienemmät kuin muiden vastaavan toimialojen yritysten monistakin muista syistä: Merkittävä tekijä voi olla se, että nk. ”alan normaaliyritykset” kykenevät investoimaan koneistukseen ja etenkin automaatioon valtavasti enemmän kuin X Oy ja vähentämään siten henkilöstökustannusten suhteellista osuutta liikevaihdostaan.

Toisaalta henkilöstökuluihin voi vaikuttaa myös X Oy:n työnjohdon kyvykyys, taidot ja sitoutuminen sekä myynnin ja tuote-/palvelukehittämisen riittävyys ja osaaminen.

3 §. Yhtiön toiminnan kohdistuminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhtiöön työllistettävien kohderyhmästä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Pykälän 1 momentissa viitataan Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) vanhentuneen sananmuodon mukaisesti ”henkilöön, jonka vika, vamma, sairaus...”. Sana ”vika” on poistettu tästä laista jo vuonna 2016. Samoin se on poistettu myös muusta kansallisesta lainsäädännöstä. Sana tulee poistaa välittömästi asiakirjasta sekä loukkaavana, tarpeettomana, että vanhentuneena.

Esityksessä henkilöiden työllistymistä X Oy:n palvelukseen luonnostellaan ”viimesijaiseksi” toimenpiteeksi. (”..työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä toimilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä.”)

Sosiaalihuollon puolella Laki Kuntouttavasta työtoiminnasta määrittelee Kuntouttavan työtoiminnan (HE 194/2009) viimesijaiseksi aktivointitoimenpiteeksi pitkään työttömänä olleille henkilöille. Kuntouttava työtoiminta onkin ilman muuta ”työllistymisedellytyksiä parantava toimenpide”. Lisäksi henkilön toimenpiteiden tarvetta arvioitaessa on syytä muistaa, että Laki toimeentulotuesta (1412/1997) määrittelee toimeentulotuen viimesijaisena taloudellisena tukena henkilön ja perheen toimeentulon ja itsenäisen selviytymisen kannalta. Suhde myös tähän kysymykseen tulee selventää X Oy:tä koskevassa henkilöiden valinnassa ”viimesijaiseen toimenpiteeseen”. Mikä on viimesijainen suhteessa mihin?

Esityksen mukaan X Oy:ön osoitetaan kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt (”..työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä toimilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä.”). Toisaalta X Oy:n toiminnan tavoitteena on heidän työllistymisensä avoimille työmarkkinoille.

Vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt tarvitsevat laaja-alaisia ja pitkäaikaisia palveluita. Kitkatekijöitä avoimille työmarkkinoille siirtymiin on paljon. Jos tai kun siirtymät eteenpäin avoimille työmarkkinoille jumittuvat, voi X Oy:n työpaikoista lopulta syntyä pitkäaikaisia työpaikkoja. Tilanteessa, jossa X Oy:n työpaikoista merkittävä osa on erittäin pitkäaikaisia samaan aikaan kun X Oy:n rekrytointikriteerit täyttäviä henkilöitä on enemmän ja enemmän synnyttää legitimizeettikriisin, jonka säteilyvaikutukset nähtiin jo invalidihuollon suojatyöjärjestelmässä.

Mikäli X Oy epäonnistuisi suurimmaksi osaksi työntekijöidensä saattamisessa avoimille työmarkkinoille, syntyisi X Oy:stä samalla järjestelmä, joka edistäisi pikemminkin segregatiota kuin integraatiota.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi kohderyhmäkriteerit täyttävistä työnhakijoista ne, jotka asetettaisiin ehdolle yhtiön palvelukseen. Yhtiö voisi rekrytoida palvelukseensa

ainoastaan tästä ehdolle asetettavista henkilöistä työllistäessään osatyökykyisiä. Onko teillä tähän lausuttavaa?

Tämä esitys on tarkoituksen mukainen. Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että osoitukset tekisi viime kädessä yksi (1) työ- ja elinkeinotoimisto keskitetysti. Tämä osoitusten/ratkaisujen keskittäminen mahdollistaa osaamisen kumuloitumisen, kriteerien yhdenmukaisuuden ja ratkaisujen yksilinjaisuuden.

Esityksen perusteluosan mukaan ennen henkilön siirtymistä X Oy:n työsuhteeseen työvoimahallinto järjestäisi tarvittaessa näille henkilöille työvoimahallinnon tarjoamia palveluita. Tässä kohden TE-hallinnon olisi selkeintä hankkia puitesopimustyyppisesti näiden henkilöiden tueksi työkyvyn arviointiin liittyvää palvelua, jossa ensi sijaisesti arvioitaisiin toiminnallisessa ympäristössä a) henkilön edellytykset työllistyä avoimille työmarkkinoille ja b) millä tukitoimin henkilö voisi työllistyä avoimille työmarkkinoille. Näin X Oy:llä olisi selkeät sisällölliset tavoitteet kunkin henkilön avoimille työmarkkinoille työllistämisen edistämiseksi ja tätä edistymistä voitaisiin myös henkilötasolla seurata.

Toki esityksen mukaan myös X Oy:n on mahdollista ostaa työllistämilleen henkilöille heidän työssä osaamistaan, jaksamistaan ja pystymistään tukevia palveluita. Tämä mahdollisuus tuleekin varmistaa varaamalla X Oy:lle kohdennetusta valtion tuesta korvamerkittynä riittävän suuri hankintamääräraha. Selvää on, että X Oy:n työllistämien henkilöiden tuen tarve on niin yksilöllistä ja moninaista, että riittävää osaamista ei ole taloudellista eikä tarkoituksen mukaista järjestää X Oy:n omana toimintana.

Mikä olisi perustettavalle erityistehtäväyhtiölle sopiva nimi?

.

Ei esitystä.

Muita huomioita ja kommentteja esitysluonnoksesta

Onko teillä muuta lausuttavaa?

X Oy:n tehtävä ja tavoite saatella haasteellisimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt avoimien työmarkkinoiden töihin on vaativa. Juuri nyt suomalainen työmarkkina on työntynyt väkevään työvoimapulaan.

Tässä mielessä X Oy:llä olisi nyt mahdollisuus luoda yhteiskunnassa ja eri toimialoille lisäarvoa auttamalla ja tukemalla työmarkkinoiden käyttöön henkilöitä, joille työmarkkinoille osallistuminen ei ole aiemmin ollut mahdollista. Heidän työpanoksensa saaminen eri toimialojen käyttöön olisikin nyt tärkeätä. X Oy:n haaste on luoda tälle operaatiolle sellaiset pelisäännöt, jotka poikki kentän (ja etenkin elinkeinoelämässä) koetaan legitimeinä.

Yhtiö X:n varsinaisen liiketoiminnan tai tuotannon aloittamisesta tai sen keinoista ei ole tarkempia ehdotuksia esityksessä tai sen perusteluosissakaan. Onko syytä harkita sellaista vaihtoehtoa, että X

Oy:llä olisi mahdollisuus aloittaa liiketoiminta ostamalla jo olemassa liiketoimintaa tai olemassa oleva yritys? Tämä vaihtoehto saattaisi siinä tapauksessa olla tarpeen huomioida yhtiöjärjestyksessä.

Esityksessä jää epäselväksi, missä määrin henkilön työllistyminen X Oy:ön kerryttää tai ei kerrytä hänen työllistymisehtoaan ja miten työsuhde X Oy:ön vaikuttaa hänen palkkatukikelpoisuuteensa. Palkkatuki olisi tärkeä väline käytettäväksi, kun henkilö siirtyy X Oy:stä töihin avoimille työmarkkinoille. Tarvittaessa palkkatukikelpoisuuden säilymisestä henkilön siirtyessä X Oy:n työsuhteesta yksityisen yrityksen työsuhteeseen tulisi turvata lainsäädäntöteitse.

Esityksen mukaan X Oy:n koko henkilöstön palvelusuhde on työsopimussuhde. Perusteluosien mukaan X Oy:ssä työsuhteessa olevan henkilön tullessa vuokratuksi työhön johonkin toiseen yritykseen, vuokratyöntekijään sovelletaan ensisijaisesti omaa työnantajaa sitovaa, vuokratyöntekijän ehtoja sisältävää normaalisitovaa työehtosopimusta ja, jos sellaista ei ole, käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta.

Tämä lauselmä tarkoittaa sitä, että X Oy:n työntekijään, joka tekee töitä vuokrattuna jossakin muussa yrityksessä kuin X Oy, sovelletaan ensisijaisesti X Oy:n käyttämää yleissitovaa työehtosopimusta ja vasta toissijaisesti käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta.

Tämä määrittely on ristiriidassa vuokratyödirektiivissä 2008/104/EY säädetyn kanssa. Vuokratyödirektiivin mukaan tähän tilanteeseen sovelletaan yhdenvertaisuusperiaatetta, joka on tärkeä periaate myös X Oy:n toiminnassa. Tämän yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti vuokratyöntekijän palkka ja muut keskeiset työehdot ovat vähintäänkin samat kuin jos vuokratyövoimaa käyttävä yritys olisi palkannut työntekijän tai työntekijät. Tosin Suomi on käyttänyt tässä poikkeamismahdollisuutta. Työsopimuslaki 55/2001 2 luvun 9§:n mukaan vuokratyöntekijän vähimmäisehdot määräytyvät ensisijaisesti oman työnantajan työehtosopimuksen mukaan ja vasta toissijaisesti käyttäjäyritystä koskevien sopimusten ja käytäntöjen mukaisesti.

Käytännössä tätä työsopimuslain pykälää soveltaessa ongelmaksi on tullut se, että Suomessa ei ole vuokratyövoiman vuokrausta koskevaa yleissitovaa työehtosopimusta. Tästä seuraa se, että vuokratyösuhteessa jossain toisessa yrityksessä ollessaan X Oy:n työntekijään sovelletaan tuon toisen yrityksen (käyttäjäyrityksen) työehtosopimusta tai ylipäätään työehtoja. Niinpä jos X Oy:n työntekijä vuokrataan töihin rakennuslalle, sovelletaan hänen kohdallaan rakennusalan työehtosopimusta, tai jos hänet vuokrataan siivousalan firmaan, tulee sovellettavaksi kiinteistöpalvelualan työehtosopimus.

Tämä käyttäjäyritysten työehtojen käyttäminen on viisasta siksi, että eri aloilla on erilaisia työehtoja ja mikäli X Oy:stä yrityksiin vuokrattu työvoima noudattaisi eri työehtoja kuin kyseisen yrityksen oma työvoima, voisi se johtaa nopeasti X Oy:stä vuokratun henkilön leimaantumiseen. Hänellä kun voisi olla merkittävästi erilainen työaika, taukoajat ja lepoajat. Lisäksi joillain aloilla on myös poikkeavia vakuutuksia työntekijöilleen omassa työehtosopimuksessaan alakohtaisten riskien (esim. työturvallisuusriskit) minimoimiseksi.

Mikäli X Oy:n työntekijöitä tekee vuokrattuna töitä erilaisilla toimialoilla, on X Oy:ssä joka tapauksessa syytä varata riittävän resurssit henkilöstö- ja etenkin palkkahallinnon järjestämiseksi.

Mononen Arto
Honkalampi-säätiö