Budjettiosasto
Jukka Mattila, rakenneyksikkö

## Hallituksen esitys HE 198/2021 laiksi Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä

Hallituksen esityksessä HE 198/2021 vp. ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä. Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion omistama yhtiö jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä, ja tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille. Yhtiö mukailee Ruotsin Samhall AB:tä, ja esityksessä ehdotetut ratkaisut myötäilevät jossain määrin selvitysmies Mäkisen[1] raportin keskeisiä esityksiä.

Tavoite yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden työllistämisestä on sinänsä kannatettava. Yhtiöllä on kuitenkin perusluonteensa johdosta keskenään ristiriitaisia tavoitteita toisaalta tuloksellisuuden, toisaalta julkisen talouden, markkinoiden vääristymien ehkäisyn, sekä sosiaalipoliittisten tavoitteiden kesken. Lainsäädännön tuottamissa reunaehdoissa ja tulosohjauksessa tehtävissä ratkaisuissa epäonnistuminen voi johtaa paitsi julkisen talouden myös sosiaalipoliittisen tavoitteen osalta esityksen kannalta kielteiseen lopputulokseen.

On syytä korostaa, että yhtiön ristiriitaisten tavoitteiden luomaa konfliktia on mahdoton lopullisesti ratkaista. Käytännössä joudutaan tekemään tasapainottelua sen suhteen, mitä seikkoja halutaan painottaa. Ristiriitaisten tavoitteiden synnyttämien riskien johdosta olisi syytä:

1) Tarkastella Työkanava Oy:n määräaikaisten työsuhteiden käytön tarkoituksenmukaisuutta huomioiden erityisesti Suomen konteksti ja kokemukset Suomessa ja Ruotsissa.
2) Varmistaa käytännössä selkeällä palomuuriratkaisulla, ettei Työkanava Oy:öön työntekijöitä ohjaavien tahojen ja Työkanava Oy:n pääse syntymään epätarkoituksenmukaista yhteistoimintaa.
3) Työkanava Oy:n toimintaa markkinoilla ja mahdollisia kilpailun vääristymiä tulisi aktiivisesti ja syvällisesti seurata ja torjua ohjauksen sekä tarvittaessa sääntelyn keinoin.

### Ruotsin Samhall Ab

Ruotsin Samhall on pitkät perinteet omaava yritys, jonka juuret ulottuvat syvälle historiaan. Samhallille on asetettu paitsi liiketaloudellisia, myös työtunteihin sekä avoimille markkinoille siirtymiin kytkeytyviä tavoitteita. Esimerkiksi vuonna 2019 Samhallilla oli tavoite siirtymille avoimille työmarkkinoille, työllistettyjen työtunneille, priorisoitujen ryhmien rekrytoinneille, pääoman tuotolle sekä omavaraisuusasteelle. Lukuisat ristiriitaiset tavoitteet tekevät yhtiöstä periaatteellisesti ristiriitaisen kokonaisuuden.

Yksi aika ajoin huomiota saava Samhalliin liittyvä haaste kytkeytyy sen mahdollisiin markkinahäiriövaikutuksiin. Ruotsissa kilpailuviranomaiselle on vuosien varrella tehty lukuisia kilpailun vääristymistä koskevia kanteluita. Toistaiseksi Ruotsin kilpailuvirasto ei ole löytänyt vahvoja viitteitä kilpailun vääristymisestä, muttei virasto ei kuitenkaan ole tutkinut asiaa niin pitkälle, että se olisi tehnyt johtopäätöstä

[1] Mäkinen, Hannu (2021): Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:8. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162815

siitä rikkooko Samhallin toiminta kilpailulainsäädäntöä[2]. On kuitenkin todettava, että Samhall ei tässäkään mielessä ole mikä tahansa yritys, jonka toimintaa markkinoilla voitaisiin tarkastella pelkästään hinnoittelumallien perusteella: yhtiön asiakkuuteen voi liittyä esimerkiksi suoraan hinnoissa näkymätöntä mainehyötyä.

Markkinavaikutusten lisäksi Samhalliin kytkeytyy keskustelu onnistumisesta sen keskeisessä sosiaalipoliittisessa työllistymistavoitteessa suhteessa liiketaloudellisempiin tavoitteisiin. Samhall työllistää osatyökykyisiä ensisijaisesti toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin (Samhall 2019[3]). Poikkeuksen tähän muodostavat kehityssopimuksella yhtiössä olevat henkilöt (4,25 miljoonaa työtuntia yhteensä 36,15 miljoonasta työtunnista, eli noin 12 prosenttia henkilöstöstä, jotka ovat pääsääntöisesti vuoden työsuhteella[4]). Nämä kehityssopimuksella yhtiöön tulevat ihmiset ovat pääasiassa alle 30-vuotiaita nuoria aikuisia, ja heidän tilanteessaan korostuu myös koulutus sekä harjoittelu muiden työnantajien palveluksessa. Itse yhtiöön työllistämisen lisäksi yhtiö tavoittelee siirtymiä avoimille työmarkkinoille. Tämä virta ei kuitenkaan ole käytännössä hyvin merkittävä[5].

Selvityshenkilön kanssa käydyissä keskusteluissa Samhallin kanssa ilmeni, että rekrytointipäätökset ovat Samhallille merkittäviä, sillä yhtiöön pyritään etsimään vain ihmisiä, jotka kykenevät ”oikeisiin töihin” (ruotsiksi ”riktigt jobb”). Koska työsuhteet ovat pysyviä, on Samhallin sitouduttava jokaiseen rekrytointiin mahdollisesti vuosikymmeniksi. Rekrytointiin liittyvistä riskeistä johtuen Samhall onkin esittänyt, että kaikki työsuhteet Samhallissa alkaisivat määräaikaisina. Esitystekstissä tähän viitataan pyrkimyksenä välttää soveltumattomia rekrytointeja. Samhallin lukuisat eri liiketaloudelliset ja sosiaalipoliittiset tavoitteet antavat kuitenkin aihetta kysyä, minkä tavoitteen osan suhteen soveltumattomia rekrytointeja pyritään välttämään.

Samhallin olisi rekrytoitava sosiaalipoliittisten tavoitteiden johdosta kaikista heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä. Toisaalta Samhallin olisi kyettävä toteuttamaan siirtymiä avoimille työmarkkinoille sekä saavutettava liiketaloudellisia tavoitteita. Sekä mediakeskustelussa[6][7] että akateemisessa tutkimuksessa (ks. Skedinger ja Winderstedt 2007[8]) on kiinnitetty huomiota tähän kermankuorinnaksi kutsuttuun ilmiöön. Myös viranomaistahot ovat kiinnittäneet huomiota tilanteeseen (Statskotonret 2017[9]).Organisaatiotutkimuksessa

---

[2] Konkurrensverket (2018): Misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – städtjänster. Belust 2018-12-12, Dnr. 260/2017.
[3] Samhall (2020): Samhall annual and sustainability report 2019. https://samhall.se/wp-content/uploads/2020/06/Samhall_Annual_Report_2019_index200616.pdf
[4] Samhallin tapauksessa on mm. osa-aikaisten työntekijöiden ja Ruotsin Suomesta poikkeavan työkyvyttömyysetuusjärjestelmän johdosta tarkoituksenmukaisempaa puhua työtunneista kuin työllisistä.
[5] Yhteensä Samhallista poistui vuonna 2019 1507 henkilöä muille työnantajille (näistä 661 olivat kehityssopimuksella). Vastaavasti Samhalliin palasi 471 työntekijää; kehityssopimuksella olevat työntekijät eivät voi palata yhtiöön. Nettomääräisesti ydintoiminnasta siirtyi siis avoimille työmarkkinoille 405 työntekijää 19 950 työntekijästä (2%).
[6] SVT on uutisoinut esimerkiksi 28.4.2021 dokumenttiohjelma Uppdrag Granskningin selvityksestä, jossa väitetään Samhallin rekrytoinneissa painottuvan kartoittavaa yhteistyötä Ruotsin työvoimatoimiston kanssa seuloakseen Samhalliin vahvempia työntekijöitä. https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/vittnesmalen-inifran-sa-sallar-samhall-bort-svaga-med-funktionsnedsattning
[7] Myös Dagens Arbete on uutisoinut aiheesta. https://da.se/2021/04/unga-slas-ut-platsar-inte-pa-samhall/
[8] Skedinger, P., & Winderstedt, B. (2017): Cream skimming in employment programmes for the disabled. Evidence from Sweden. International journal of manpower, 11.2017. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/01437720710835174/full/html
[9] Statskontoret (2017): En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB. Statskontoret 2017:7. https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2017/en-analys-av-processen-och-forutsattningarna-for-anstallningar-hos-samhall-ab/

(Jutterström 2019[10]) ongelmaa on käsitelty myös ja sen on tunnistettu johtavan ristikkäisistä tavoitteista, jotka vetävät organisaatiota eri suuntiin.

**Mitä Suomen Työkanava Oy:n osalta voidaan oppia Ruotsin Samhallin kokemuksista?**

Esityksessä esille tuodut määräaikaiset työsopimukset, koeajat, ja muut työntekijöiden soveltuvuuden yhtiön näkökulmasta turvaavat ratkaisut ovat ratkaisuja jotka nostavat esille niitä mahdollisia haasteita, joita Ruotsissa on havaittu. Se, mikä on yhtiön liiketaloudellisten tavoitteiden näkökulmasta järkevää, voi osoittautua yhtiön sosiaalipoliittisten tavoitteiden näkökulmasta kestämättömäksi. Yhtiön vieminen voimakkaasti liiketaloudellisen ketteryyden suuntaan aiheuttaa riskejä myös julkisen talouden ja työmarkkinavaikutusten näkökulmasta.

Selvitysmies Mäkisen raportissa esitettyjen laskelmien ja arvioiden perusteella käy ilmi, ettei optimististenkaan oletusten vallitessa yhtiö todennäköisesti tule vahvistamaan julkista taloutta. Ideaalisessa tilanteessa, jos rekrytoinnit kohdentuvat juuri eniten tarvitseviin, yhtiön työllistäminen voi pitkällä aikavälillä olla julkiselle taloudelle likipitäen kustannusneutraalia. Julkisen talouden vahvistaminen ei olekaan keskeinen perustelu yhtiön perustamiselle.

Mitä enemmän rekrytoinnit kohdentuvat sellaisiin henkilöihin, joilla muutoinkin olisi työmarkkinapotentiaalia, sitä heikommaksi tilanne muuttuu julkisen talouden kannalta syrjäyttämisvaikutusten johdosta. Samoin mahdollisten muiden markkinahäiriöiden riski kasvaa esimerkiksi työvoimaan kohdistuvan kilpailun johdosta. Julkisen talouden näkökulma on tässä kohtaa yksi näkökulma. Lisäksi on huomioitava sosiaalipoliittinen näkökulma. Jälkimmäisestä näkökulmasta voi olla perusteltua varmistaa, että rekrytoinnit kohdentuvat mahdollisimman huolellisesti suurimmassa tarpeessa oleviin.

Tämä ei tarkoita, etteikö yhtiön tulisi pyrkiä toisaalta tehokkaaseen toimintaan ja etteikö siihen tulisi myös kannustaa. Tämä on olennaista toisaalta myös yhtiön kannattavuuden ja sitä kautta julkisen tuen tarpeen minimoimisen kannalta. Erilaisista tavoitteista esimerkiksi siirtymät avoimille työmarkkinoille ovat perusteltuja sikäli, kun yhtiön tavoitteena on vahvistaa osatyökykyisten työelämäpolkuja. Ruotsissa koetut riskit kuitenkin korostavat tyydyttävän tasapainon löytämisen tärkeyttä. Erityisesti yhtiön käynnistämisvaiheessa tulisi edetä huolellisesti, huomioiden Ruotsin Samhallin taloudellisten seikkojen heijastelevan yhtiön pitkää historiaa ja vakiintunutta asiaa markkinoilla.

Lisäksi Ruotsin kokemukset myös korostavat tarvetta tuottaa yhtiölle sellainen sääntelykehys, että näiden riskien realisoituminen on mahdollisimman epätodennäköistä. Työpaikkojen kohdentumisen näkökulmasta on perusteltua säilyttää voimakas palomuuri sen virkamiestyön, jossa Työkanava Oy:lle osoitetaan potentiaalisia työntekijäkandidaatteja, ja Työkanava Oy:n välillä. Suomen kokemukset palkkatukikäytännöistä[11] ovat osoittaneet, että esimerkiksi kuntien ns. työssäoloehdon nollaamiseen tähtäävien palkkatukitöiden osalta tässä ollaan jossain määrin epäonnistuttu. Työkanava Oy:n osalta on edelleen varmistuttava, ettei esimerkiksi ehdotuksessa esitetty määräaikaisten työsuhteiden painotus yhdessä yhtiölle asetettavien liiketaloudellisten tavoitteiden kanssa johda esimerkiksi epätarkoitukseen lyhyiden työsuhteiden kierrätykseen tai

[10] Jutterström, Mats (2019): Managing hybrid organizations. Problematic Outcomes of Organization Hybridity: the Case of Samhall. Teoksessa Alexius, S., Furusten, S. (2019): Managing hybrid organizations: Governance, professionalism, and regulation. Palgrave MacMillan.
[11] Valtiovarainministeriön tiedotustilaisuuden esitysmateriaali työllisyyspaketista, diat 22-23. https://vm.fi/-/valtiovarainministerio-selvitti-tyollisyytta-kasvattavia-uudistuksia

määräaikaisten työsuhteiden hyödyntämiseen yhtiön työvoiman valikoimisessa liiketaloudellisen tarkoituksenmukaisuuden vuoksi.

Yhtiön toimintaa olisi erityisesti työllistämisen sosiaalipoliittisesti perustelluista näkökulmista tarkasteltuna seurattava aktiivisesti, ja varmistuttava että pääosa työsuhteista syntyy perusajatuksen mukaisesti lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa olevina, ja että epätarkoituksenmukaista yhteistyötä Työkanava Oy:n ja työntekijöitä yhtiöön ohjaavan tahon välillä pääse syntymään. Tämä edellyttää toimivien käytännön ratkaisujen löytämistä ja niiden seuraamista.