Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tiistai 09.11.2021 klo 12.15 / HE 198/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp.)

1. Uuteen valmisteluun

Hallitus on oikealla asialla pyrkiessään edistämään osatyökykyisten työllistymistä. Monia toimia tarvitaan, jotta osatyökykyisten asema työmarkkinoilla kohenisi, työvoiman saatavuus paranisi ja työllisyys kasvaisi.

Hallituksen esittämä keino on kuitenkin sellainen, että eduskunnan ei tule sitä hyväksyä, vaan sen tulee palauttaa se uuteen valmisteluun. Lakiesityksen toteuttaminen esitetystä muodossa aiheuttaisi liian suuria kielteisiä vaikutuksia suhteessa hyötyihin.

Eduskunnan on syytä kuulla erityisesti kilpailuoikeuden asiantuntijoita.

2. Huomiot pykälittäin

2.1. Työkanava Oy:n yhtiömuoto ja omistajaohjaus

Yhtiölle ei pidä sallia tytäryhtiöitä. Hallitus ei edes perustele esityksessään, mihin yhtiö tytäryhtiöitä voisi tarvita eikä kerro, mitkä ovat tytäryhtiön hyödyt ja haitat. Pelkona on, että yhtiö pystyisi tytäryhtiöiden kautta kiertämään rajoitteita, joita sillä itsellään on tai toimimaan muutekin epätarkoituksenmukaisesti. Tytäryhtiöiden olemassaolo todennäköisesti myös vaikeuttaisi julkisen rahoituksen käytön seurantaa ja valvontaa.

Kyseisessä 2 §:ssä olisi tarkoituksenmukaista säätää alihankintakiellosta. Alihankinta voisi johtaa rahoituksen tehottomaan käyttöön ja kohderyhmän tarpeettomaan laajenemiseen. Alihankinnassa on myös vaara, että palveluiden tuottamisessa käytetään muita, kun laissa tarkoitettuja työllistettäviä henkilöitä. Tällöin myöskään työllistettävien valinta ei olisi TE-palvelujen käsissä.

Yhtiön omistajaohjaus kuuluu luontevasti omistajaohjausministeriölle. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamisesta vastaava ministeriö on osin "jäävi" ministeriö toteuttamaan omistajaohjausta. Hallitus ei edes perusteltu esityksessään esittämäänsä ratkaisua.

2.2. Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala

Yhtiöllä tulee olla ensisijaisesti oikeus toimia vain työvoiman vuokrauksessa. Mikäli tämä on liian ahdas rajaus, yhtiön tulisi saada tarjota palveluja vain sellaisilla aloilla, joilla ei ole yksityistä tai julkista tarjontaa eli niillä olisi selkeästi todettu markkinapuute. Nämä rajaukset on kirjattava yksiselitteisesti lakiin. Isolla osalla kohderyhmään kuuluvia ei ole edes edellytyksiä tehdä työtä eräillä aloilla (siivousala, kiinteistönhoito, hoivatyö) työn fyysisten vaatimusten takia.

2.3. Kilpailu- ja valtiontukisäätelyn huomioiminen

Yhtiön suhde kilpailuoikeuteen on pulmallinen. Näyttää siltä, että hallitus ei vaivautunut selvittämään riittävällä huolellisuudella kilpailuneutraliteettivaatimuksia. Se muun muassa katsoi suppeahkolla perustelulla, että esitetty malli täyttää kilpailulainsäädännön reunaehdot eikä järjestelystä tarvitse antaa valtiontuki-ilmoitusta Euroopan komissiolle. Kyseessä on kuitenkin kilpailuoikeudellisesti merkittävä lakiesitys. Siksi on tarkoituksenmukaista, että asiassa annetaan joka tapauksessa valtiontuki-ilmoitus Euroopan komissiolle. Hallitus viittasi Ruotsin Samhall:in esimerkkiin. Tämä vertaaminen on kyseenalaista, koska Ruotsissa yhtiötä syytetään kilpailun vääristämisestä ja sen on vastikään todettukin huomattavasti alihinnoittelevan palvelujaan siivousalalla. Hallitus jätti myös perustelematta, missä on sellaiset markkinapuutteet, jotka antavat perusteet antaa yhtiölle sillä esitetyt tehtävät ja toimialat.

Työkanava Oy:llä tulee todennäköisesti tulee olemaan markkinavaikutuksia paitsi työnvälityksen markkinoihin myös yhtiön tarjoamien tuotteiden ja palvelujen markkinoihin. Yhtiön taloudellisessa toiminnassa on huomioitava markkinaehtoisuuden vaatimukset. Yhtiölle myönnettävä tuki tulee mitoittaa oikein, jotta ei synny ylikompensaatiota. Esityksessä näihin kysymyksiin ei juurikaan ole kiinnitetty huomiota. Kirjaukset "Yhtiön toiminta ei saisi vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla" ja "Kilpailullisuuden ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi yhtiöllä olisi erillinen neuvottelukunta" ovat riittämättömiä.

Jotta yhtiöstä ei tule Ruotsin Samhall:in tapaan markkinahäirikkö, yhtiöön työllistettävien henkilöiden ryhmän tulee olla riittävän tarkkarajainen (ks. toiminnan kohdistuminen). Ilman tätä on ilmeinen vaara siitä, että yhtiö tulee samoille kilpailuille markkinoille yksityisten toimijoiden kanssa.

Hallitus luottaa esityksessään liikaa siihen, että yhtiön neuvoa-antava neuvottelukunta olisi elin, joka kykenisi estämään kilpailunvääristymät (ks. jäljempänä Työkanava Oy:n ohjaus).

Ilmeisten kilpailuoikeudellisten pulmien takia eduskunnan on syytä kuulla ja ottaa erityisellä huolella huomioon kilpailuoikeuden asiantuntijoiden näkemykset.

2.4. Työkanava Oy:n toiminnan kohdistuminen

TE-palveluille on tarkoituksenmukaista antaa mahdollisimman vähän harkintavaltaa siitä, kuuluuko työnhakija kohderyhmään. Siksi kohderyhmää koskeva säännös tulee kirjoittaa esitettyä tarkkarajaisemmin. Pykälästä ja sen perusteluista ei esimerkiksi käy riittävällä tarkkuudella ilmi, milloin muu työllistyminen ei ole mahdollista sairauden, vian tai vammaan takia. Kansainvälisen työjärjestön sopimus tai TE-hallinnon asiakastietojärjestelmä ja ohjeistus eivät riittävää tarkkarajaisuutta tarjoa.

Yhtiöön työllistäminen olisi viimesijainen työllistämiskeino. Viimesijaisuuden asiallinen toteutuminen kuitenkin edellyttää sitä, että muita työvoimapalveluja olisi ensin kokeiltu. TE-palvelujen "kokonaisarvio" viimesijaisuuden ratkaisemista on liian epämääräinen.

2.5. Työkanava Oy:n ohjaus

Omistajaohjaus kuuluisi luontevimmin omistajaohjausministerille.

Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa valtio-omistajalle voittoa. Siitä huolimatta yhtiöltä edellytettäisiin liiketaloudellista kannattavuutta eli voittoa. Vaatimus voiton tuottamisesta voi kannustaa yhtiötä toimintaa, joka on vastoin yhtiön tarkoitusta ja tavoitetta olla vääristämättä markkinoita. Siksi kyseinen säännös on syytä poistaa.

2.6. Työkanava Oy:n organisaatio

Esitetty hallintomallin on huono, koska siinä oikeudet ja velvollisuudet menevät pahasti sekaisin (vrt. Kela). Hallituksen jäsenillä olisi esimerkiksi juridinen vastuu yhtiön toiminnasta, muttei oikeutta ottaa ja erottaa toimitusjohtajaa. Tämä voisi johtaa yhtiötä haluamallaan tavalla hallituksen näkemyksistä riippumatta. Tästä ja monista muistakin syistä yhtiön hallinto on syytä rakentaa kokonaan osakeyhtiölain periaatteiden mukaisesti.

Hallitus luottaa, että neuvoa-antava neuvottelukunta kykenisi estämään kilpailuvääristymät. Tämän varaan markkinahäiriköinnin estoa ei voida perustaa. Ketä neuvottelukuntaan kuuluisi, ja miten se kykenisi osakeyhtiön omana toimielimenä tekemään vakavasti otettavia ja objektiivisia markkinakartoituksia? On myös kilpailulain näkökulmasta vähintään kummallista, ellei lainvastaista, että se antaisi osakeyhtiölle hintasuosituksia. Mihin se

perustaisi nämä hintasuositukset? Miten kilpailulaki suhtautuu markkinatoimijoiden keskinäisten hintojen selvittämiseen ja hintojen ohjailuun?

2.7. Laki työttömyysturvalain 2 a luvun muuttamisesta

Hallitus esittää, että yhtiöön työllistyneet tai sen palvelukseen siirtymisestä kieltäytyneet olisivat erilaisessa asemassa suhteessa työttömyysturvan vastikkeellisuuteen. Hallitus jätti perustelematta, miksi kohderyhmään kuuluvia olisi tältä osin tarkoituksenmukaista kohdella eri tavalla kuin muita kohdellaan. Asianmukaisia perusteluja yhdenvertaisuutta loukkaavalle kohtelulle tuskin löytyy. Siksi työttömyysturvalakia ei ole tässä yhteydessä edes syytä muuttaa.

Lisätiedot

Johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
vesa.rantahalvari@ek.fi
p. 040 544 4609