Pellervon taloustutkimus

Lausunto
19.11.2024

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 169/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 § :n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia. Lain soveltamisalaa ja asetuksenantovaltuutta muutettaisiin siten, että luonnontuotteiden keruu voitaisiin valtioneuvoston asetuksella lisätä sääntelyn piiriin.

Esityksen tavoitteena on saattaa luonnonmarjankerääjät normaalien maahantulomenettelyiden piiriin, sisällyttämällä luonnonmarjanpoiminta kausityölain soveltamisalaan. Näin ollen pääreitti maahantuloon EU/ETA-alueen ulkopuolelta luonnonmarjojen keräämistä varten olisi jatkossa kausityöluvan hakeminen. Esityksellä tavoitellaan ennen kaikkea luonnonmarjankerääjien aseman parantamista. Työsuhteisuus takaisi kerääjille vähimmäisansiot sekä siirtäisi taloudellisen riskin kerääjiltä yrityksille. Kerääjien pääsääntöinen työsuhteisuus helpottaisi myös hyväksikäytön torjuntaa ja siihen puuttumista, kun toteutuneita ansioita ja muita työskentelyn ehtoja voitaisiin verrata selkeisiin ehtoihin.

Tausta

Luonnonmarjojen talteenotto kaupalliseen tarkoitukseen on nojautunut Suomessa voimakkaasti ulkomailta rekrytoituihin kerääjiin, joista suurin osa on ollut thaimaalaisia. Vuoteen 2023 saakka thaimaalaiset luonnonmarjankerääjät ovat tulleet maahan Schengen-turistiviisumilla, jolla he saavat oleskella ja kerätä marjoja maassa enintään kolme kuukautta. Luonnonmarjanpoiminta on tapahtunut jokaisenoikeuksien nojalla ilman työsuhdetta.

Syksyllä 2022 marja-alalla paljastui laaja-alainen ihmiskauppaepäily. Myös syksyllä 2023 on paljastunut uusia rikosepäilyjä. Kerääjien epäillään joutuneen pakkotyön uhreiksi. Osalla ansiot ovat jääneet pieniksi ja jotkut kerääjät ovat

jääneet jopa tappiolle. Maaliskuussa 2024 ulkoministeriö päätti keskeyttää turistiviisuminmyönnön luonnonmarjankeruuseen Suomen Thaimaan edustustossa satokaudelle 2024.[1]

Oikeudellisen sääntelyn kehittäminen on perusteltua, jotta luonnonmarja-alan epäkohdat saadaan minimoitua. Toimintaa luonnonmarja-alalla johdetaan niin sanottujen käytännesääntöjen (code of conduct) mukaisesti, mutta ne ovat osoittautuneet riittämättömäksi. Markkinat, esimerkiksi mainehaittojen kautta, eivät ole myöskään ohjanneet käyttäytymistä toivottuun suuntaan.

Selvitystyö

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi Pellervon taloustutkimukselta selvityksen luonnonmarjoja keräävien ulkomaalaisten aseman parantamista koskevien ratkaisuvaihtoehtojen taloudellisista vaikutuksista. Selvitys on julkaistu TEMin julkaisusarjassa 6.5.2024 (Busk ym. 2024)[2]. Lausunto pohjautuu selvitystyön havaintoihin ja tuloksiin.

Selvitystyön tehtävänantona oli arvioida ulkomaisen marjankerääjän työsuhteisena kausityöntekijänä tai itsenäisenä elinkeinonharjoittajana toimimisen taloudellisia vaikutuksia luonnonmarja-alalla Suomessa.

Selvityksen aikana toteutettiin 19 asiantuntija- ja yrityshaastattelua, joiden avulla tuotiin esille alan toimijoiden näkemyksiä nykytilanteesta ja eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksista. Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty aiheesta saatavilla olevaa kirjallisuutta, tilastoaineistoa marja-alan yritysten taloudellisesta tilanteesta sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tarkastuskertomuksia (mm. poimijoiden ansiot).[3] Lainsäädännöllisessä tarkastelussa on lisäksi hyödynnetty säädöksiä, lain esitöitä, oikeuskäytäntöä, Verohallinnon ohjeita, lainsäädäntötutkimusta sekä ulkomaista aineistoa luonnonmarjatoiminnasta (mm. verrokkimaa Ruotsin tilannekuvausta).

---

[11] Ulkoministeriön tiedote asiasta saatavilla: https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-keskeyttaa-luonnonmarjanpoimijoiden-viisumihakemusten-vastaanoton-thaimaassa (viitattu 12.4.2024)

[2] Busk, H., Heimonen, R., Määttä, K., Norkio, A. ja Vaahtoniemi, S. (2024). Luonnonmarjanpoimintaa koskeva selvitys: Ulkomaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden työsuhteisuuden ja elinkeinonharjoittamisen taloudellisia vaikutuksia arvioiva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2024:19.

[3] Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on seurannut marjanpoimijoiden ansioiden maksamista ja kulujen veloittamista koskevien kieltojen noudattamista sekä tarvittaessa antanut niistä edustustolle tai työsuojeluviranomaisille lausunnon. Tiedot poimijoiden ansioista perustuvat kuitenkin yritysten ilmoittamiin tietoihin. Viranomaisten ei ollut mahdollista verifioida tietoja, koska poimintatulot eivät ole nykyisellään veronalaista tuloa.

Elinkeinonharjoittajana toimiminen

Luonnonmarjankerääjille elinkeinonharjoittajana Suomessa toimimisesta aiheutuvat kustannukset olisivat todennäköisesti pieniä, mikäli toiminta säilyisi pienimuotoisena. Luonnonmarja-alan yrityksille vaihtoehdosta ei aiheutuisi suoria kustannuksia.

Ulkomaalaisten luonnonmarjankerääjien katsominen elinkeinonharjoittajiksi olisi kuitenkin epärealistinen vaihtoehto, sillä käytännössä kerääjillä ei olisi edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä velvollisuuksista muun muassa heikon kielitaidon, lyhyen Suomessa oleskeluajan sekä alhaisen koulutustason vuoksi. Olisi myös elinkeinovapauden hengen vastaista, että ulkomaalaisille luonnonmarjankerääjille asetetaan sellaisia lakisääteisiä velvollisuuksia, joista heillä ei ole edellytyksiä suoriutua. On myös huomioitava, että luonnonmarjankerääjät olisivat elinkeinonharjoittajina edelleen riippuvaisia luonnonmarjayrityksistä, sillä heidän tulisi itse solmia marjojen myyntisopimukset yritysten kanssa.

Työsuhteisuus

Työsuhteisessa työskentelyssä tultaisiin todennäköisesti noudattamaan tuntipalkkaisuuteen perustuvaa vähimmäispalkkatasoa. Tämä toisi luonnonmarjankerääjille turvaa huonon satovuoden tai muiden ongelmien varalta, ja siirtäisi taloudellista riskiä yrityksille. Työsuhde toisi kerääjille myös Suomen lainsäädännön mukaisen työntekijän turvan.

Työsuhteessa kerääjillä olisi turvattu vähimmäisansio ja työsuhde myös nostaisi tuloja suhteessa työaikaan. Keskeiset syyt sille ovat työehtosopimuksen mukainen, työtuntia kohden korkeampi tulotaso sekä mahdollisesti joidenkin nykyisten kulujen siirtyminen työnantajan vastuulle. Esimerkiksi työpäivän aikaisen autoilun kulujen siirtyminen yritysten vastuulle lisäisi kulujen ennakoitavuutta marjankerääjien näkökulmasta.

Verrokkimaa Ruotsin kokemusten perusteella pelkkä tuntipalkkaisuus ei kuitenkaan motivoi marjankerääjiä samalla tavalla kuin urakkapalkka, joten jonkinlainen taloudellinen kannustin olisi syytä rakentaa reilun ansion takaavan vähimmäistuntipalkan rinnalle. Esimerkiksi maatalouden kausityöntekijän työehtosopimus mahdollistaa urakkapalkasta sopimisen.

Työsuhteisuudessa ulkomaisten luonnonmarjankerääjien tulee maksaa veroja palkastaan, mutta tuloverotuksen ei arvioida olevan niin suurta, että se vaikuttaisi poimijoiden työnteon kannustimiin. Tätä puoltaa myös havainto Ruotsista, jossa samantasoisen tuloverotuksen käyttöönotto luonnonmarjanpoiminnassa

vuonna 2022 ei ole vähentänyt ulkomaalaisten marjanpoimijoiden vuosittaisia lukumääriä.

On syytä huomioida, että työsuhteisuudessa matkakulut Suomeen olisivat edelleen luonnonmarjankerääjien vastuulla, ja erityisesti nämä ovat aiheuttaneet poimijoiden velkaantumista kotimaassaan, koska lainaa on otettu vaihtelevista lähteistä (ks. esim. Seikkula 2024; Hedberg ym. 2019).[4] Ruotsissa on keskusteltu Työnantaja maksaa -periaatteesta (Employer Pays Principle) lentomatkoihin liittyen, ja keskustelujen pohjalta osa ruotsalaisista luonnonmarjayrityksistä on sitoutunut jatkossa maksamaan osan marjanpoimijoiden lentokuluista.

Työsuhteisuuteen siirtyminen nostaisi luonnonmarja-alan yritysten palkkauskustannuksia merkittävästi, mikä voi aiheuttaa osalle yrityksistä taloudellisia haasteita. Työsuhteisuuteen siirtyminen nostaisi luonnonmarja-alan yritysten palkkauskustannuksia ainakin palkan sivukulujen verran. Tähän päälle tulisivat kuitenkin myös kustannukset työterveyshuollosta ja vakuutuksista sekä mahdolliset muut toiminnan järjestämisestä aiheutuvat kulut, esimerkiksi autot. Tarkkaa arviota kokonaiskustannuksista on vaikea antaa, mutta kustannusten nousu nykytilanteeseen nähden olisi merkittävä erityisesti työtuntia kohden laskettuna. Osa yrityksistä saattaisi joutua vetäytymään markkinoilta. Etenkin matalan jalostusasteen yritykset saattaisivat kohdata vaikeuksia kannattavan liiketoiminnan harjoittamisessa työsuhteisuuteen siirryttäessä.

On kuitenkin mainittava, että työsuhteisuuteen siirtymisen vaikutusten arviointi yritysten toimintaedellytyksiin on erittäin vaikeaa johtuen esimerkiksi luonnonmarja-alan kansainvälisestä kilpailusta ja markkinatalouden dynamiikasta toimintaympäristön muuttuessa. Osa yrityksistä voisi mahdollisesti myös kehittää uusia toimintatapoja sopeutuen uuteen toimintaympäristöön. Työsuhteisuuden myötä kustannusten noustessa kotimaisten luonnonmarjojen hinnat todennäköisesti nousevat yritysten siirtäessä nousevia kustannuksia tuotteiden hintoihin. Liikkumavaraa hintojen nostolle rajaavat kuitenkin Euroopan luonnonmarjamarkkinan tilanne sekä kotitalouksien valmius maksaa korkeampaa hintaa marjojen kotimaisuudesta.

Ruotsin tilanteesta ei saada tällä hetkellä (vuosi 2024) vertailutietoa työsuhteisuuden vaikutuksista yritysten toimintaedellytyksiin, koska siellä luonnonmarjankerääjät ovat voineet olla työsuhteessa ulkomaiseen yritykseen. Tämä voi

---

[4] Hedberg, C., Axelsson, L. ja Abella, M. (2019). Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector. Delmi report 2019:3. Tukholma.
Seikkula, M. (2024). Luonnonmarjojen ylirajainen poliittinen talous. Politiikasta -lehti 28.3.2024. Saatavilla: https://politiikasta.fi/luonnonmarjojen-ylirajainen-poliittinen-talous/

käytännössä mahdollistaa Ruotsin tasoa matalammat henkilöstökulut. Työntekijöiden lähettäminen on ollut Ruotsissa ongelmallista hyväksikäytön torjunnan näkökulmasta, sillä ulkomailla toimivaa työnantajaa on vaikea valvoa. Ruotsissakin on suunnitteilla muutoksia lainsäädäntöön siten, että työntekijöitä ei voisi enää lähettää ulkomaisesta yrityksestä. Ruotsin kokemukset on hyvä huomioida, jotta samoilta ongelmilta voitaisiin välttyä Suomessa.

Yhteenveto

Ulkomaisten luonnonmarjankerääjien maahantulo työsopimussuhteiseen kausityöhön on realistisempi vaihtoehto kuin poimijoiden toimiminen yksityisinä elinkeinonharjoittajina. Käytännössä ulkomaisilla poimijoilla ei olisi edellytyksiä suoriutua elinkeinonharjoittamisen lakisääteisistä velvollisuuksista. Esityksessä on myös käsitelty muiden vaihtoehtojen, kuten marjalain kehittämisen tai työntekijän oleskelulupien, toteutuskelpoisuutta. Esityksessä on kattavasti käyty läpi lakimuutoksen vaikutuksia eri toimijoihin, vaikka niiden tarkka arvioiminen etukäteen onkin haastavaa.

Esityksen mukainen työsuhteisuuteen siirtyminen todennäköisesti nostaa luonnonmarja-alan yritysten palkkauskustannuksia merkittävästi, mikä voi aiheuttaa osalle yrityksistä taloudellisia haasteita. Toisaalta osa yrityksistä voisi mahdollisesti myös kehittää uusia toimintatapoja sopeutuen uuteen toimintaympäristöön. Osa yrityksistä saattaa kuitenkin jopa joutua vetäytymään markkinoilta. Tällä olisi koko maan tasolla varsin vähäiset suorat työllisyysvaikutukset, mutta kuten esityksessä todetaan, paikallisella tasolla menetetyillä työpaikoilla saattaa olla suurikin merkitys.

Kokonaisuutena ottaen esityksen mukaiseen työsuhteeseen siirtyminen tuottaa luonnonmarjapoimijoille niin hyötyjä kuin haittoja. Työsuhteen myötä tulevat edut, kuten työterveyshuolto sekä muu työsuhteen tuoma turva olisivat parannus nykytilanteeseen verrattuna. Työsuhteisuudessa ulkomaisten luonnonmarjanpoimijoiden tulisi kuitenkin maksaa veroja palkastaan, mikä olisi muutos nykytilanteeseen verrattuna. Tuloverotuksen ei arvioida kuitenkaan olevan niin suurta, että se vaikuttaisi kerääjien työnteon kannustimiin. Toisaalta työsuhteisuuden aiheuttamat korkeammat kustannukset yrityksille voivat johtaa myös siihen, että luonnonmarjankerääjiä palkataan työsuhteeseen aiempaa vähemmän, ja näin ollen kaikille halukkaille kerääjille ei välttämättä löytyisi työnantajaa.

On huomattava, että työsuhteisuus ei poista ulkomaisten poimijoiden kotimaassaan matkakulujen takia velkaantumisen ongelmaa. Velkaantuminen on todettu ongelmalliseksi sekä Suomessa että Ruotsissa. Ruotsissa tähän ongel-

maan on pyritty vaikuttamaan asettamalla satokaudelle 2024 hyvän toimeentulon ehto maahantulon vaatimukseksi. Tämä vähensi Ruotsiin saapuneita marjankerääjiä merkittävästi.[5]

Olisi tärkeää, että esitetty lakimuutos tulisi voimaan mahdollisimman pian, jotta luonnonmarjankerääjät voisivat hakea kausityöhön oikeuttavia lupia satokaudelle 2025. Yritystoiminnan näkökulmasta ennakoitavuus toimintaympäristöstä on tärkeää.

Ruotsin kokemusten perusteella on perusteltua ettei työntekijöitä voida kausityössä lähettää ulkomailta Suomeen, vaan työnantajan tulisi olla suomalainen yritys. Tämä mainitaan myös esityksessä. Marjanpoiminnan ympärille mahdollisesti syntyvää vuokratyöjärjestelyjä ei voida kuitenkaan esityksen lainsäädäntökeinoin estää.

Luonnonmarja-alan toimintatapoja ja poimijoiden aseman kehitystä tulee seurata lain voimaantulon jälkeen, jotta uusilta vastaavilta ongelmilta vältytään. Viranomaisvalvontaa ja yhteistyötä tulisi jatkossa tehostaa, sillä toimiva viranomaisvalvonta yli hallintorajojen mahdollistaa nopean reagoinnin mahdollisiin väärinkäytöksiin. Esityksessä todetaankin, että nyt esitettävä lakimuutos on ensivaiheen toimi, mutta muitakin toimenpiteitä kuten valvontaa ja yritysten omaa vastuullisuustyötä tarvitaan rinnalle.

Lisätietoja:

Henna Busk, vanhempi ekonomisti, Pellervon taloustutkimus PTT ry,
henna.busk(at)ptt.fi, 040 164 8136

[5] ks. esim. https://sverigesradio.se/artikel/migration-agency-grants-work-permits-for-berry-pickers