20.10.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta HE 175/2022

Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamista (HE 175/2022) annettiin eduskunnalle 19.09.2022. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Lisäksi muutettaisiin työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia, työsopimuslakia ja työttömyysturvalakia. Vähäisiä muutoksia tehtäisiin myös eräisiin verolakeihin. Sosiaalisista yrityksistä annettu laki kumottaisiin.

Esityksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. Palkkatuen käytön lisäämisen tavoitteena on edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja sitä kautta nostaa työllisyysastetta. Tavoitteena on vähentää palkkatukeen liittyvää byrokratiaa yksinkertaistamalla palkkatukijärjestelmää siten, että järjestelmä olisi ennakoitavampi ja palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi ja houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

Yleisiä huomioita palkkatuesta

Palkkatuki vaikuttaa työllistymiseen tilapäisesti madaltamalla työllistämisen kustannuksia ja pysyvämmin kehittämällä työllistyvän henkilön tuottavuutta. Lyhyellä aikavälillä palkkatuki vahvistaa työvoiman kysyntää alentamalla työvoiman kustannusta tilapäisesti. Palkkatuki voi myös kannustaa yrityksiä palkkaamaan työntekijän, jonka tuottavuuteen/työssä suoriutumiseen liittyy epävarmuutta esimerkiksi katkonaisen työhistorian vuoksi. Palkkaukseen liittyvä riski pienenee, kun työnantaja voi arvioida työntekijän suoriutumista tukijakson ajan alhaisemmilla kustannuksilla. Työssäkäynti vahvistaa työllistettävän henkilön osaamista ja tuottavuutta, mikä edesauttaa työllistymistä pidemmällä aikavälillä.

Tutkimustieto antaa vahvaa tukea sille, että yrityksiin kohdentuneet palkkatukityöjaksot edistävät työttömien työnhakijoiden työllistymistä myös palkkatukijakson jälkeen. Kuntiin tai kolmannelle sektorille työllistäminen sen sijaan ei tutkimustiedon perusteella edistä työllistymistä pidemmällä aikavälillä (ks. Kauhanen 2018). Näin ollen muutokset jotka siirtävät tuetun työllistämisen painopistettä enemmän yrityksiin, todennäköisesti parantavat palkkatuen vaikuttavuutta, kun tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen.

Palkkatuki eroaa muista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan laskettavista toimista keskeisellä tavalla siinä, että palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehtoa.[1] Palkkatuetussa työssä (ansiosidonnaisen) työttömyysturvan työssäoloehtoa kertyy 75% työssäolon ajalta eli työssäoloehdon täyttäminen edellyttää palkkatuella noin 8 kuukauden yhteenlaskettua työssäoloa tarkastelujakson aikana. Mahdollisuus kerryttää työssäoloehto

[1] Poikkeus: Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luvun 1 §: 2 mom.

heikentää työllistymisen kannusteita palkkatukijakson jälkeen, toisin kuin muissa työllistymistä edistävissä palveluissa. Työssäoloehdon täyttämisen mahdollisuus ja kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta on käytännössä johtanut siihen, että kunnat kohdistavat palkkatuella työllistämistä enemmissä määrin yli 300 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneisiin ja työllistämisen jaksot mitoitetaan pääsääntöisesti 8 kuukauden mittaisiksi. Edellä kuvatut työttömyysturvan työssäoloehtoon liittyvät kannustinvinoumat, jotka koskevat sekä työttömiä työnhakijoita että tuella työllistäviä kuntia, siirtävät huomiota pois palkkatuen pääasiallisesta tarkoituksesta, joka on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.[2]

Palkkatuki vaikuttaa tuella palkatun henkilön ja tuella palkkaavan yrityksen, kunnan tai yhteisön lisäksi myös muihin työnantajiin ja potentiaalisiin työllistyjiin. Palkkatuella on siis työmarkkinoihin laajemmin vaikuttavia ulkoisvaikutuksia. Ulkoisvaikutuksia voidaan vähentää kohdistamalla palkkatukea niiden yksilöiden työllistämiseen, jotka eivät osaamistasonsa tai työkykynsä vuoksi yllä sellaiseen tuottavuuteen, että voisivat työllistyä ilman tukea. Jos tuki on juuri riittävä kompensoimaan työntekijän alentunutta tuottavuutta, ei tuen maksamisesta koidu yritykselle kilpailullista etua, joka vääristäisi markkinoita. Tässä tapauksessa tukea ei myöskään tule maksetuksi sellaiselle henkilölle, joka olisi työllistynyt myös ilman tukea. Lisäksi on huomioitavaa, että tuki vaikutta jossain määrin siihen, kuka tulee työllistyneeksi ja voi näin heikentää muiden samoja työmahdollisuuksia hakevien edellytyksiä tulla valituksi (ks. Alasalmi ym. 2020).

Palkkatuen uudistus

Esitetyssä mallissa palkkatuen saamisen ehtoja rajoitetaan osalta alle kuusi kuukautta työttömänä olevista työnhakijoista. Tätä rajausta voi pitää palkkatuen tehokkaan kohdistamisen näkökulmasta perusteltuna, sillä työttömyyden pitkittymisen riski nousee työttömyyden jatkuessa.

Nykyisiä 30 ja 40 prosenttia palkkakustannuksista kattavia tukitasoja ehdotetaan korotettavaksi 50 prosenttiin. Palkkakustannuksissa ei kuitenkaan enää huomioitaisi palkkauksen sivukuluja, mistä johtuen ehdotetun mallin mukainen 50 prosentin tuki olisi nykyistä tukea alhaisempi.[3] Tukitasojen yhtenäistäminen selkeyttää järjestelmää ja poistaa yrityksiltä epävarmuuden tuella palkattavan palkkatuen suuruudesta. Ehdotus on linjassa esityksen tavoitteiden kanssa. Teorian näkökulmasta tarkasteltuna suurempi määrä työllistettävien yksilölliset ominaisuudet huomioivia tukitasoja kohdentaisi tukea paremmin, mutta on hankala empiirinen kysymys, että mikä esimerkiksi nykyisten tukitasojen merkitys on tuen kohdentumisen näkökulmasta ollut.

Vamman tai sairauden perusteella myönnettävän palkkatuen tasoa ehdotetaan korotettavaksi 70 prosenttiin. Lain perustelujen mukaan tavoitteena on saattaa vammaiset ja pitkäaikaissairaat työhönotossa yhdenvertaisempaan asemaan niiden työnhakijoiden kanssa, joilla ei ole vammaa tai sairautta. Jos vamma tai sairaus alentaa työkykyä pysyvästi tai pysyväluonteisesti, voisi palkkatukea saada jatkuvana 24 kuukauden jaksoissa. Tukitason nosto voisi näin merkittävästi edistää joidenkin yksilöiden mahdollisuuksia pysyväluonteisempaan työhön palkkatuella.

Ulkoisvaikutuksista johtuen palkkatuen kokonaisvaikutuksia on haastavaa arvioida ja rajallisen tutkimustiedon vuoksi arvioinnissa joudutaan jossain määrin tekemään oletuksia. Esityksen vaikutusarvioissa

---

[2] Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 7 luvun 1 §.
[3] Uusi tukiprosentti ilman sivukuluja vastaisi nykyistä sivukulut sisältävää 40% tukea.

ulkoisvaikutukset on kuitenkin huomioitu kattavasti. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut uudistuksen vahvistavan työllisyyttä pitkällä aikavälillä 500 – 1000 lisätyöllisellä.

Liityntä talousarvioesitykseen

Hallituksen esityksellä on vaikutusta vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja se on sen vuoksi tarkoitettu käsiteltäväksi talousarvioesityksen yhteydessä. Ehdotetut muutokset vaikuttavat momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) päätösosaan, sillä palkkatuen enimmäismäärää ei määriteltäisi enää talousarviossa vaan siitä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Momentin 32.30.51 määrärahaa vähennettäisiin 10 milj. euroa liittyen kolmannen sektorin saamaan 100 %:n palkkatukeen.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että palkkatuen muutoksilla olisi yhteensä vähäinen vaikutus palkkatuen menoihin, -2,3 milj. euroa. Toisaalta tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yksityisellä sektorilla ja tavoitteen toteutuessa menot voivat kasvaa arvion mukaan maltillisesti. Palkkatuen lisäämistä varten on momentin 32.30.51 määrärahaa hallitusohjelman linjauksen mukaisesti korotettu 16 milj. eurolla pysyvästi vuodesta 2022 alkaen. Palkkatukea maksetaan käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Talousarvioesityksessä ehdotetaan hallituksen esityksen johdosta uutta momenttia 32.30.55 (Toimet työurien pidentämiseksi), jonka määräraha 58,5 milj. euroa koottaisiin siirtoina eri työvoimapolitiikan momenteilta (32.30.51, 33.20.50 ja 33.20.52). Uudelta momentilta maksettaisiin 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, kuntien velvoitetyöllistämistä ja muutosturvakoulutusta. Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos tuen edellytykset täyttyvät, minkä vuoksi uusi momentti on lakisääteisten menojen budjetointiin tarkoitettu arviomäärärahamomentti.

Erityisasiantuntija Simo Mentula