KEHA-keskus

Lausunto DNRo KEHA/13557/2022

24.10.2022 Julkinen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Lausuntopyyntö 14.10.2022, HE 175/2022 asiantuntijapyyntö

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

Samalla kun ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua, KEHA-keskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen 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. KEHA-keskus toteaa esitetyt muutokset tarpeellisiksi ja odotetuiksi.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön myös uusi 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki. Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tukea maksettaisiin 70 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista enintään 10 kuukauden ajalta. KEHA-keskus toteaa, että uudistus on tärkeä osa 55 vuotta täyttäneiden kokonaispakettia, josta työllistämistuki muodostaa yhden osakokonaisuuden muutosturvarahan ja muutosturvakoulutuksen ohella. Jälkimmäiset tukimuodot tulevat käyttöön vuoden 2023 alusta, samassa aikataulussa kuin nyt eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys julkisen työvoima- ja yrityspalvelun uudistamisesta. KEHA-keskus tulee lausunnossaan huomioimaan tämän kokonaisuuden osana käsitteitä ja ehdottaa pieniä muutoksia esitykseen.

KEHA-keskus hyödyntää palkkatuen maksatuksessa kansallista tulorekisteriä. Kaikkia nykyisen lain mukaan palkkatuen pohjana olevan palkan määrittelemiseen vaadittavia tietoja ei kuitenkaan saada kattavasti kansallisesta tulorekisteristä, joten KEHA-keskus käyttää nykyisin tulorekisterin tietoja vain palkkatuen maksatushakemuksissa ilmoitettujen tietojen tarkistamiseen. Työnantaja joutuu ilmoittamaan maksatukseen tarvittavia tietoja erillisellä maksatushakemuksella. Palkkatuen hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää siten, että palkkatuella katettavat palkkauskustannukset olisi pääsääntöisesti saatavilla tulorekisteristä. Maaliskuussa 2022 käynnistyneessä rekrytointitukikokeilussa on kokeiltu puhtaasti tulorekisterin tietoihin pohjautuvaa maksatusta tuessa, joka on myönnetty työntekijöiden palkkauskustannuksiin. Rekrytointitukikokeilussa maksetaan rekrytointitukea myönteisen tukipäätöksen saaneelle yritykselle yrityksen tulorekisteriin ilmoittamien palkkojen perusteella ilman erillistä maksatushakemusta. Malli on mahdollinen, koska pääsääntöisesti rekrytointituen maksamiseksi tarvittavat tiedot ovat saatavilla tulorekisteristä. Mikäli rekrytointitukikokeilusta saadaan hyviä tuloksia tulorekisteriin pohjautuvasta maksatuksesta, käytäntö voitaisiin ottaa laajemmin käyttöön palkkakustannuksiin myönnettyjen tukien maksatuksessa. Tukikelpoisten kustannusten määrittely ja maksatuksen yhteensovittaminen

pitkälti tulorekisteristä saatavia tietoja vastaavaksi mahdollistaisi sen, että tulevaisuudessa palkkatuen maksatusta voitaisiin viedä hallinnollisesti kevyempään suuntaan.

KEHA-keskus toteaa, että rekrytointitukikokeilusta vuonna 2022 saadut havainnot ovat myönteisiä. Tulotietorekisteristä haetaan automaattinen maksuehdotelma niistä tukipäätöksistä, jotka ovat voimassa ja joissa on maksuaikaa tai tukea jäljellä. Automaattisen maksuehdotelman pohjalta muodostetaan maksatuspäätös, joka suoritetaan hakijalle ilman erillistä hakemusta. Malli voidaan ottaa ilman erityistä riskiä käyttöön osittain jo palkkatukiuudistuksen yhteydessä kuntasektorilla.

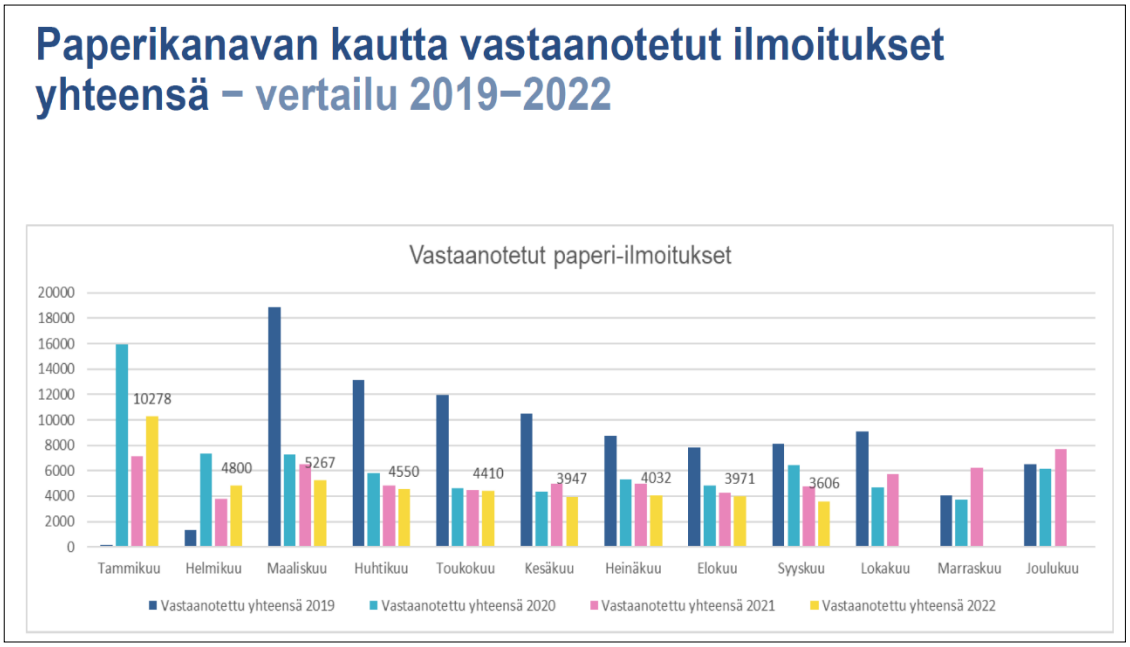
Palkkatuen maksatusta voitaisiin viedä tulorekisterin tietojen kanssa yhdenmukaisempaan suuntaan siten, että tuki haettaisiin maksuun palkanmaksukausiin, eikä kalenterikuukausiin pohjautuen. Muutos edellyttäisi palkkatuen talousarviossa määritellyn enimmäismäärän muuttamista kuukausikohtaisesta enimmäismäärästä laskentamalliin, joka huomioi eri pituiset palkanmaksukaudet. Työnantajan seuraamuksia maksatushakemuksen viivästymisestä voitaisiin lieventää siten, että palkkatuki evättäisiin vasta palkkatuetun työn päättymisen jälkeen asetetusta määräajasta myöhästymisestä. Useimmat työnantajat hakisivat todennäköisesti ilman erillistä määräaikaa tuen maksuun hyvin nopeasti sen jälkeen, kun tukikelpoiset kustannukset ovat syntyneet.

KEHA-keskus pitää tavoitetta erittäin kannatettavana. KEHA-keskus tekee vuosittain palkkatuessa noin 3000 kielteistä maksatuspäätöstä, joista >90% johtuu hakemuksen myöhässä saapumisesta. Vuositasolla käsitellään muutama sata oikaisuvaatimusta samasta syystä, ja kielteisestä päätöksestä tehdään muutamia kymmeniä hallintovalituksia, jotka pääsääntöisesti ylemmissä oikeusasteissa hylätään. Palkkatuen myöhästymissääntöjen muuttaminen vähentäisi hallinnon työtä, lisäisi määrärahojen käytön ennustettavuutta ja tukisi palkkatuettuja työnantajia. Kielteisen päätöksen saaneet ovat useimmiten yrityksiä, joita tällä uudistuksella erityisesti halutaan tukea.

Ehdotuksen keskeiset vaikutukset

Ehdotuksen mukaan palkkatukea ei myönnettäisi luonnollisille henkilöille muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Muutos sulkisi kotitaloudet työnantajina palkkatuen ulkopuolelle. Kotitalouksien merkitys palkkatuetun työn tarjoajina on vähäinen ja kotitalouksilla on usein mahdollisuus saada muuta tukea työntekijän palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

KEHA-keskuksen näkökulmasta uudistus on hyvä. Kun kotitaloudet jäävät tuen ulkopuolelle, voidaan tuen saavutettavuutta tarkastella uudelleen. Nykyisestä paperiasioinnista voidaan siirtyä täysin sähköiselle hakualustalle, kun tuen saajalla tulee olla y-tunnus ja asiointi voi tapahtua valtuuttamalla suomi.fi valtuutuksella, käyttäen nykyiseen tapaan väestörekisteriä tietolähteenä.



Tulorekisterin toiminnan katsaus 9/2022

KEHA-keskus on selvittänyt palkkatukea hakevien asiointitapaa. Sähköisen asioinnin osuus on tällä hetkellä noin 90 %. KEHA-keskus on kontaktoinut paperikanavassa asioivia työnantajajia. Selkein syy asioida paperihakemuksilla on ollut tapa. Usea työnantaja on odottanut kontaktia ja neuvontaa sähköisestä asioinnista. Kunnilla iso syy hakea paperilla on työllistettävien suuri määrä: palkkatukea on haettu maksuun paperilla, kun se on koettu helpommaksi. KEHA-keskus toteuttaa uudistuksen yhteydessä erityisesti kunnille helpotuksia, joilla sähköinen asiointi koetaan mielekkäämmäksi. Tulorekisterin kuukausiraportoinnin perusteella palkkailmoitusten paperiasiointien määrä on erittäin vähäinen, 3606 kappaletta syyskuussa 2022. Ilmoitusten jättäjät ovat pääasiassa kotitalouksia.

Palkkatuella katettavaksi palkkakustannukseksi ei jatkossa katsottaisi työnantajan maksettaviksi tulevia palkan sivukuluja. Lisäksi tukikelpoisten kustannusten määritelmää tarkennettaisiin siten, että tukikelpoisilla palkkakustannuksilla tarkoitettaisiin työajan tai urakan suorittamisen perusteella maksettavaa ennakonpidätyksen alaista palkkaa. Palkkakustannuksiin luettaisiin säännölliseen työaikaan liittyvät palkanlisät, kuten viikonloppu-, ilta- ja yötyökorvaukset, mutta ei säännöllisen työajan ylittymiseen liittyviä palkanlisiä. Työolosuhteisiin liittyvät palkanlisät olisivat palkkatuella katettavia tukikelpoisia kustannuksia. Nykyistä vastaavasti palkkatuella ei voisi kattaa palkkaa siltä ajalta, jolta työnantajalla on oikeus saada tuella palkatun palkkakustannuksiin sairausvakuutuslain nojalla päivärahaetuutta tai tapaturma- ja ammattitautilain mukaista korvausta. Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi vastaavina palkkatuen maksamisen estävinä etuuksina pidettäisiin jatkossa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa sekä tartuntatautilain mukaista tartuntatautipäivärahaa.

Jos työnantaja ei ilmoita tietoja tulorekisteriin eriteltyinä, työnantajan tulee ilmoittaa tiedot KEHA-keskukselle maksatushakemuksella. Jos työnantaja ilmoittaisi tulorekisteriin kaikki tarvittavat tiedot ja työnantajan palkkatukihakemuksella ilmoittamat tiedot eroaisivat sen tulorekisteriin ilmoittamista tiedoista, KEHA-keskus maksaisi palkkatuen näistä pienemmän

palkkasumman perusteella. KEHA-keskus pitäisi yllä julkista luetteloa tulorekisterin tulolajeista, jotka ovat palkkatuella katettavia tukikelpoisia kustannuksia.

KEHA-keskus toteaa, että osana julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa saavutettava ja selkeä luettelo palkkatuella korvattavista tulolajeista on erittäin hyvä uudistus. Se, että KEHA-keskus ylläpitäisi luetteloa, mahdollistaisi palkkatuen toimeenpanon ilman erillisiä asetusmuutoksia tapauksissa, joissa tulolajeihin tulisi vuosimuutoksia tai muita ennakoimattomia muutoksia. Niitä tulee vuositasolla useita kertoja. KEHA-keskus esittää, että esityksen 5 § muutettaisiin siten, että ennakonpidätyksen alaissten palkkakustannusten sijasta säännöksessä käytettäisiin käsitettä työttömyysvakuutusmaksun alainen palkka. Muutos ei ole suuri sisällöltään, mutta käsitteenä olisi yhdenmukainen mm. muutosturvan toimeenpanon kanssa, josta 55 vuotta täyttäneen työllistämistuki on osa. KEHA-keskus toteaa myös, että myös rekrytointitukikokeilussa, kuten kunnan kannustinmallissa Ohjaamotoimintaan, on tulorekisterin tietoprofiili rakennettu työttömyysvakuutusmaksun alaisten tulolajien nojalla, mikä tukisi jatkossa geneerisempää rakennetta ja tietopoimintaa, kun palkkaperusteisten tukien maksatuksessa edelleen hyödynnetään laajemmin tulorekisteriä tietolähteenä.

Ennakonpidätys tarkoittaa arvioitua veroa, joka henkilön palkasta maksetaan palkanmaksun yhteydessä. Työnantaja perii ja tilittää ennakon työntekijän palkasta Verohallinnolle. Ennakonpidätys perustuu aina arvioon. Sen sijaan työnantajan **työttömyysvakuutusmaksu** on porrastettu työntekijöille maksettavan palkkasumman mukaan. Vuonna 2022 työnantajan työttömyysvakuutusmaksuprosentti on 0,50 % 2 197 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,05 % palkkasummasta. Palkkasummaan ei lasketa mukaan osaomistajille maksettua palkkasummaa. Työnantajalla on velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksua, kun palkkaa maksetaan palkansaajalle yhteensä yli 1300 euroa kalenterivuoden aikana. Työttömyysvakuutusmaksun maksuvelvollisuus koskee 18 vuotta täyttäneitä ja alle 65-vuotiaita palkansaajia. Maksuvelvollisuus perustuu lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998).

Lomarahaa ei jatkossa voisi kattaa palkkatuella. Jos vuosiloma-ajan palkka maksetaan työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaan lomarahana, voitaisiin lomarahasta työnantajan pyynnöstä lukea palkkakustannuksiin osuus, joka vastaa palkkatukijakson aikana pidettyä vuosilomaa.

KEHA-keskus ei pidä perusteltuna ehdotettua poikkeussäännöstä koskien vuosiloma-ajan palkan maksamista lomarahana. Pääsäännön mukaan lomapalkka maksetaan ennen loman alkamista. Enintään kuuden päivän lomajakson lomapalkka saadaan kuitenkin maksaa tavanomaisena palkanmaksupäivänä. Lomapalkan maksamisesta saadaan sopia työehtosopimuksella laista poiketen. Vuosilomalaissa ei säädetä vuosilomapalkan lisäksi maksettavasta lomarahasta. Lomaraha on työehtosopimuksen mukainen etuus, jonka suuruus on yleensä 50 % vuosilomapalkasta. Palkkatukea koskevissa säännöksissä ei ole tarkoituksenmukaista huomioida lomarahoja koskevaa poikkeusta, joka ei ole laintasoinen ja huomioi vain joitakin työehtosopimuksia.

Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää nykyistä vastaavasti koko koulutuksen keston ajaksi. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi tukea myönnettäessä harkita tukijakson tarkoituksenmukainen kesto ja tehdä päätös tälle ajalle. Koulutuksen kestossa tapahtuvien muutosten takia oppisopimuskoulutukseen myönnettyä palkkatukea voitaisiin

jatkaa edellyttäen, että jatkoa haettaisiin ennen palkkatukijakson päättymistä ja muut palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttyvät.

KEHA-keskus esittää lakiin ja sen soveltamisohjeeseen tarkennettavan, että palkkatukipäätös oppisopimukseen voidaan tehdä enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan määrärahojen puitteissa. Tämä antaa tuen myöntäjälle mahdollisuuden tarkastella myös jakson toteutumista ja varmistaa, ettei määrärahoja sidota liian pitkälle, niiden täysimääräisen käytön varmistamiseksi.

Edelleen siirtämistä koskevia nykyisiä ehtoja muutettaisiin siten, että käyttäjäyritystä koskisi mahdollisimman pitkälle samat ehdot, jotka koskevat myös palkkatukea saavaa työnantajaa. Näin ollen tuella palkattua ei voisi siirtää sellaiselle työnantajalle, joka ei voisi itse saada palkkatukea. Edellytysten tarkistamiseksi edelleen siirtämiseen tulisi hakea lupaa ja työ- ja elinkeinotoimisto tekisi luvan myöntämisestä päätöksen nykyisen ilmoitusmenettelyn sijasta. Koska ehdotetut palkkatukijakson kestot olisivat lyhyemmät kuin nykyiset palkkatuen enimmäiskestot, olisivat jotkin palkkatukijaksot yhdellä työnantajalla nykyistä lyhyempiä.

KEHA-keskuksen näkökulmasta on työllistetylle epäedullista ottaa edelleen siirtämistä koskevat uudet ehdot käyttöön ilman siirtymäsäännöstä. Uuden lain voimaantulon jälkeen alkavaan edelleen siirtämiseen ei tulisi soveltaa uutta sääntelyä riippumatta siitä, onko palkkatuki myönnetty ennen lain voimaantuloa vai sen jälkeen. Ennen uuden lain voimaantuloa koskeviin päätöksiin tulisi soveltaa lain voimassa ollessa käytössä olleita menettelyjä, jotta työllistetyn asema ei heikentyisi. Koska vanhan lain nojalla tehdyt työllistämispäätökset on tehty poistuvassa URA-järjestelmässä, jota ei voida enää kehittää, ei sinne ole voitu rakentaa mekanismia hallituksen esityksen mukaista haku- ja päätöksen-tekomekanismia. Näin ollen tuella palkatun siirtäminen tapauksessa, jossa päätös olisi tehty ennen 1.1.2023, aiheuttaisi aina ja poikkeuksetta palkkatukijakson katkaisemisen, teknisen uudelleen tekemisen uuden lain nojalla uudessa järjestelmässä, uuden haku- ja päätösprosessin ja väistämättä työllistetyn jakson lyhenemisen. KEHA-keskus esittää lisättäväksi asiaa koskevan siirtymäsäännöksen.

55 vuotta täyttäneen työllistämistuessa, koska de minimis -asetuksen mukaisesti tukea voitaisiin myöntää enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana yhdelle työnantajalle, ehdotetaan, että tuki myönnettäisiin muuna kuin valtiontukena. Jotta tuki ei kuuluisi valtiontukisääntelyn piiriin, se tulisi myöntää ilman viranomaisen tarkoituksen-mukaisuusharkintaa eikä tuki saisi olla valikoiva. Viranomainen voisi hylätä tuen, jos laissa säädetyt ehdottomat edellytykset eivät täyttyisi, mutta ehdot eivät saa asettaa työnantajia tai toimialoja eriarvoiseen asemaan.

KEHA-keskus pitää esitettyä ratkaisua hyvänä, ja toteaa, että muotoilu mahdollistaa tuessa julkishallinnon automaattisen päätöksenteon kokeilun. Malli toteutetaan, mikäli mahdollista, osana uudistusta, mutta viimeistään vuoden 2023 aikana.

Säännös kunnan lisätuesta kumottaisiin.

KEHA-keskus pitää säädöksen kumoamista perusteltuna ja hallintoa niin kunnissa kuin tuen maksajaviranomaisessa keventävänä.

Säännöskohtaiset perustelut

3 § Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset
Muutos sulkisi kotitaloudet työnantajina palkkatuen ulkopuolelle. Muutos ei estäisi palkkatuen myöntämistä luonnolliselle henkilölle, joka toimii ammatin- tai elinkeinoharjoittajana ja palkkaa työntekijän tähän toimintaan. Palkkatuen myöntäminen edellyttäisi siten jatkossa työnantajalta aina y-tunnusta. Lisäksi momenttiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jonka mukaan palkkatukea ei myönnettäisi, jos tukea hakevalle työnantajalle olisi ennen palkkatuen myöntämistä myönnetty muuta tukea tuella palkattavasta henkilöstä aiheutuviin palkkakustannuksiin niin, että TE-toimiston arvion mukaan palkkatukea todellisuudessa maksettaisiin vain vähäinen määrä.

KEHA-keskus pitää pykälämuotoilua erityisen hyvänä. Muotoilu mahdollistaa siirtymisen täysin sähköiseen asiointiin sekä myöhemmin laajennettavat integraatioratkaisut esim. kuntien järjestelmiin tai mahdollisesti oppisopimustoimistoihin sekä lisäautomaation päätöksentekoon.

5 §. Palkkatuella katettavat palkkakustannukset.
Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palkan eristä, joita ei katsota tukikelpoisiksi. Nykyisestä poiketen lomarahaa ei jatkossa katsottaisi palkkatuella katettavaksi palkkakustannukseksi. Säännös tästä lisättäisiin nykyiseen 1 kohtaan.

KEHA-keskus toteaa aikaisemmin esittämänsä perustelut. Koska osa lomarahasta tai lomakorvauksesta voi työehtosopimuksen mukaan olla loma-ajan palkkaa, säädettäisiin momentin 1 kohdassa poikkeus, jonka mukaan työehtosopimuksen mukainen lomaraha tai -korvaus, joka tosiasiallisesti sisältää vuosiloma-ajan palkaksi katsottavaa palkkaa, voitaisiin ottaa palkkatuella katettavana kustannuksena huomioon palkan nimikkeestä riippumatta. Tämä edellyttäisi, että vuosiloma on pidetty palkkatukijakson aikana. KEHA-keskuksella ei olisi viran puolesta velvollisuutta selvittää asiaa, vaan lomarahan tai lomakorvauksen ottaminen huomioon loma-ajan palkkana edellyttäisi työnantaja pyyntöä. Tällöin työnantajan tulisi selvittää KEHA-keskukselle, miten työntekijä on pitänyt vuosilomaa ja mikä osa lomarahasta tai -korvauksesta on vuosiloma-ajan palkkaa. KEHA-keskus esittää poikkeusta kumottavaksi.

> Palkkatuella katettavilla palkkakustannuksilla tarkoitetaan työntekijälle työajan tai urakan suorittamisen perusteella maksettavaa ~~ennakonpidätyksen~~ työttömyysvakuutusmaksun alaista palkkaa.
> Palkkakustannuksiin ei kuitenkaan lueta:

1) lomarahaa eikä lomakorvausta tai sitä vastaavaa korvausta~~; jos vuosiloma-ajan palkka maksetaan työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaan lomarahana, voidaan lomarahasta työnantajan pyynnöstä lukea palkkakustannuksiin osuus, joka vastaa palkkatukijakson aikana pidettyä vuosilomaa;~~

10 §. Palkkatuki oppisopimuskoulutuksessa
Ehdotetun 2 momentin mukaan palkkatuki oppisopimuskoulutukseen voitaisiin myöntää nykyistä vastaavasti koko koulutuksen keston ajaksi. Nykytilasta poiketen palkkatuen tukitaso olisi sama koko oppisopimuskoulutuksen keston ajan. Säännökseen sisällytettäisiin mahdollisuus tehdä palkkatuen jatkopäätös alkaneen työsuhteen estämättä.

> Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen kesto on palkkatukea myönnettäessä mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi , kuitenkin enintään 24 kuukautta kerrallaan, jos 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Tukiaikaa voidaan kuitenkin 3 §:n 3 momentin 5 kohdassa ja 4 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä jatkaa, jos henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen oppisopimuskoulutuksen kesto muuttuu koulutuksen aikana. Jatkohakemus on toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ennen myönnetyn tukijakson päättymistä.

KEHA-keskus toteaa, että pykälän soveltaminen olisi yhdenmukaistettava vastaamaan alentuneesti työkykyisen ja 60 vuotta täyttäneen määrittelyä palkkatuen keston osalta, esim. muotoilemalla Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voisi hakemuksen perusteella myöntää tukiaikaa enintään 24 kuukautta kerrallaan, jos 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät.

Lakia alemman asteinen sääntely

Luonnos valtioneuvoston asetuksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012) muuttamisesta on esityksen liitteenä. Asetuksen 16 §:n nimeksi muutettaisiin palkkatuettuun työhön myönnetyn tuen hakeminen ja maksaminen, jotta se kattaisi myös 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen. Pykälän sisältöä muutettaisiin jäljempänä kuvatulla tavalla. Nykyisin työnantajat hakevat palkkatukea maksuun yhden, kahden tai kolmen kuukauden maksatusjaksoissa. Tulorekisterin hyödyntämisen helpottamiseksi maksatusjaksot muutettaisiin palkanmaksukausiin perustuviksi. Maksatusjaksot olisivat aina kalenterikuukausikohtaisia ja sisältäisivät kaikki ne palkanmaksukaudet, jotka ovat päättyneet kalenterikuukauden aikana. Näin ollen jokin palkanmaksukausi voisi alkaa myös ennen kyseisen kalenterikuukauden alkamista. Työnantajalla olisi mahdollisuus hakea kerralla maksuun useampaa kuin yhtä maksatusjaksoa. Tuki kaikkien maksatusjaksojen ajalta tulisi hakea maksuun viimeistään kolmen kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jonka aikana viimeinen tukijaksoon kuuluva maksatusjakso päättyy. Tukijakso olisi se jakso, joka tuen myöntöpäätöksellä määritetään tuen kestoksi. Mahdollinen jatkopäätös katsottaisiin uudeksi tukijaksoksi, vaikka se alkaisi välittömästi edellisen tukijakson päätyttyä.

KEHA-keskuksen näkökulmasta siirtyminen palkanmaksukauden käsitteeseen on erityisen perusteltu tulorekisterin laajemman käytön näkökulmasta. Muutos mahdollistaa sähköiseen asiointipalveluun hakijan maksatushakemuksen rikastamisen tulorekisteritiedoilla yhdellä napin painalluksella, mikä keventää hakemusprosessia merkittävästi. Muutoksella kielteisten päätösten määrä tulee vähenemään merkittävästi, mutta toisaalta määrärahat ovat sidottuja päätöksille pidempään. Määrärahojen näkökulmasta muutokset kompensoisivat toisiaan.

Muita huomioita hallituksen esitykseen

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.

Palkkatukea koskevat säännökset eivät aseta ehtoja työsuhteen kestolle tai työajalle. Palkkatuki on mahdollista myöntää sekä toistaiseksi voimassa olevaan että määräaikaiseen työsuhteeseen. Se, voiko työnantaja ottaa työntekijän määräaikaiseen työsuhteeseen, määräytyy työsopimuslain säännösten mukaan, eikä palkkatuki ole peruste määräaikaiselle työsopimukselle. Työsopimuslain mukaan työnantaja voi kuitenkin tehdä määräaikaisen työsopimuksen ilman erillistä perustetta, kun palkattava henkilö on ollut työ- ja elinkeinotoimiston ilmoituksen mukaan yhtäjaksoisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija edellisen 12 kuukauden ajan. Vaikka palkkatukisäännöksissä ei ole määritelty vaatimuksia työsuhteen kestolle tai työajalle, työ- ja elinkeinotoimisto harkitsee työttömän työnhakijan lähtökohdista, onko tarjottu työ esimerkiksi työajaltaan tarkoituksenmukainen parantamaan työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistämään työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea ei työ- ja elinkeinoministeriön antaman soveltamisohjeen mukaan myönnetä lainkaan sellaiseen työsuhteeseen, jossa ei ole sovittu vähimmäistyöajasta (niin sanottuihin nollatuntisopimuksiin tai sopimuksiin, joissa on sovittu, että työntekijä on työssä tarvittaessa).

KEHA-keskuksen näkökulmasta byrokratian vähentäminen on kannatettava tavoite. Hallituksen esitys mahdollistaa prosessissa luottamuksen työnantajiin lisääntymisen, esimerkiksi niin, että työsopimusten toimittamisesta tai erillisestä ehdosta toimittamista koskien palkkatukipäätöksissä voidaan luopua. Lähtökohtaisesti työnantajaan luotetaan prosessissa, ja asiointilomakkeella pyydettävät vakuutukset riittävät prosessin toimeenpanossa. Jälkivalvonta ja yhteistyö vaikkapa työsuojeluviranomaisten kanssa sekä TE-palveluiden uuteen asiakaspalvelumalliin liittyvä asiakaskontaktointi varmistaa järjestelmän toimivuutta myös kevennetyissä hallintomenettelyissä.

Ehdotetut muutokset edellyttäisivät merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Nykyisin palkkatuen myöntöpäätöksiä tehdään työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmä URAssa. URA on tulossa käyttöikänsä päähän ja palkkatukipäätösten tekeminen on ollut tarkoitus siirtää jo muutoinkin tehtäväksi yleisessä avustusjärjestelmässä. Siirtymän yhteensovittaminen siten, että uudistuksen voimaantulon jälkeen tehdyt palkkatukipäätökset tehtäisiin yleisessä avustusjärjestelmässä, toisivat synergiaetuja, koska tietojärjestelmämuutoksia on tehtävä joka tapauksessa. Yleisen avustusjärjestelmän käyttöön ottaminen vuoden 2023 alusta edellyttää sitä, että järjestelmää ryhdyttiin rakentamaan jo keväällä 2022 perustuen lausuntokierroksella ehdotettuihin säännöksiin. Tietojärjestelmämuutosten lisäksi siirtymävaiheessa muutokset vaikuttavat palkkatuesta annettavaan neuvonnan ja tiedotuksen tarpeen lisääntymiseen väliaikaisesti, minkä lisäksi palkkatuen ja sen maksatuksen hakemuslomakkeet tulee uusia. Viimeisten 12 kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanoneiden työnantajien mahdollisuutta työllistää palkkatuella, jos nämä ovat palkanneet vastaavan määrän työntekijöitä, koskevaa pykälää on muotoiltu uudelleen. Todistustaakan kohdentuminen pitäisi määritellä tarkemmin ja työnantajaa koskevan edellytyksen soveltaminen ohjeistaa tarkasti lain soveltamisohjeen uudistamisessa sekä palkkatuen hakulomakkeiden päivityksen yhteydessä yhteistyössä KEHA-keskuksen kanssa.

KEHA-keskus toteaa, että uudistuvaan tietojärjestelmään rakennetaan vain sähköinen asiointi, ja paperiasioinnista luovutaan vaiheittain. Paperiasiointi mahdollistetaan vielä vuonna 2022 tehtyjen palkkatukipäätösten maksatuksen hakemisessa sekä työntekijän siirtämisessä (ilmoitus).

Vanhan ratkaisun ylläpito ja tietojen säilytys ovat osana poistuvaa URAasiakastietojärjestelmää. Tämänhetkisen arvion mukaan siirtymävaihe saattaa kestää vuoden 2024 loppuun. Kustannukset muodostuvat järjestelmä- ja alustaylläpidosta sekä siihen liittyvistä KEHA-keskuksen henkilöstökustannuksista. Vanhan järjestelmän ylläpitoon liittyvät lisäkustannukset ovat vuosina 2023–2024 arviolta noin yhden henkilötyövuoden (75 000 euroa) verran ja järjestelmäylläpidon osalta noin 250 000 euroa. Uuden järjestelmän osalta syntyy myös uusia pysyviä kustannuksia tekniseen ja järjestelmäylläpitoon liittyen. Arvio palkkatukijärjestelmän ylläpitoon liittyvistä palveluhankinnoista ovat noin 150 000 euroa vuodessa. Lisäksi uudistus lisää tarvetta arviolta kahdelle henkilötyövuodelle (noin 150 000 euroa vuodessa) järjestelmätuen ja pienkehittämisen osalta.

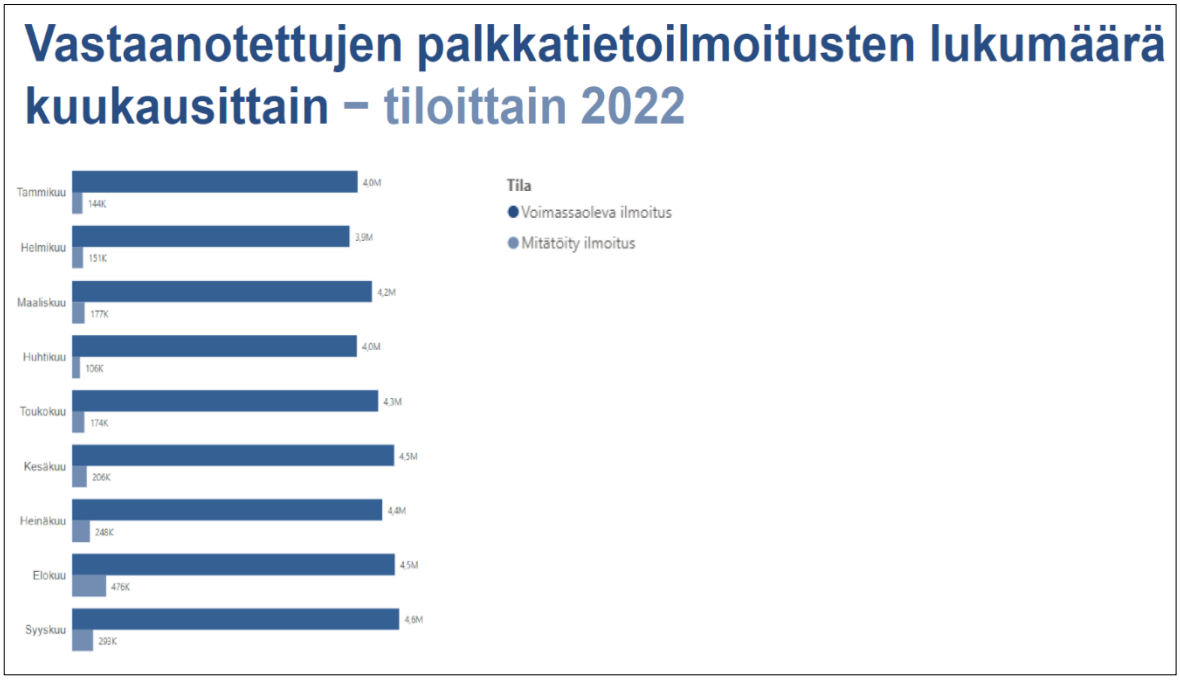
KEHA-keskus toteaa, että esityksessä on huomioitu ylläpidon ja kehittämisen tarpeet hyvin.

Ehdotettujen muutosten myötä palkkatuen maksatusprosessi kevenee mahdollistaen prosessien viemisen automaattisempaan suuntaan. Prosessien automatisoinnista voidaan saada merkittäviä taloudellisia säästöjä julkishallinnossa. Palkkatiedon ilmoittamiseen perustuvia avustus- ja maksatusprosesseja voidaan tehostaa, maksatusten läpimenoaikaa nopeuttaa ja samalla lisätä tiedon luotettavuutta. KEHA-keskuksen arvion mukaan mahdollinen henkilötyövuosien säästö KEHA-keskuksessa voisi olla 25 henkilötyövuotta, jos ehdotetut säännösmuutokset toteutuvat ja toimeenpanossa edelleen tehostetaan tulorekisterin tietosisällön hyödyntämistä.

KEHA-keskus on toteuttanut tulorekisterin käyttöönottoprojektia, KEHA-KATRE -hanketta vuosina 2016 – 2021. Tulorekisteriprofiileja otettiin hankkeessa käyttöön sekä hyödyntämiseen ja ilmoittamiseen seitsemän. Hankkeen jälkeen on toteutettu kolme uutta profiilia uusiin tuotteisiin, ja neljäs on suunnitteilla uudelleensijoittamiseen osana kunnan kotoutumispalveluja. Jo KEHA-KATRE hankkeen ensimmäisessä hankesuunnitelmassa arvioitiin mahdollisia hyötyjä, mikäli palkkatukea voidaan uudistaa ns. minimiskenaarioksi, jolloin hakijan hallinnollinen taakka kevenee mahdollisimman paljon ja uusia, moderneja integraatioratkaisuja, laskentalogiikkaa ja robotiikkaa hyödynnetään mahdollisimman kattavasti. Ennustetta ei ole tarvetta muuttaa, ja hyödyt voivat realisoitua jo vuonna 2024.

KEHA-keskus kiinnittää huomiota siihen, että lausuntopalautteet on huomioitu valmistelussa hyvin. KEHA-keskus on valmistellut yhdessä verohallinnon kanssa uudistuvan palkkatuen tietoluvan mukaisen tietoprofiilin ja käynnistänyt tekniset valmistelut tietosisällön saamiseksi uuteen käsittelyjärjestelmään. Rekrytointitukikokeilussa testatulla automaattisella maksuehdotelmalla on voitu mallintaa samalla automaattista maksuehdotelmaa palkkatuen ja starttirahan saajille, mikä tulee helpottamaan ja nopeuttamaan merkittävästi tuen maksua saajille. Laajennus voidaan toteuttaa jo ensi vaiheessa toimeenpanouudistuksena palkkatukea saaville kunnille. Laajennus yksityiselle sektorille edellyttää rekrytointitukikokeilun tulosten arviointia ja jälkivalvontana suoritettavaa tarkastelua niin rekrytointitukikokeilusta kuin

kunnille maksettavasta palkkatuesta, jotta voidaan luotettavasti arvioida muutoksen hyötyjä ja riskejä.



Tulorekisterin toiminnan katsaus 9/2022

KEHA-keskus toteaa, että rekrytointitukikokeilussa tehty automaattisen maksuehdotelman mallinnus on ollut erittäin hyvä avaus hallinnon prosessien keventämisessä. KEHA-keskus kuitenkin toteaa, että on todennäköistä, että kokeilun tuensaajayritysten osalta tietojen ilmoittamisessa tulorekisteriin on ainakin kokeilun alkuvaiheessa puutteita, mikä voi näkyä jälkivalvonnassa. Jälkivalvonnassa tullaan tarkastelemaan tietyn hakujakson mitätöityjä, mutta myös korvattuja ilmoituksia. Mitätöityjen ilmoitusten määrä syyskuussa 2022 oli lähes 300 000 kappaletta, ja korvaavia ilmoituksia jätettiin samassa ajassa 360 000 kappaletta, kun palkkailmoituksia jätettiin 4,9 Milj. kappaletta. Jälkivalvonta on tarkoitus toteuttaa vuoden 2023 syksyllä, jolloin mahdollinen keventäminen yksityiselle sektorille voidaan toteuttaa ehkä jo vuonna 2024.

KEHA-keskus toteaa vielä, että hallituksen esityksen sisältö on muuttunut lausuntokierroksen jälkeen. Esitykseen sisällytetyt muutokset ovat olleet tarpeellisia ja parantaneet esitystä.

Pauliina Smolander
Maksatusjohtaja

Tämä asiakirja KEHA/13557/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/13557/2022 har godkänts elektroniskt

Smolander Pauliina 25.10.2022 08:03