Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunta; kuuleminen 15.11.2022

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISESTA TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI SEKÄ LAIKSI SOSIAALISISTA YRITYKSISTÄ ANNETUN LAIN KUMOAMISESTA (HE 175/2022 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018), työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020), työsopimuslakia (55/2001), työttömyysturvalakia (1290/2002) sekä eräitä verolakeja. Laki sosiaalista yrityksistä (1351/2003) ehdotetaan kumottavaksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Tausta ja tavoitteet

Hallitusohjelmaan on sisältynyt useita palkkatukea koskevia kirjauksia. Tavoitteena on lisätä merkittävästi palkkatuen käyttöä yrityksissä. Nykyistä palkkatukea on tarkoitus uudistaa ja yksinkertaistaa vähentämällä työnantajaan kohdistuvaa byrokratiaa. Hallituksen tavoitteena on myös kolmannen sektorin palkkatuen uudistaminen. Lisäksi tavoitteena on nostaa vaikeasti työllistyvien osatyökykyisten, vammaisten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien palkkatuen enimmäismäärää.

Helmikuussa 2022 hallitus teki päätöksen valtiontaloutta vähintään 110 miljoonalla eurolla vahvistavista työllisyystoimista. Osana tätä päätöstä hallitus linjasi, että palkkatukeen tehdään Euroopan unionin valtiontukisäätelyn edellyttämät muutokset. Muutoksen johdosta rajoituksia tulisi erityisesti 100 prosentin tuen käyttöön järjestöissä.

Palkkatukiuudistuksen yhteydessä on lisäksi huomioitu hallitusohjelmassa edellytetty selvitys mahdollisuudesta subjektiiviseen palkkatukeen ikääntyneille ja pitkään työttömänä olleille. Myöhemmin hallituspuolueet ovat linjanneet toimista, joilla edistetään yli 55-vuotiaiden työllisyyttä. Osana tätä kokonaisuutta linjauksiin sisältyi 55 vuotta täyttäneille säädettävä oikeus 70 prosentin palkkatukeen 10 kuukauden ajaksi 25 viikkotyötunnin perusteella. Edellytyksenä on, että henkilö on viimeisen 28 kuukauden aikana ollut työttömänä 24 kuukautta. Tuki myönnettäisiin

ilman työvoimapoliittista harkintaa tuen ehtojen täyttyessä. Tuesta säädettäisiin palkkatukiuudistuksen yhteydessä.

Keskeiset ehdotukset

1. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL)

Työnantajaan liittyvät palkkatuen myöntämisen edellytykset

Jotta sääntely vastaisi nykyistä paremmin Euroopan unionin valtiontukisääntelyä on päädytty esittämään, että nykyisin laissa käytetty elinkeinotoiminnan harjoittamisen käsite korvattaisiin Euroopan unionin valtiontukisäännösten mukaisen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavan taloudellisen toiminnan määrittelyn avulla. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden tarjoamista markkinoille.

Elinkeinotoiminta on ennen kaikkea verotuksessa käytetty termi. Elinkeinoverolaissa elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Yksi elinkeinotoiminnan tunnusmerkeistä on voiton tuottaminen. Kaikki elinkeinotoimintaa harjoittavat toimijat harjoittavat myös taloudellista toimintaa, mutta elinkeinotoiminnan ulkopuolinen toiminta voi olla myös taloudellista toimintaa. Se, ettei yhteisön tarkoituksena ole voiton tuottaminen, ei poista sitä, että toimintaa voidaan tästä huolimatta pitää taloudellisena toimintana ja sillä voi olla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Muutoksen johdosta suurimpien taloudellista toimintaa harjoittavien yhteisöjen 100 prosentin palkkatuen käyttöä rajoitettaisiin. 100 prosentin tukea on käsitelty jäljempänä tarkemmin.

Taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle palkkatuki myönnettäisiin pääsääntöisesti ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena. Kunnan tai hyvinvointialueen ei katsottaisi harjoittavan taloudellista toimintaa sellaisen toiminnan osalta, jota ei katsota kuntalain 126 §:n tai hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä mukaan kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi.

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. Kotitalouksien poissulkeminen keventäisi jonkin verran myös palkkatukeen liittyvää hallinnollista taakkaa.

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä sekä oppisopimuskoulutukseen myönnetty palkkatuki poikkeaisivat ryhmäpoikkeusasetuksesta. Näissä tilanteissa palkkatuki taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnettäisiin de minimis -tukena. Edellä mainittuihin tarkoituksiin palkkatuki myönnetään nykyisinkin de minimis –tukena elinkeinotoimintaa harjoittaville työnantajille.

Työnantajia koskevia palkkatuen myöntämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että palkkatuen hakemista edeltäneiden 12 kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä työntekijöitä irtisanoneeseen työnantajaan työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä palkkatuen myöntämishetkellä täytyisi olla vähintään yhtä suuri kuin työntekijöiden

määrä irtisanomisajankohtana. Nykyisestä poiketen edellytys koskisi myös muita kuin elinkeinotoimintaa harjoittavia työnantajia, mutta ei kuntia tai hyvinvointialueita silloin, kun niiden ei katsottaisi harjoittavan taloudellista toimintaa. Nykyisin elinkeinotoimintaa harjoittavan työnantajan on tullut ottaa edellä tarkoitetuissa irtisanomistilanteissa irtisanomansa työntekijät takaisin ennen kuin palkkatuki voidaan myöntää. Muutoksella poistettaisiin epäkohta siitä, ettei työnantaja välttämättä voi omilla toimillaan vaikuttaa tuen saamisen edellytysten täyttymiseen, jos irtisanottu ei ota tai voi ottaa tarjottua työtä vastaan.

Muutos ei vapauttaisi työnantajaa noudattamasta työsopimuslaissa säädettyä tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanotun takaisinottovelvollisuutta. Työsopimuslaissa säädetyn takaisinottovelvollisuuden noudattamista ei kuitenkaan edelleenkään selvitettäisi palkkatuen myöntämisen edellytyksenä, vaan kyseisen säännöksen noudattamisen valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaisille.

Työnantajaan liittyviä palkkatuen myöntämisen edellytyksiä täydennettäisiin siten, että palkkatukea ei myönnetä työnantajalle, joka on syyllistynyt valtionavustuslain (2001/688) 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ulkomaisen työvoiman luvattomaan käyttöön. Edellä mainittua edellytystä tulisi soveltaa jo nykyisin, mutta soveltamisen varmistamiseksi edellytys säädettäisiin osana muuta palkkatukisääntelyä. Työnantajaan liittyviä palkkatuen myöntämisen edellytyksiä täydennettäisiin myös siten, että palkkatukea ei myönnetä, jos työnantajalle on ennen palkkatuen myöntämistä myönnetty muuta tukea tuella palkattavasta aiheutuviin palkkakustannuksiin niin, että työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan palkkatukea tulisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 12 §:n 3 momentin mukaisesti maksettavaksi vain vähäinen määrä. Edellytyksellä ehkäistäisiin tilanteita, joissa palkkatukea voitaisiin maksaa vain vähäisiä määriä muista tuista johtuen.

Lisäksi työnantajaa koskeviin palkkatuen myöntämisedellytyksiin lisättäisiin säännös siitä, ettei palkkatukea voitaisi myöntää *samalle työnantajalle* uudestaan saman työntekijän palkkakustannuksiin, jos viimeisen samalla työnantajalla tehdyn palkkatukijakson päättymisestä on kulunut alle kolme vuotta. Nykyisestä poiketen palkkatuki voitaisiin kuitenkin myöntää samasta henkilöstä välittömästi uudelleen *toiselle työnantajalle* palkkatukijakson kestosta riippumatta, mikäli palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Muutoksella mahdollistettaisiin henkilöasiakkaan nopeampi siirtyminen työllistymispolulla eteenpäin ja ehkäistäisiin kilpailun vääristymistä rajoittamalla palkkatuen myöntämistä samasta henkilöstä samalle työnantajalle.

Palkkatuella katettavat palkkauskustannukset
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.

Lomarahaa ei jatkossa voisi pääsääntöisesti kattaa palkkatuella. Muutos yksinkertaistaisi palkkatuen myöntämistä ja määrärahojen sitomista, kun palkkatukea myönnettäessä ei tarvitsisi ennakoida loma-ajan palkasta maksettavan lomarahan määrää. Muutos myös saattaisi työnantajia yhdenvertaisempaan asemaan, kun lomarahan kattaminen osittain palkkatuella ei olisi riippuvainen siitä, onko vuosiloma pidetty palkkatukijakson aikana vai ei.

Tukikelpoisiin kustannuksiin tehtäisiin myös muita tarkennuksia. Muutoksilla yksinkertaistettaisiin ja selkiytettäisiin sitä, mitä kustannuksia palkkatuella tuetaan. Muutos mahdollistaisi kansalliseen tulotietojärjestelmään voimakkaammin pohjautuvan maksatuksen, joka voisi nopeuttaa palkkatukien maksatusta nykyisestä. Lisäksi palkkatuen määrää olisi nykyistä helpompaa ennakoida. Yhdistettynä palkkatuen määrään ehdotettujen muutosten kanssa, palkkatuen määrä kasvaisi useimmissa tilanteissa nykyiseen verrattuna. Joissakin tilanteissa tuen määrä kuitenkin laskisi johtuen siitä, ettei työnantajan sivukuluja enää huomioitaisi tukikelpoisina kustannuksina.

Palkkatuen määrä ja kesto
Palkkatuen määrä olisi pääsääntöisesti 50 prosenttia palkkakustannuksista joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Palkkatuen määrä ei olisi enää riippuvainen työhön palkattavan työttömän työnhakijan työttömyyden kestosta. Tämä tarkoittaisi sitä, että nykyisistä alle vuoden työttömyyden keston perusteella myönnettävästä 30 prosentin suuruisesta tuesta ja vähintään 12 kuukautta 14 edeltävän kuukauden aikana työttömänä olleesta myönnettävästä 40 prosentin suuruisesta tuesta luovuttaisiin. Tukiprosenttien yhtenäistämisellä pyritään yksinkertaistamaan palkkatukijärjestelmää.

Palkkatuki ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettäisiin viiden tai 10 kuukauden ajaksi työsuhteen alkamisesta lukien. Palkkatuen kesto porrastettaisiin edelleen työhön palkattavan työnhakijan työttömyyden keston mukaan. Pidempi tukijakso kohdennettaisiin pitkään työttömänä olleisiin. Mahdollisuus 10 kuukauden palkkatukeen olisi niistä työttömistä, jotka ovat olleet työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Muussa tapauksessa palkkatuen kesto olisi viisi kuukautta. Kesto ei olisi harkinnanvarainen, vaan tuki myönnettäisiin edellä mainitun pituisena.

Palkkatuki ammatillisen osaamisen parantamiseen
Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen kohderyhmää muutettaisiin rajaamalla palkkatuki heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisen tueksi. Kohderyhmärajaus vastaisi EU:n komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kohderyhmää. Palkkatuen saamisen edellytyksenä olisi, että työtön työnhakija on 15–24-vuotias tai 50 vuotta täyttänyt. Lisäksi tukea voitaisiin myöntää silloin, kun työttömällä työnhakijalla ei ole toisen asteen koulutusta eli hän on niin sanottu perusasteen koulutuksen varassa oleva. Kohderyhmään kuuluisivat myös maahanmuuttajat, joilla on kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Lisäksi palkkatuen myöntäminen olisi mahdollista, jos työtön työnhakija ei ole ollut ansiotyössä kuuden edeltävän kuukauden aikana.

Tuki alentuneesti työkykyisen työllistymiseen
Hallitus esittää vamman tai sairauden perusteella myönnettävän palkkatuen määrän korottamista nykyisestä 50 prosentista 70 prosenttiin. Tuen määrän kasvattamisella pyritään madaltamaan työnantajien kynnystä työllistää alentuneesti työkykyisiä henkilöitä.

Nykytilasta poiketen alentuneesti työkykyisestä myönnettävä palkkatuki ei edellyttäisi rekrytointivaiheessa, että työllistettävän vamman tai sairauden arvioitaisiin nimenomaisesti alentavan tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä. Palkkatuki myönnettäisiin alentamaan rekrytointikynnystä tarkoituksena saattaa alentuneesti työkykyiset

työhönotossa yhdenvertaisempaan asemaan niiden työnhakijoiden kanssa, joilla ei ole vammaa tai sairautta. Tuki myönnettäisiin ensin 10 kuukauden ajalle, mutta työsuhteen jatkuessa samalla työnantajalla palkkatuelle voitaisiin myöntää jatkoa nykyistä vastaavasti enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos työntekijän vamma tai sairaus on sellainen, että sen arvioidaan alentavan hänen tuottavuuttaan tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Tuen jatkamisen edellytyksistä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin.

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen
Nykyistä vastaavasti 60 vuotta täyttäneestä pitkäaikaistyöttömästä palkkatuki voitaisiin myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan ja toistuvasti samalle työnantajalle. Nykyisestä poiketen edeltävän työttömyyden kestossa sallittaisiin lyhyet katkokset siten, että 12 kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden sijasta edellytettäisiin vähintään 12 kuukauden työttömyyttä välittömästi palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Näin ollen työttömyysedellytys olisi vastaava kuin arvioitaessa palkkatuen kestoa muutoinkin.

Tuki ei kuulu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, koska tuen kesto ylittää ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen enimmäiskeston. Siten tuki taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle olisi de minimis –tukea, kuten nykyisin.

Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen
Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen voitaisiin myöntää minkä tahansa työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi, jos työnhakijan työttömyyden arvioidaan johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja oppisopimuskoulutuksen arvioidaan parantavan työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Alle vuoden työttömänä olleen kohdalla edellytyksenä olisi myös pitkäaikaistyöttömyyden riski.

Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää koko koulutuksen keston ajaksi kuten nykyisin. Oppisopimuskoulutukseen myönnettyä palkkatukea voitaisiin jatkaa edellyttäen, että alkuperäisen koulutussuunnitelman mukaista kestoa muutettaisiin. Säännös olisi muutos nykytilaan ja selkeyttäisi jatkohakemusten käsittelyä. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen määrä olisi 50 prosenttia palkkakustannuksista koko koulutuksen keston ajan. Nykyisin tuen määrä laskee 30 prosenttiin ensimmäisten 12 kuukauden jälkeen.

Tuki ei kuulu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, koska tuen kesto ylittää ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen enimmäiskeston. Siten tuki taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle olisi de minimis –tukea, kuten nykyisin.

Muutokset 100 prosentin palkkatukeen ja kauppavaikutuksen arviointi
Kaikki nykyiset 100 -prosenttista palkkatukea saavat yhdistykset, säätiöt ja rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat (jäljempänä järjestöt) voisivat saada 100 -prosenttista tukea jatkossakin. Nykyisin 100 prosentin palkkatuki myönnetään aina valtiontuen ulkopuolisena tukena, mutta vakiintunut soveltamiskäytäntö on havaittu osin valtiontukisääntelyn vastaiseksi, minkä vuoksi kansallista sääntelyä on pitänyt esittää muutettavaksi. Jos järjestö harjoittaa sellaista taloudellista toimintaa, jolla arvioidaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ne voisivat saada 100 -prosenttista palkkatukea de minimis –tukena eli enimmillään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana.

De minimis –asetuksen mukaisen enimmäismäärän täyttyminen ei estäisi järjestöä työllistämästä 50 prosentin tai 70 prosentin palkkatuella. Kauppavaikutuksen arviointiin vaikuttavista seikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Arviointiin vaikuttaisivat taloudellisen toiminnan laajuus sekä toiminnan paikallinen luonne.

Muutos toisi uusia järjestöjä 100 prosentin palkkatuen piiriin, koska nykyisin elinkeinotoiminnaksi katsottuun toimintaan 100 prosentin palkkatukea ei voida myöntää, mutta jatkossa tämä olisi järjestöille mahdollista de minimis -tukena.

Koska esityksen mukaan tukikelpoisiin kustannuksiin ei luettaisi enää työnantajan sivukuluja, 100 prosentin palkkatukea korotettaisiin kertoimella 1,23 työnantajan sivukulujen huomioon ottamiseksi.

Tuella palkatun siirtäminen
Tuella palkatun 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.

Lisäksi käyttäjäyrityksen tulisi maksaa edelleen siirtämisestä käypä korvaus huomioon ottaen varsinaisen työnantajan saama palkkatuki. Ehdolla ehkäistäisiin edelleen siirtämiseen liittyvää kilpailun vääristymisen riskiä. Kilpailun vääristymisen riskiä vähennettäisiin myös siten, että varsinainen työnantaja ei voisi saada edelleen siirtämisen ajalta korkeampaa palkkatukea kuin käyttäjäyritys voisi saada tämän työllistäessä työnhakijan suoraan palkkatuella.

Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneiden työllistämiseen
Hallitus esittää uutta työllistämistukea, jolla edistetään 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä. Tuen myöntämisen edellytyksenä olisi, että henkilö on ollut työttömänä 24 kuukautta edeltäneiden 28 kuukauden aikana ja täyttänyt 55 vuotta. Tuen myöntämiseen ei liittyisi työvoimapoliittista harkintaa. Näin ollen työ- ja elinkeinotoimiston tulee myöntää tuki, jos tuen myöntämisedellytykset – ikä, työttömyysaika, työnantajaa ja työsuhdetta koskevat vaatimukset – täyttyvät. Edellytykset olisivat pääosin samoja kuin palkkatuessa, mutta ne säädettäisiin ehdottomina. Palkkatuesta poiketen edellytettäisiin kuitenkin, että työsopimuksella taattu työaika on vähintään 25 tuntia viikossa tai vähintään 65 % alan käytännön mukaisesta päätoimisesta työajasta. Tuen määrä olisi 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista 10 kuukauden ajalta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajalta. Tuesta säädettäisiin JTYP-lain 7 a luvussa.

Yhteenveto palkkatuetusta työstä eri tilanteissa uudistuksen keskeisten ehdotusten mukaisena on lausunnon liitteenä.

Seuraavassa käydään tiiviisti läpi palkkatukiuudistuksen vaikutuksesta muutamaan muun lain muutostarpeisiin. Muutokset ovat pääosin teknisluonteisia tai vaikutuksiltaan vähäisiä eikä niillä ole nähty merkittäviä perustuslakioikeudellisia vaikutuksia. Numerointi noudattaa lakiesityksen lakiehdotusten numerojärjestystä.

2. Laki sosiaalisista yrityksistä

Laki sosiaalisista yrityksistä esitetään kumottavaksi ja palkkatukisäännöksistä poistettaisiin sosiaalisia yrityksiä koskevat erityissäännökset, joiden merkitys on käytännössä jäänyt vähäiseksi. Sosiaalisia yrityksiä on nykyisin jäljellä enää 20, joista valtaosalle tehdään vuosittain vain yksittäisiä palkkatukipäätöksiä. Jatkossa nämä yritykset voisivat saada palkkatukea, kuten muut yritykset ja tarjota työmahdollisuuksia niille, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä, tai pitkään työttömänä olleille.

3. ja 4. Muutokset tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin

Tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin tehtäisiin muutos, joka mahdollistaa työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen mahdollisuuden saada tulorekisterin tietoja myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetun 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen sekä kunnalle velvoitetyöllistämisestä myönnettävän tuen toimeenpanoa varten.

Viranomaisten tulotietorekisterin tietojensaantimahdollisuuksien arvioidaan nopeuttavan ja joustavoittavan palkkatuki- ja maksatushakemusten käsittelyä.

5. Muutokset työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin

Kokeilualueen kunnalla on työ- ja elinkeinotoimiston sijasta toimivalta palkkatuen myöntämiseen kokeilun asiakkaan työllistymisen edistämiseksi. Kuntien tulee noudattaa palkkatukea myöntäessään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä. Kuntakokeilulakiin tehtäisiin muutokset, joiden perusteella kokeilukunnalla on mahdollisuus myöntää palkkatukea ja 55 vuotta täyttäneen työllistämistukea.

Kunta ei kuitenkaan voi myöntää palkkatukea itselleen eikä toiselle saman tai jonkin muun kokeilualueen kunnalle, vaan palkkatuen myöntää näissä tilanteissa työ- ja elinkeinotoimisto. Samoin toimitaan myös tilanteessa, jossa palkkatukea hakee kuntayhtymä, jossa kokeilualueen tai kokeilualueiden kunnilla on enemmistö äänivallasta tai yhteisö, joka on kokeilualueen, kokeilualueiden kuntien tai sellaisen kuntayhtymän määräysvallassa, jossa kokeilualueen tai kokeilualueiden kunnilla on enemmistö äänivallasta.

6. Muutokset työsopimuslakiin

Työsopimuslain säännösten pakottavuutta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että lakisääteisen työntarjoamisvelvollisuuden estämättä yhdistyksen ja säätiön lisäksi myös rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta saa ottaa palvelukseensa työttömän työnhakijan, joka on ollut työtön vähintään 24 kuukautta palkkatuen tai 55 vuotta täyttäneen työllistämistuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Poikkeus työntarjoamisvelvollisuuteen koskisi näin ollen yhdenmukaisesti kaikkia 100 prosentin palkkatuen piirissä olevia työnantajia. Palkkatuen lisäksi myös 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella palkkaaminen tulisi mahdolliseksi.

Lisäksi poikkeus koskisi tilanteita, joissa työllistettävä henkilö on ollut työtön 24 kuukautta muun kuin 100 prosentin palkkatuen tai 55 vuotta

täyttäneiden työllistämistuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Poikkeuksella mahdollistettaisiin nykyistä vastaavasti pitkään työttömänä olleiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työhön ottaminen yhdistykseen, säätiöön tai rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan osa-aikaiseen tuettuun työhön ilman, että työnantaja olisi velvollinen tarjoamaan lisätyötä.

7. Muutokset työttömyysturvalakiin

Työttömyysturvalain määritelmäpykälää eli 1 luvun 5 §:n 1 momentin 11 kohta muutettaisiin palkkatuetun työn määritelmäksi viittaamalla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 10 kohtaan. Palkkatuetulla työllä tarkoitettaisiin paitsi palkkatuettua työtä myös 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, kunnalle työllistämisvelvoitteen perusteella maksettavaa tukea sekä valtion virastolle tai laitokselle maksettavaa määrärahaa työttömän työnhakijan palkkaamiseen.

8. Muutokset tuloverolakiin

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 3 §:n mukaan luonnollinen henkilö ei voisi saada palkkatukea, jos tämä ei harjoita taloudellista toimintaa. Tuloverolakiin tehtäisiin tämän seurauksena vastaavat muutokset. Palkkatuki poistettaisiin verovapaista sosiaalietuuksista. Lisäksi kotitalousvähennystä koskevasta säädöksestä poistettaisi viittaus palkkatukeen.

9. ja 10. Muutokset elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin ja maatilatalouden tuloverolakiin

Säädösten koulutusvähennystä koskeviin säännöksiin lisättäisiin maininta 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta, jonka myöntäminen työntekijän palkkauskustannuksiin olisi palkkatuen ohella este koulutusvähennyksen saamiselle.

Pääasialliset vaikutukset

Monet uudistuksen osa-alueet vaikuttavat palkkatuettuun työhön työllistettyjen määrään. Osa muutoksista vaikuttaa työllistettyjen määrään laskevasti ja osa lisäävästi. Nettomuutoksen suuruus ja suunta ovat epävarmoja. Enimmillään palkkatuella työllistettyjen määrä voisi laskea arviolta noin 1 000 henkilötyövuodella ja kasvaa enimmillään arviolta noin 3 500 henkilötyövuodella. Molempien ääripäiden toteutumista voidaan pitää epätodennäköisinä, koska tämä edellyttäisi, että kaikki kyseiseen suuntaan arvioidut vaikutukset toteutuisivat täysimääräisesti ja vastakkaisen suuntaiset vaikutukset eivät toteutuisi lainkaan. Todennäköisempänä voidaan pitää tilannetta, jossa työllistettyjen määrä kasvaa maltillisesti. Uudistukseen liittyy myös osa-alueita, joiden määrällinen arviointi ei ole mahdollista.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset valtion talouteen ovat pitkälti yhteydessä palkkatuella työllistettyjen määrän muutoksiin. Lisäksi tuen määrään ehdotetut muutokset nostavat keskimääräistä palkkatuen yksikkökustannusta, vaikka työllistettyjen määrä ei muuttuisi. Koska sekä työllistettynä olevien henkilöiden määrän että yksikkökustannuksen arvioidaan kasvavan,

lisäisi uudistus palkkatuen menoja. Enimmillään työllistämisen menojen arvioidaan kasvavan noin 40 miljoonalla eurolla. Valtion talouteen vaikutus olisi kuitenkin vähäisempi, koska osittain työnantajalle maksettu tuki korvaisi muutoin työttömälle maksettavia työttömyysetuuksia. Jos työllistettävien määrä kasvaisi maltillisesti, työllistämisen kustannusten kasvu olisi noin 10 miljoonaa euroa vuodessa.

Työllisyysvaikutukset
Uudistuksen pitkän aikavälin työllisyysvaikutukseksi on arvioitu noin 500–1 000 henkilöä. Edellä mainitun työllisyysvaikutuksen lisäksi mahdollinen palkkatuella työllistettyjen määrän muutos voi vaikuttaa työllisten määrään kansantaloudessa, mikäli palkkatuettu työ ei syrjäytä muuta työtä tai palkkatukea ei ole myönnetty työsuhteeseen, joka olisi syntynyt ilman palkkatukeakin (niin kutsuttu vuotovaikutus). Työttömistä työnhakijoista erityisesti osatyökykyisten, kotoutujien ja 55 vuotta täyttäneiden mahdollisuudet työllistyä tuettuun työhön paranisivat nykyiseen verrattuna. Osa helpoimmin työllistyvistä työttömistä työnhakijoista rajattaisiin puolestaan palkkatukimahdollisuuden ulkopuolelle oppisopimuskoulutukseen myönnettävää palkkatukea lukuun ottamatta.

Vaikutukset viranomaisiin
Palkkatuettuun työhön työllistettyjen määrän kasvu lisäisi jonkin verran hallinnollisen työn määrää tuen myöntävissä ja maksavissa viranomaisissa. Esitykseen sisältyy useita hallinnollista työtä keventäviä elementtejä, mutta osa ehdotetusta sääntelystä edellyttää sellaisten seikkojen selvittämistä, joita ei ole aiemmin tarvinnut selvittää. Palkkatukeen liittyvä hallinnollinen työ keskittyy tukea myöntäviin työ- ja elinkeinotoimistoihin sekä tuen maksatuksesta ja takaisinperinnästä vastaavalle KEHA-keskukselle. Lisäksi työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kokeilukunnat tekevät tietyissä tilanteissa palkkatukipäätöksiä. Sosiaalisten yritysten rekisteriä on pitänyt yllä työ- ja elinkeinoministeriö, jonka hallinnollinen työ vähenisi jonkin verran sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisen johdosta.

Ehdotetut muutokset edellyttäisivät merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Nykyisen asiakastietojärjestelmän kehitystyö on päättynyt ja palkkatukipäätösten tekeminen siirtyisi muutoinkin uuteen tietojärjestelmään. Uuden järjestelmän kehitystyötä on tehty siten, että järjestelmä olisi mahdollista ottaa käyttöön vuoden 2023 alusta, jos esityksessä ehdotetut muutokset hyväksytään.

Ehdotettujen muutosten myötä palkkatuen maksatusprosessin arvioidaan kevenevän, kun prosessien viemisen automaattisempaan suuntaan tulisi mahdolliseksi. Tällä voidaan saada merkittäviä taloudellisia säästöjä julkishallinnossa. Lisäksi maksatus olisi aiempaa nopeampaa, mikä lisäisi palkkatuen asiakasystävällisyyttä.

Työnsuunnittelijoita koskeva poikkeus palkkatuen kestossa esitetään kumottavaksi, koska työnsuunnittelijoiden pidempikestoinen tuki on ollut tuki työnantajan toiminnalle, eikä poikkeuksen soveltamisessa edellytetä työllistettävältä muusta palkkatuesta poikkeavaa taustaa. Työnsuunnittelijoita on ollut työllistettynä muun muassa työ- ja elinkeinotoimistoissa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023 on esitetty vuoden 2022 työ- ja elinkeinotoimistoihin valtionhallintoon työllistettävien kiintiötä vastaavan määrän työllistämiseen tarvittavan määrärahan siirtämistä työllisyysmäärärahoista työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin. Näin muutos ei muut-

taisi työ- ja elinkeinotoimistoissa työskentelevien määrää. Osa valtionhallintoon työllistetyistä on ollut siirrettynä työllisyyden edistämisen kuntakokeiluihin.

Vaikutukset työttömiin
Palkkatuetun työn kysynnän arvioidaan kasvavan erityisesti kotoutujien, nuorten, 55 vuotta täyttäneiden ja alentuneesti työkykyisten kohdalla. Nykyisestä poiketen palkkatuki voitaisiin myöntää välittömästi edellisen enimmäiskestoisen palkkatukijakson päätyttyä toiselle työnantajalle, jos työllistettävä kuuluu edelleen palkkatuen kohderyhmään. Tämä voisi nopeuttaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille tilanteissa, joissa yksi palkkatukijakso ei ole riittänyt ammatillisen osaamisen parantamiseen.

Erityisesti yksityiselle sektorille ja yrityksiin palkkatuettuun työhön työllistymisellä on havaittu positiivisia vaikutuksia työkuukausiin ja henkilön vuodessa saamiin tuloihin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän palkkatuetun työn kysyntää erityisesti yrityksissä.

Vaikutukset yrityksiin
Esitettyjen muutosten arvioidaan lisäävän palkkatuetun työn määrää erityisesti yrityksissä. Yritykset työllistävät erityisen paljon muihin sektoreihin verrattuna nuoria, maahanmuuttajia ja osatyökykyisiä. Kaikkien näiden kohderyhmien osalta ehdotettujen muutosten arvioidaan johtavan kohderyhmän palkkatuetun työn kasvuun. Lisäksi työnantajaan liittyviin palkkatuen edellytyksiin ehdotettu muutos laajentaisi niiden yritysten joukkoa, jotka voivat työllistää palkkatuella, mikä lisäisi palkkatuetun työn määrää yrityksissä. Vuodessa työllistyisi yrityksiin arviolta noin 500 henkilöä nykyistä enemmän.

Lisäksi palkkatuen hallinnollisen taakan väheneminen ja palkkatuen parempi ennakoitavuus voivat lisätä yritysten halukkuutta työllistää palkkatuella. Yli puolet palkkatuella yrityssektorille työllistetyistä työskentelee alle 10 työntekijän yrityksissä. Erityisesti pienten työnantajien kohdalla hallinnollisen taakan väheneminen ja prosessien sujuvuus voivat lisätä palkkatuen käyttöä.

Vaikutukset järjestöihin
Muuna kuin valtiontukena myönnettävän palkkatuen määrää ei ole rajoitettu, mutta valtiontukena 100 prosentin palkkatukea voitaisiin myöntää pääsääntöisesti enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana niin sanottuna de minimis –tukena. Määrä vastaa noin 14 henkilön työllistämistä 100 prosentin palkkatuella kolmen vuoden aikana. Arviolta noin 70 prosenttia palkkatukea nykyisin saavista järjestöistä harjoittaa niin vähäistä taloudellista toimintaa, ettei uudistuksella olisi vaikutusta näissä järjestöissä 100 prosentin palkkatuella työskentelevien henkilöiden määrään. Työllistettyjen määrä ei vähenisi myöskään niissä järjestöissä, jotka työllistävät nykyisin de minimis –asetuksen mahdollistamaa enimmäismäärää vähemmän henkilöitä 100 prosentin palkkatuella. Nykyisin noin viisi prosenttia palkkatukea saavista järjestöistä työllistää vuosittain kymmeniä ja eräät järjestöt satoja henkilöitä 100 prosentin palkkatuella.

Laajaa taloudellista toimintaa harjoittavilla järjestöillä olisi kuitenkin mahdollista hakea 100 prosentin palkkatuen enimmäismäärän tultua täyteen palkkatukea alemmilla tukiprosenteilla. Erona 100 prosentin palkkatukeen on se, että työnantajan tulee kattaa omavastuuosuus. Laajaa taloudellista toimintaa harjoittavilla järjestöillä on pienempiä toimijoita paremmat mahdollisuudet rahoittaa osa palkoista myynnistä saatavilla tuloilla.

Arviointia

Ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 18 §:ssä säädetyn julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuuden kannalta. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on yksinkertaistaa ja joustavoittaa palkkatukijärjestelmää. Järjestelmän yksinkertaisuuteen tähtäävät esimerkiksi seuraavat muutokset

- tukiprosenttien yhdenmukaistaminen; alemmista tukiprosenteista luovutaan (30 ja 40 %)
- tukijaksot jatkossa 5 tai 10 kuukautta; poikkeuksellisesti voi olla lyhyempi, jos jaksolla kuitenkin arvioidaan olevan hyötyä työttömälle
- palkan sivukulujen jättäminen tuen ulkopuolelle
- tulotietojärjestelmän käyttömahdollisuus
- mahdollisuus työllistyä uudelleen palkkatuella välittömän aiemman tukikauden päätyttyä; työllistyminen voisi tapahtua eri työnantajalle

Järjestelmän yksinkertaistamisen arvioidaan edistävän palkkatukea käyttöä ja sen myötä työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Tavoitteena on siten perustuslain edellyttämällä tavalla edistää työllisyyttä sekä työttömien työllistymismahdollisuuksia.

Esityksessä palkkatuki ehdotetaan rajattavaksi lähtökohtaisesti epäedullisessa asemassa olevien työllistämisen edistämiseen. Samalla rajaaminen tarkoittaa sitä, että osa työttömistä jäisi kategorisesti palkkatukimahdollisuuden ulkopuolelle. Palkkatukimahdollisuus rajattaisiin työnhakijaan ikään ja taustaan liittyvien ominaisuuksien perusteella

- alle 25-vuotiaiden,
- yli 50-vuotiaiden,
- kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen,
- koulutukseltaan perusasteen varassa olevien sekä
- vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymisen edistämisen välineeksi.

Lisäksi mahdollisuus palkkatukeen olisi sellaisella työttömällä työnhakijalla, joka ei ole ollut ansiotyössä kuuteen edelliseen kuukauteen.

Edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat työttömät olisivat näin ollen muita työttömiä edullisemmassa asemassa siten, että heidän työllistymisensä edistämiseksi olisi mahdollista myöntää palkkatukea. Kysymys olisi siten positiivisestä erityiskohtelusta, joka perustuu siihen, että kyseiset ryhmät ovat yleisesti muita heikommassa asemassa työmarkkinoilla.

Muita edullisemmassa asemassa olisivat lisäksi erityisesti iäkkäät pitkäaikaistyöttömät, joiden työllistymistä palkkatuella edistävät 60 vuotta täyttäneille pitkään työttömänä olleiden työllistämiseen suunnattu korkeampi ja pitkäkestoisempi palkkatuki sekä 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki, jonka saaminen ei edellytä harkintaa.

Muutoksenhaku

Julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevat muutoksenhakusäännökset lain 14 luvussa ovat muotoutuneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Muutoksenhakusäännöksiin ei olla tekemässä merkittäviä muutoksia. Pääsääntö on, että työ- ja elinkeinotoimiston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen päätöksiin saa hakea oikaisua ja valittaa siten

kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:ssä säädetään. Tähän ei ole esitetty muutoksia.

Poikkeuksista valitusoikeuteen säädetään 1 §:n 3 momentissa, jonka 3 kohdassa säädetään muutoksenhakukielloista palkkatukipäätöksiin. Nykyistä vastaavasti päätöksistä, jotka sisältävät viranomaisen harkintaa, ei saisi hakea muutosta. Kohdassa lueteltaisiin säännökset, jotka sisältävät viranomaisen harkintaa. Eritellyissä kohdissa on kysymys palkkatuen kestosta alentuneesti työkykyisten, pitkään työttömänä olleiden sekä oppisopimuskoulutukseen osallistuneiden osalta.

Muutoksenhakukiellosta huolimatta hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että työnhakija saa tietoonsa päätöksen perustelut. Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain soveltamisohjeessa annetaan ohjeita päätöksenteosta, päätöksen perustelemisessa ja muutoksenhakuohjeistuksesta.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

LIITE

Taulukko: Yhteenveto palkkatuetusta työstä eri tilanteissa
Ppt-esitys

Laati: erityisasiantuntija Tarja Krakau

LIITE

Yhteenveto palkkatuetusta työstä eri tilanteissa lakiehdotusten mukaisena[1]:

	Työnantaja, jolle tuki voidaan myöntää*	**Tuen määrä**	**Tuen kesto****	**Kuka voidaan työllistää tuella**
Palkkatuki, ammatillisen osaamisen parantamiseen	kaikki	50 %	5 tai 10 kuukautta	kohderyhmään kuuluva henkilö, jolla osaamisen puutteita
Palkkatuki, alentuneesti työkykyinen	kaikki	70 %	10 kuukautta ensimmäisellä kerralla ja tämän jälkeen enintään 24 kuukautta kerrallaan	henkilö, jolla työllistymistä vaikeuttava vamma tai sairaus – tukea jatkettaessa arvioidaan tuottavuuden alenemaa työtehtävässä
Palkkatuki, 100 %	yhdistys, säätiö, rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta	100 %	10 kuukautta	vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä ollut henkilö
Palkkatuki, 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön	kaikki	50 %	enintään 24 kuukautta kerrallaan, tuki voi jatkua tämän jälkeen samalla työnantajalla	vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana työttömänä ollut 60 vuotta täyttänyt henkilö
Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen	kaikki, jotka työllistävät oppisopimuskoulutukseen	50 %	enintään oppisopimuskoulutuksen keston ajan	työtön työnhakija, jolla osaamisen puutteita
55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki	kaikki	70 %	10 kuukautta	vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä ollut 55 vuotta täyttänyt henkilö
Kunnan velvoitetyöllistäminen	kunta	50 %	6 kuukautta	57 vuotta täyttänyt henkilö, jonka työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy

[1] Taulukko on lakiesityksen HE 175/2022 vp. sivuilla 52-53