HE 175/2022 vp - JTYP-lain muuttaminen ja sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoaminen

Palkkatukiuudistus

15.11.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Tausta ja tavoitteet lakimuutokselle

- Taustalla vaikuttavat hallitusohjelman kirjaukset:
  - Tavoitteena lisätä palkkatuen käyttöä yrityksissä
  - Yksinkertaistaa ja vähentää työnantajiin kohdistuvaa byrokratiaa
  - Tavoitteena nostaa vaikeasti työllistyvien osatyökykyisten, vammaisten, pitkäaikaistyöttömien ja maanhanmuuttajien palkkatuen enimmäismäärää
  - Valtiontukisääntelyn huomioon ottaminen nykyistä paremmin

- Hallitusohjelmassa linjattu toimia, joilla edistettäisiin yli 55 vuotiaiden työllisyyttä
  - Esitetään 55 vuotta täyttäneille omaa, subjektiivista 70 prosentin palkkatukea
- → 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki
  - Tuki myönnettäisiin ilman harkintaa → valtiontukisääntelyn ulkopuolista tukea → tukea voi myöntää rajoituksetta myös taloudelliseen toimintaan

Palkkatuen kohderyhmään ehdotetut muutokset

- Kohderyhmät pääosin entiset, mutta jossain määrin kohderyhmiä rajataan ja tukea suunnataan vaikeammin työllistyville kohderyhmille
- Ammatillisen osaamisen parantamiseen suunnatun tuen ulkopuolelle jäisivät esim. yli 25 vuotiaat nuoret vastavalmistuneet, jotka eivät täyttäisi 6 kk työttömyysvaatimusta, eikä henkilöllä ole työllistymistä vaikeuttavaa vammaa tai sairautta
  - Ammatillisen osaamisen puutteiden perusteella myönnettävän tuen kohderyhmä on pyritty rajaamaan komission ryhmäpoikkeusasetuksen kohderyhmään ja näin ohjaamaan tuen käyttämistä ryhmiin, jotka olleet aliedustettuna palkkatuetussa työssä (nuoret alle 25 v. sekä 50 täyttäneet)
- Käytössä kuitenkin muut tukimuodot

Palkkatuen määrä ja kesto

- Palkkatuen määrä ehdotetaan yhtenäistettäväksi
- Tuen määrä ammatillisen osaamisen parantamiseen olisi työttömyyden kestosta riippumatta aina 50 % (nykyisin 30, 40 tai 50 % riippuen työttömyyden kestosta)
- Alentuneen työkyvyn perusteella maksettavan tuen määrää ehdotetaan korotettavaksi 70 prosenttiin (nykyisin 50 %)
- Toisaalta tuettaviin kustannuksiin ei enää sisällytettäisi palkan sivukuluja eikä lomarahaa → tavoitteena yksinkertaistaa hakemusten käsittelyä

- Palkkatuen enimmäiskesto lyhenisi nykyisestä 6/12 kk:sta 5/10 kk:een (jos työtön yli 12 kk → 10 kk)
  - Alle vuoden työttömänä olleelle tuki voidaan myöntää 5 kk:ksi
  - Esim. kunnissa palkkatukijaksot eivät yleensä ole ylittäneet 10 kk
  - Nykyisestä poiketen ei harkintaa tukijakson keston osalta. Kesto olisi 5 tai 10 kk, kuitenkin enintään työsuhteen pituinen.
- 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden tukijaksoa voitaisiin jatkaa 24 kk kerrallaan (myös ensimmäinen jakso voi olla enintään 24 kuukautta).
- Oppisopimuskoulutukseen tukea voi myöntää koko koulutuksen keston ajaksi

Palkkatuet, jotka eivät kuulu RPAn soveltamisalaan

- **100 prosentin palkkatuki järjestöille (7 luvun 8 §)**
  →Tuki ylittää RPA:n tuki-intensiteetin
- **Tuki 60 vuotta täyttäneille pitkään työttömänä olleille (7 luvun 9 §)**
  →Tuen kesto ylittää RPA:n mukaisen enimmäiskeston
- **Tuki oppisopimuskoulutukseen (7 luvun 10 §)**
  → Tuen kesto ylittää RPA:n mukaisen enimmäiskeston
- **Jos tuki ei kuulu RPA:n soveltamisalaan, soveltuu tukeen de minimis –asetukset**

Kokonaan valtiontukisääntelyn ulkopuolella

- Palkkatuki **kunnalle tai hyvinvointialueelle**, kun näiden ei katsota toimivan markkinoilla
- **Tuen myöntäminen muulle, kuin taloudellista toimintaa harjoittavalle** työnantajalle tai toimintaan, jolla ei ole kauppavaikutusta, ei rajoitteita, koska valtiontukisääntely ei sovellu
- **Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille;** ei sovelleta valtiontukisääntelyä, koska tuki ei valikoiva → myönnetään kaikille ehdot täyttäville ilman harkintaa

Jäähysäännön muuttaminen

- Nykyisin palkkatuen enimmäiskeston tultua täyteen, uusi palkkatuki samasta henkilöstä voidaan myöntää, kun tämä on ollut työttömänä työnhakijana vähintään 10 kuukautta viimeisten 12 kuukauden aikana. Palkkatuen myöntäminen uudelleen samasta henkilöstä on kuitenkin mahdollista, kun 24 kuukautta on kulunut edellisen palkkatukijakson päättymisestä.
- Edellä kuvattu henkilöasiakkaaseen perustuva jäähysääntö ehdotetaan kumottavaksi.

→ palkkatuki samasta henkilöstä voitaisiin myöntää välittömästi edellisen tukijakson päätyttyä, mikäli henkilö kuuluisi edelleen palkkatuen kohderyhmään

→Tuen myöntäminen uudelleen samalle työnantajalle olisi mahdollista tietyn määräajan jälkeen

- määräajaksi ehdotetaan kolmea vuotta; aika perustuu de minimis –sääntelyyn, jossa tuen kasautumista tarkastellaan kolmen verovuoden jaksoissa.

Työnantajaan liittyvät palkkatuen myöntämisen edellytykset

- Kotitaloudet jäämässä pois työantajina; luonnollinen henkilö, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, voisi kuitenkin saada palkkatukea (esim. Tmi); käyttö ollut vähäistä
- Taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle palkkatuki myönnettäisiin pääsääntöisesti ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena.
- 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä myönnettävä palkkatuki sekä oppisopimuskoulutukseen myönnetty palkkatuki, joihin palkkatuki taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnettäisiin de minimis -tukena.
  - Edellä mainituissa tilanteissa palkkatuki myönnetään nykyisinkin de minimis –tukena elinkeinotoimintaa harjoittaville työnantajille.
- Myös 100 prosentin palkkatukea myönnettäisiin de minimis –tukena, jos järjestö harjoittaa taloudellista toimintaa, jolla olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan → kauppavaikutuksen arviointi
  - muutos nykytilaan verrattuna; kaventaisi laajaa taloudellista toimintaa harjoittavien järjestöjen 100 % tuen saantimahdollisuuksia
  - Toisi tuen piiriin työnantajia, jotka eivät aiemmin ole voineet saada 100 prosentin tukea, koska harjoittavat elinkeinotoimintaa
- Työnantajan takaisinottovelvoitteen vaikutuksiin lievennyksiä → helpotetaan mahdollisuuksia palkata palkkatuella

Kauppavaikutuksen arviointi

- Ehdotettu, että poistetaan nykyinen elinkeinotoiminnan käsite julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laista (916/2012) ja korvataan se taloudellisen toiminnan käsitteellä
- 100 % palkkatuen ja työllisyyspoliittisen avustuksen osalta arvioitaisiin kuitenkin, onko toiminnalla vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- Kauppavaikutuksen arviointiin vaikuttavista seikoista säädettäisiin tarkemmin VN asetuksella (asetusluonnos parhaillaan lausuttavana; lausuntojen DL 18.11.2022)
- Edellä mainittua sääntelyä tarvitaan erottelemaan valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluvat taloudelliset edut sellaisista eduista, joihin ei sovelleta valtiontukisääntelyä. Esimerkiksi 100 % palkkauskustannusten kompensaatio ei ole mahdollista muutoin kuin valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena tai de minimis –tukena.
- Kauppavaikutuksen arviointiin ei ole yleispäteviä komission antamia kriteerejä ja asiaan liittyy paljon tulkinnanvaraisuutta. Jotta soveltaminen olisi tehokasta ja yhdenmukaista, on käytännössä tarpeen määrittää selkeät kriteerit kauppavaikutuksen arvioinnille.

Prosessien yksinkertaistaminen

Tavoitteena prosessin sujuvoittamisesta, kun byrokratia vähenee. Esim.

- tulotietorekisterin hyväksikäyttö mahdollista
- ei tarvitse selvitellä sivukuluja

→ päätösten ja jatkopäätösten tekeminen on sujuvampaa ja erityisesti tuen haku- ja maksatusprosessi nopeutuu

Sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoaminen

- Lailla ollut vähäinen työllistämismerkitys; sosiaalisia yrityksiä koskevia poikkeuksia on hyödynnetty vähäisesti palkkatukipäätöksissä

- Sosiaalisia yrityksiä 20

- Jatkossa nykyiset sosiaaliset yritykset voisivat saada palkkatukea samoin ehdoin kuin muutkin yritykset

Siirtymäsäännös

- Ennen tämän lain voimaan tuloa myönnettyyn palkkatukijaksoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Työnantajan hakiessa jatkoa ennen lain voimaan tuloa myönnetylle palkkatuelle, sovelletaan tämän lain säännöksiä.

- Työnantajan siirtäessä ennen lain voimaantuloa myönnetyllä palkkatuella palkatun edelleen toisen työnantajan palvelukseen, sovelletaan siirtoon tämän lain säännöksiä.

- Kunnan oikeuteen saada lisätukea työllistämisestä, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

- Liikkeenluovutustilanteet ovat nousseet esille HE:n antamisen jälkeen, eikä HE:ssä ole otettu suoraan kantaa asiaan. KEHA-keskus on tuonut valiokuntakäsittelyssä esille myös haasteita edelleen siirtämisen siirtymäsäännöstä koskien. Siirtymäsäännös voi täsmentyä eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslain mukaisuuden arviointi

Soveltuvat perustuslain säännökset

- Perustuslain 18 §:n vaatimus siitä, että julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä
  - pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen tulisi estää
- Yhdenvertaisuuden edistäminen (PL 6 §)
- Perustuslain 22 §:ssä säädetään lisäksi julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen
- Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa

Työllisyyden edistäminen

- Julkiselle vallalla on perustuslaissa asetettu velvollisuus työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

- Esityksessä on kysymys sääntelystä, jonka perimmäinen tarkoitus on edistää työllisyyttä ja erityisesti vaikeimmin työllistyvien työllisyyttä
- Lakiin on ehdotettu useita muutoksia, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa palkkatukijärjestelmää ja siten palkkatuen käyttöä
- Tällaisia muutoksia ovat mm.
  - tukiprosenttien yhtenäistäminen
  - tuen määrän laskennan helpottuminen, kun sivukulut suljetaan pois palkan määrän laskennasta
    - Tulorekisterin hyväksikäyttö mahdollistuu
    - Hallinnolliset toimet helpottuvat
    - Hakemus ja maksatusmenettely joustavammaksi ja nopeammaksi
- Muutosten arvellaan lisäävän palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä

Yhdenvertaisuus ja positiivinen erityiskohtelu

- Palkkatuki ehdotetaan rajattavaksi erityisesti epäedullisessa asemassa oleviin
  - alle 25-vuotiaiden,
  - yli 50-vuotiaiden,
  - kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen,
  - koulutukseltaan perusasteen varassa olevien sekä
  - vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työllistymisen edistämisen välineeksi.
- Lisäksi mahdollisuus palkkatukeen työttömällä, joka ei ole ollut ansiotyössä kuuteen edelliseen kuukauteen
- Em. työttömät olisivat näin ollen muita työttömiä edullisemmassa asemassa lisäksi erityisesti iäkkäät pitkäaikaistyöttömät, joiden työllistymistä palkkatuella edistävät
  - 60 vuotta täyttäneille pitkään työttömänä olleiden työllistämiseen suunnattu korkeampi (70 %) ja pitkäkestoisempi palkkatuki sekä
  - 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki, jonka saaminen ei edellytä harkintaa.
- →positiivinen erityiskohtelu sallittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Muutoksenhakumahdollisuudet

- Muutoksenhakusäännöksiin ei olla tekemässä merkittäviä muutoksia nykyiseen verrattuna
- → pääsääntö edelleen, että TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen päätöksiin saa hakea oikaisua ja valittaa siten kuin JTYPLain 14 luvun 1 §:ssä säädetään.
- Poikkeuksista valitusoikeuteen säädetään 1 §:n 3 momentissa
  - 3 kohta muutoksenhakukielto palkkatukipäätöksiin → päätöksistä, jotka sisältävät viranomaisen harkintaa, ei saisi hakea muutosta (vastaa nykytilaa)
    - Kohdassa lueteltaisiin säännökset, jotka sisältävät viranomaisen harkintaa (palkkatuen kesto alentuneesti työkykyisten, pitkään työttömänä olleiden sekä oppisopimuskoulutukseen osallistuneiden osalta)