Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle | Vastine 23.11.2022 | 1/17 VN/1258/2021-TEM-138

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine – HE 175/2022 vp.

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)

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää kunnioittavasti vastineenaan seuraavaa:

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.

Yleistä kuulemisista

Kuulemiset työ- ja tasa-arvovaliokunnassa pidettiin 21.10., jossa kuultiin ministeriöitä, 26.10., jossa kuultiin eräitä viranomaisia sekä kuntia ja Suomen Kuntaliittoa, sekä 28.10. ja 8.11.2022, joissa kuultiin useita järjestöjä (Suomen kierrätyskeskusten yhdistys ry, Vates-säätiö sr, Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Kuntoutussäätiö, SPR, Kontti; Sininauhasäätiö-konserni, Lintulammen asukasyhdistys ry, Työttömien Keskusjärjestö ry) sekä Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy:tä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan kuulemistilaisuus oli 15.11.2022.

Sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamista koskevaa ehdotusta lukuunottamatta esityksen liitteinä 2-10 esitettyihin muutoksiin ei ollut huomautettavaa.

Tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin tehtäviä muutos- ja yhteensovitustarpeita käsitellään vastineen lopussa.

Lausunnoissa painottuivat julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin (jäljempänä JTYP-laki) ehdotettuihin muutoksiin tehdyt huomiot, joita käydään läpi seuraavassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön huomiot JTYP-lain muutosesityksiä koskevista lausunnoista

Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan saapuneissa lausunnoissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotettujen palkkatukea koskevien uudistuksen tavoitteita pidettiin yleisesti hyvinä ja perusteltuina. Hallinnollisen menettelyn yksinkertaistamista ja byrokratian vähenemistä kannatettiin laajasti. Järjestelmän ennakoitavuutta ja maksatusprosessin nopeutumista pidettiin tarpeellisena ja kaivattuna.

Ministeriöt (STM, OKM, VM) kannattivat esitystä, eikä niillä ollut erityistä huomautettavaa. Samoin kuullut viranomaiset, kuten KELA, KEHA-keskus, Uudenmaan TE-toimisto, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto, Uudenmaan ELY-keskus. Viranomaisten kommentit kohdistuivat lähinnä teknisiin yksityiskohtiin ja parannusehdotuksiin, joita on käsitelty jäljempänä.

Myös merkittävimmät työmarkkinajärjestöt, kuten EK, KT ja SAK kannattivat pääosin tehtyjä ehdotuksia. EK:n ja SAK:n lausunnoissa ehdotetut muutokset, joita ei ole sisällytetty hallituksen esitykseen, tulivat esille edellä mainittujen tahojen lausunnoissa myös lausuntokierroksella. STTK ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa ja Akava, ettei sillä ole huomautettavaa esityksestä. Tehtyjä yksityiskohtaisia huomioita käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Joko koko esitystä tai sen eräitä yksityiskohtia vastustivat kuultavana olleet kunnat (Lahti, Oulu, Salo) sekä Kuntaliitto ja pääosin kuultavana olleet järjestöt. Järjestöjen päähuoli kohdistui erityisesti valtiontukisääntelyn perusteella esitettyihin muutoksiin, jotka rajoittaisivat isompien kolmannen sektorin toimijoiden asemaa tuen saajina. Kuntien ja Kuntaliiton kommentit kohdistuivat laajemmin koko esitykseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää alempana pykäläkohtaisesti huomioita lausunnoissa esiin nostettuihin seikkoihin, jotka liittyvät erityisesti esityksen 7 luvun säännöksiin ja hallituksen esityksen perusteisiin.

Lausunnoissa on esitetty samoja tai samankaltaisia huomioita ja muutosehdotuksia kuin lausuntokierrosvaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö onkin välttänyt toistamasta yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen 6 luvusta esiin käyvää lausuntopalautteen huomioon ottamista. Kyseisessä luvussa on kerrottu, mitä muutoksia lausuntopalautteen pohjalta esitykseen on tehty sekä perusteltu, miksi esitystä ei ole muutettu lausuntopalautteen johdosta.

Palkkatuki ammatillisen osaamisen parantamiseen, 2 §

Palkkatuen kohderyhmärajaus on saanut sekä kannatusta että vastustusta. Joidenkin mielestä on hyvä, että kohderyhmä ehdotetaan rajattavaksi heikoimmin työllistyviin. Toisaalta on esitetty näkemyksiä siitä, että ikäryhmää 25-49 vuotiaat alle puoli vuotta työttömänä olleita ei saisi rajata pois säännöksen soveltamisalasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kohderyhmän rajaus vastaisi hallitusohjelman tavoitteisiin palkkatuen käytön kohdistumisesta heikoimmassa asemassa oleviin sekä lisäksi tavoitteeseen tukijärjestelmän yksinkertaistamisesta.

Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset, 3 §

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa työnantajan mahdollisuudesta palkata uudelleen sama työntekijä palkkatuella, kun kolme vuotta on kulunut aiemman tukijakson päättymisestä. (3 §:n 3 momentin 5 kohta). Samalla kuitenkin poistettaisi niin sanottu työttömään työnhakijaan kohdistuva jäähysääntö eli edellytys vähintään 10 kuukauden työttömyysjaksosta viimeisten 12 kuukauden aikana ennen uutta palkkatukijaksoa.

Jäähysäännön poistamista kannatettiin laajasti, mutta joidenkin lausunnonantajien mielestä lain tulisi sallia mahdollisuus palkata uudelleen samalle työnantajalle heti aiemman tukijakson päätyttyä eikä noudattaa esitettyä 3 vuoden aikarajaa.

Jos tuen myöntäminen samalle työnantajalle samasta työntekijästä heti aiemman tukijakson päätyttyä sallittaisiin, olisi kyseessä käytännössä pidempikestoisempi yhtenäinen tukityöllistämisjakso, joka voisi ylittää ryhmäpoikkeusasetuksessa määrittelyn palkkatuen enimmäiskeston.

Jos henkilö on työskennellyt esimerkiksi 10 kuukautta työnantajan palveluksessa ja työnantaja hakisi tukea saman työsuhteen jatkamiseen samoissa tehtävissä, olisi monissa tilanteissa kyseenalaista, voitaisiinko työllistettävällä henkilöllä arvioida olevan osaamisen puutteita kyseisessä tehtävässä. Palkkatuetun työn tavoitteena on työllistyä tukijakson jälkeen avoimille työmarkkinoille eli työhön ilman palkkatukea. Jos työnantaja ei ole ensimmäisen palkkatukijakson jälkeen valmis palkkaamaan henkilöä ilman palkkatukea, ei palkkatuen tavoite ole toteutunut ainakaan ensimmäisen tukijakson aikana kyseisellä työnantajalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että palkkatuella työskentelyä uudelleen aiemman tukijakson päätyttyä on kuitenkin pyritty helpottamaan sallimalla uudelleen työllistäminen heti aiemman tukijakson päätyttyä toiselle työnantajalle. Toisen työnantajan palveluksessa työtehtävät saattaisivat olla erilaiset, jolloin ammatillinen osaaminen voisi olla puutteellista kyseisissä tehtävissä.

Esityksessä on ehdotettu, että palkkatuki myönnettäisiin aina tietyn kestoiselle jaksolle, ellei työsuhde ole tätä lyhyempi. Tämä karsisi pois mahdollisuuden pääsääntöisesti jatkopäätösten tekemiseen samalle työnantajalle. Jatkopäätösten tekemiseen liittyisi hallinnollista työtä niin tukiviranomaisessa kuin tukea hakevalla työnantajalla, minkä lisäksi jatkopäätösten tekemiseksi tulisi olla kriteerit, missä tilanteissa tuen myöntäminen on tarkoituksenmukaista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jos ongelmaksi nähdään liian lyhyet tukijaksot, tulisi ongelmaa pyrkiä ratkaisemaan tarkastelemalla tukijaksojen kestoihin tehtäviä muutosmahdollisuuksia sen sijasta, että luotaisiin malli, jossa tehtäisiin samasta henkilöstä useita päätöksiä samalle työnantajalle. Erityisen pitkäkestoisissa palkkatuissa tuen myöntöperusteiden tarkistaminen määräajoin on kuitenkin perusteltua. Näitä ovat alentuneesti työkykyisestä myönnettävä palkkatuki, 60 vuotta pitkään työttömänä olleesta myönnettävä palkkatuki ja oppisopimuskoulutukseen myönnettävä palkkatuki.

Palkkatuella katettavat palkkakustannukset, 5 §

Useissa lausunnoissa on esitetty kritiikkiä ehdotuksesta sivukulujen ja lomarahojen jättämisestä tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle. Joissakin lausunnoissa on nostettu esille 100 prosentin palkkatukeen ehdotettua sivukulukerrointa vastaavan kertoimen ulottaminen myös muuhun palkkatukeen. Tukikelpoisiin kustannuksiin ehdotettuja muutoksia pidettiin osassa lausunnoista kannatettavina siitä syystä, että niillä tavoitellaan maksatuksen sujuvoittamista ja sitä kautta palkkatuen houkuttelevuuden lisäämistä. Lisäksi monissa tilanteissa tuen määrään ehdotetut muutokset johtavat yhdistettynä tukikelpoisiin kustannuksiin ehdotettujen muutosten kanssa palkkatuen määrän kasvuun nykyiseen verrattuna.

Lausunnoissa esitetyt huomiot ovat samoja tai samankaltaisia kuin lausuntokierroksella esitetyt huomiot. Lausuntopalautetta ja lausuntopalautteen pohjalta tehdyt täydennykset sekä perustelut lausuntoversion mukaisesta esityksestä on esitetty hallituksen esityksen luvussa 6. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei sillä ole täydennettävää tältä osin hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin toteaa, että niin sanottua sivukulukerrointa ei ole esitetty muuhun kuin 100 prosentin palkkatukeen siitä syystä, että kertoimen käyttäminen voisi johtaa joissakin tilanteissa ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen enimmäistuki-intensiteetin ylittymiseen.

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan pyytänyt eduskuntaa tarkentamaan ehdotettua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 5 §:n 2 momentin 3 kohtaa siltä osin kuin säännös koskee kuntoutusrahaa ja tartuntatautipäivärahaa. Kansaneläkelaitos katsoo tarpeelliseksi tarkentaa tilanteita, joissa työnantajalla on oikeus edellä mainittuihin etuuksiin, mutta työnantaja ei jostain syystä hae kyseistä etuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksessä kuntoutusrahaa ja tartuntatautipäivärahaa on ehdotettu käsiteltäväksi samalla tavoin kuin sairauspäivärahaa. Tartuntatautipäivärahan kohdalla näkökulma on perusteltu siksi, ettei henkilö työskentele päivärahaoikeuden piiriin kuuluvana aikana, eikä näin ollen henkilön osaaminen kartu työssä. Palkkatuen näkökulmasta ei ole perusteltua tukea tällaista poissaoloa asettamalla palkkatukea tartuntatautipäivärahan vaihtoehdoksi. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei ehdotettua säännöstä ole tältä osin tarkoituksenmukaista muuttaa. Asian taustoja voidaan avata tarkemmin lain soveltamisohjeessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) esitti lausunnossaan, että ehdotetun JTYP-lain 7 luvun 5 § muutettaisiin siten, että ennakonpidätyksen alaisten palkkakustannusten sijasta säännöksessä käytettäisiin käsitettä työttömyysvakuutusmaksun alainen palkka.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työnantajalla on velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksua, kun palkkaa maksetaan yhteensä yli 1300 euroa kalenterivuoden aikana. Työttömyysvakuutusmaksun maksuvelvollisuus koskee 18 vuotta täyttäneitä ja alle 65-vuotiaita palkansaajia. Palkkatukeen ehdotetuilla säännöksillä ei rajata 65 vuotta täyttäneitä, eikä 15-17 –vuotiaita henkilöitä palkkatuen ulkopuolelle, joten ehdotettu muutos säännökseen johtaisi välillisesti palkkatuen rajaamiseen 18-65 –vuotiaisiin henkilöihin. Vaikka edellä mainitun ikäryhmän ulkopuolella olevien henkilöiden osalta palkkatuella työllistyminen on hyvin

vähäistä ja ehdotettu rajaus olisi yhdenmukainen muutosturvakoulutuksen hankinnassa huomioitavan palkan käsitteen kanssa, työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi säilyttää hallituksen esityksessä ehdotetun määritelmän.

KEHA-keskus esittää myös, että palkkatukea koskevissa säännöksissä ei ole tarkoituksenmukaista huomioida lomarahoja koskevaa poikkeusta, joka ei ole laintasoinen ja huomioi vain joitakin työehtosopimuksia. Ehdotus viittaa ehdotetun JTYP-lain 7 luvun 5 §:n 2 momentin 1 kohtaan, jossa mahdollistettaisiin työnantajalle palkkatuen hakeminen lomarahasta niissä tilanteissa, joissa loma-ajan palkka sisältyy lomarahaan. Tällainen käytäntö on käytössä tiettävästi ainakin rakennusalalla. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu säännös pyrkii huomioimaan erilaiset käytännöt ja asettamaan eri toimialat yhdenvertaiseen asemaan. KEHA-keskuksella ei olisi velvoitetta oma-aloitteisesti selvittää alakohtaisia käytänteitä, vaan työnantajan tulisi erikseen hakea maksatusta poikkeussäännöksen perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettua säännöstä ole tarpeen muuttaa.

KELA on tehnyt teknisiä tarkennuksia 5 §:n lakitekstiin. KELA huomauttaa, että ”tapaturma- ja ammattitautilaki”-termi tulisi korjata ”*työ*tapaturma- ja ammattitautilaki”-termiksi sekä lisätä pilkku ennen ko. lain mainitsemista. Lisäksi KELA on pyytänyt harkitsemaan, riittäisikö sairausvakuutuslain osalta viittaus vain 8 luvun 1 a §:ään ilman momenttitarkennusta. Näin 5 §:n 2 momentin 3 kohtaan ei tarvitsisi tehdä lainmuutosta, jos nyt väliaikaisesti vuodenvaihteeksi voimassaolevaa sairausvakuutuslain 8 luvun 1 a §:n 4 momentin voimassaoloa jatkettaisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavien muutoksen tekemistä 7 luvun 5 §:n 1 momentin muotoiluun:

5 §

Palkkatuella katettavat palkkakustannukset

Palkkatuella katettavilla palkkakustannuksilla tarkoitetaan työntekijälle työajan tai urakan suorittamisen perusteella maksettavaa ennakonpidätyksen 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;

2) lisä- tai ylityökorvauksia tai työaikapankin rahakorvausta;

3) palkkaa siltä ajalta, jolta työnantajalla on oikeus saada tuella palkatun palkkakustannuksiin sairausvakuutuslain (1224/2004) 7 luvun 4 §:n nojalla päivärahaetuutta, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 47 §:n nojalla kuntoutusrahaa, työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 139 §:n nojalla korvausta tai sairausvakuutuslain 8 luvun 1 a §:n ~~2 momentin~~ nojalla tartuntatautilain (1227/2016) 82 §:n mukaista tartuntatautipäivärahaa;

4) sitä palkan osuutta, joka määräytyy tuella palkatun työn tuloksen perusteella tai perustuu työnantajan tulokseen; eikä

5) kustannusten korvauksia tai työsuhde-etuja.

Kelan ehdottamalla tavalla on selvyyden vuoksi syytä todeta, että 2 momenttiin tehdään myös palkkatuen ja kuntoutusrahan sekä palkkatuen

ja tartuntatautipäivärahan suhdetta koskevat muutokset. Pykälän 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 99 on siten aiheetta huomautus, että ”Muilta osin 2 momentti vastaisi asiasisällöltään nykyistä 2 momenttia”. Kuntoutusrahaetuuden osalta lisäys on Kansaneläkelaitoksen aiemmin valmistelun aikana ehdottama muutos perustuen tarpeeseen ottaa kantaa tilanteisiin, joita on noussut esille, kun sama työnantaja on hakenut kahta eri etuutta samoihin palkkauskustannuksiin. Tartuntatautipäivärahan lisääminen on havaittu tarpeelliseksi COVID-19 –pandemian johdosta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että edellä kuvattu on perusteltua todeta valiokunnan mietinnössä.

Palkkatuen määrä ja kesto, 6 §

Useiden kuntien ja järjestöjen lausunnoissa tuli ilmi, että olisi oleellista pitää tukijaksot vähintään 6 tai 12 kuukauden pituisina. Lausunnonantajien käsityksen mukaan 5 kuukauden tukijakso on liian lyhyt perehdytykseen. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin, että ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaisi joiltakin osin pidempiäkin tukijaksoja, kuin mitä Suomessa on käytössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valmistelun aikana päädyttiin kustannussyistä ehdottamaan lyhyempiä 5 ja 10 kuukauden tukijaksoja. Tukijaksojen pidentäminen ehdotetusta lisäisi tukikuukausia arviolta noin 1 400 henkilötyövuodella vuodessa, mikä vastaisi arviolta noin 15 miljoonaa euroa vuodessa maksettavia palkkatukia. Pidemmät tukijaksot eivät todennäköisesti ainakaan heikennä työllistettyjen mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson jälkeen, mutta käytettävissä ei ole sellaista tutkimusnäyttöä, jonka perusteella voitaisiin arvioida yhden tai kahden kuukauden verran pidempien tukijaksojen vaikuttavuuden eroja lyhyempiin jaksoihin.

Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen, 7 §

Esitystä on kannatettu laajasti ja erityisesti tuen määrän nostamista 50 prosentista 70 prosenttiin pidettiin hyvänä ja toimivana kannusteena työnantajille. (esimerkiksi Vates-säätiö, Kuntoutussäätiö, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto).

Joissakin lausunnoissa nostettiin esille kuitenkin esille jatkohakemuksiin ja niiden käsittelyyn liittyvä hallinnollinen taakka ja epäselvyydet, joita liittyy jatkopäätöksessä edellytettyihin selvityksiin. Huomiot ovat osin samoja kuin lausuntokierrosvaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tuoretta lääkärinlausuntoa ei tarvittaisi tilanteissa, joissa vamma tai sairaus ei voi parantua tai korjaantua työllistämisjakson aikana. Ministeriö toteaa myös, että työnantajien tulisi jo nykyisin toteuttaa lain edellyttämät kohtuulliset mukautukset. Jotta alentuneesti työkykyisestä voitaisiin myöntää jatkuvaa tukea, edellytettäisiin työnantajalta näiden lakisääteisten velvoitteiden noudattamista. Muilta osin jatkopäätöksen edellytykset vastaavat nykyistä sääntelyä.

100 prosentin palkkatuki, 8 §

Useat kuultavana olleet järjestöt sekä kunnat kiinnittivät huomiota siihen, ettei valtiontukisääntelyssä ole tapahtunut sisällöllisiä eikä oikeuskäytännön edellyttämiä muutoksia viime vuosina ja näin ollen ei myöskään olisi tarvetta muutoksiin palkkatuen myöntämisessä. Esitystä siitä, että

jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavien kriteerien (kauppavaikutuksen) arvioinnista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella ei pidetty kannatettavana, vaan korostettiin sitä, että kauppavaikutuksen tarkastelu tulisi tapahtua tapauskohtaisesti.

Lisäksi huomautettiin, että mikäli päädytään kauppavaikutusten arviointiin, on tärkeä määritellä, mikä järjestöjen myynti jäisi kauppavaikutusten arvioinnin ulkopuolelle.

Osaan ehdotetuista kriteereistä katsottiin liittyvän kohtuuttomia todistusvaatimuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa edelleen, että nykyinen elinkeinotoiminnan käsite, jolla 100 prosentin palkkatuen valtiontukisääntelyn mukaisuutta arvioidaan, ei vastaa kaikilta osin valtiontukisääntelyä, joten kansallista lakia on muutettava. Valtiontukisääntelyn mukainen taloudellisen toiminnan käsite ja kansallinen verolakeihin pohjautuva elinkeinotoiminnan käsite eivät täysin vastaa toisiaan. Esimerkiksi elinkeinoverolaissa elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Kaikki elinkeinotoiminnaksi määritelty toiminta sisältyy kyllä taloudellisen toiminnan käsitteeseen. Sen sijaan elinkeinotoimintana ei ole pidetty kaikkea sitä taloudellista toimintaa, jonka valtiontukisääntely kattaa. Nykyinen soveltamiskäytäntö on pohjautunut verottajan tekemiin tulkintoihin elinkeinotoiminnasta verotettavasta tulosta, mikä on tuottanut myös haasteita, jos verottajan soveltamiskäytännöissä on tapahtunut muutoksia.

Jatkossakin kaikki nykyiset 100 -prosenttista palkkatukea saavat yhdistykset, säätiöt ja rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat (järjestöt) voisivat saada 100 -prosenttista tukea. Jos järjestö kuitenkin 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin myös sen, että muutos toisi myös 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.

Kauppavaikutuksen arviointikriteereistä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kriteerit pohjautuvat EU:n komission ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöihin. Ehdotuksella kriteereiden säätämisestä asetuksella tavoitellaan yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ja samalla pyritään helpottamaan viranomaisten työskentelyä. Jos kauppavaikutuksen arviointiin vaikuttavista perusteista ei säädetä valtioneuvoston asetuksella, tulee kauppavaikutuksen arvioinnista joka tapauksessa ohjeistaa lain soveltamisohjeissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei kriteereistä säätäminen asetuksella ole välttämätöntä, vaan kauppavaikutuksen arviointia voidaan ohjata lain soveltamisohjeella. Kriteereiden ei myöskään kaikilta osin tarvitse olla ehdottomia, mikä mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan. Tällöin riskinä on kuitenkin soveltamiskäytännön alueellinen vaihteleminen ja osittain soveltamiskäytännön ennakoimattomuus. Ministeriö ehdottaa, että lakiesityksessä ei säädettäisi asetuksenantovaltuudesta tältä osin eikä kauppavaikutuksen arviointikriteereistä siten ehdoteta säädettäväksi asetuksella. Poistetaan lain 7 luvun 8 §:n 3 momentin viimeinen lause.

8 §

100 prosentin palkkatuki

Poiketen siitä, mitä 6 ja 7 §:ssä säädetään, yhdistykselle, säätiölle tai rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle myönnettävän palkkatuen määrä voi olla 100 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista 5 §:ssä tarkoitetuista palkkakustannuksista korotettuna kertoimella 1,23, jos tuella palkattava on ollut työtön vähintään 24 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Palkkakustannuksiin luetaan palkkakustannukset, jotka vastaavat enintään 65 prosentin työaikaa alan säännöllisestä enimmäistyöajasta.

Tukea myönnetään 10 kuukauden ajalle työsuhteen alkamisesta lukien, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi.

Jos 100 prosentin tuki myönnetään toimintaan, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tuki myönnetään de minimis -tukena. ~~Valtioneuvoston asetuksella säädetään tunnusmerkeistä, joiden perusteella toiminnalla katsotaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.~~

Kauppavaikutuksen käsitettä avattaisiin asetuksen sijasta lain soveltamisohjeessa. Kriteerit perustuisivat komission ratkaisukäytäntöön, jossa kauppavaikutusta on arvioitu. Kriteereillä vähennettäisiin riskiä siitä, että tukiviranomaiset joutuisivat EU-tuomioistuimen Eesti Pagar –tuomion (C-349/17)[1] mukaisesti laajasti perimään takaisin sääntöjenvastaiseksi havaittuja tukia.

Komissio ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ole hyväksynyt tavaroiden verkkokauppaa puhtaasti paikalliseksi toiminnaksi, eikä myöskään päättänyt, että palkkatuen kaltainen laajasti sovellettava toimenpideohjelma ei täyttäisi valtiontuen tunnusmerkkejä.

Kauppavaikutuksen arviointi perustuu valtiontukisääntöihin ja EU:n komission ratkaisukäytäntöön. Komission yksittäisiä toimenpiteitä koskevassa ratkaisukäytännössä vahvoiksi perusteiksi sille, että kauppavaikutusta ei ole, on katsottu ainakin, että palvelua on tarjottu rajatun alueen rajatulle asiakasmäärälle[2], palveluja on tarjottu vain kunnan asukkaille[3] tai paikallisille[4], palvelun asiointialue on ollut selvästi paikallinen ja palveluntarjoajan valinnan ylivoimaisesti merkittävin kriteeri alalla on sijainti[5] sekä palvelun käyttäjistä lähes kaikki ovat olleet kotimaassa asuvia.[6]

---

[1] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-349/17&language=FI
[2] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33149
[3] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220
[4] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_43983
[5] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39403
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FI/TXT/?fromTab=ALL&from=EN&uri=CELEX%3A32004D0114

Lievempiä perusteita sille, ettei kauppavaikutusta ole, ovat ainakin liiketoiminnan pienuus[7] , palvelun tuottamisen kapasiteetti on pieni[8], markkinointi ei kohdennu muille kuin paikallisille asiakkaille[9], kansainvälisen toiminnan osuus on hyvin vähäistä, eikä tuki lisää kapasiteettia[10], toiminnan ei arvioida houkuttelevan ulkomaisia käyttäjiä[11] tai kansalliset lait rajoittavat mahdollista liiketoimintaa jyrkästi[12] .

Vastaavasti lieviä perusteita sille, että toiminnalla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ovat se, että asiakasryhmää ei ole rajattu[13] ja alalla on jonkin verran paikallista kilpailua[14]. Vahvoja perusteita kauppavaikutuksen olemassa ololle ovat ainakin markkinoilla toimiva ulkomainen kilpailija[15], toiminnan tarkoituksena on tarjota palveluja sekä koti- että ulkomaisille yrityksille, jotka käyvät kauppaa EU:ssa[16], toiminta tapahtuu alalla, jossa on unionin laajuista kilpailua[17], yrityksen tuottama tuote on unionin laajuisen kaupankäynnin kohteena tai toiminta on säännönmukaisesti rajat ylittävää[18] ja toiminnan tarkoituksena on tarjota palvelua kansainvälisille toimijoille[19].

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että soveltamisohjeissa olisi perustelua todeta edellä kuvatun lisäksi samat kriteerit kuin ehdotetussa asetusluonnoksessa, kuitenkin jättäen mahdollisuus tapauskohtaiselle harkinnalle. Soveltamisohjeessa voitaisiin todeta esimerkiksi: ”Toiminnalla saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos myytyjen tavaroiden ja palveluiden arvo vuodessa on vähintään 200 000 euroa.” Euromääräinen raja toimisi herätteenä sille, että toimintaa tulee arvioida tarkemmin. Järjestön tulisi näyttää, ettei toiminnalla ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Eräissä lausunnoissa nostettiin esille, että järjestöillä on taloudellisen toiminnan lisäksi muuta toimintaa, johon palkkatuella työllistetyt voivat työllistyä ilman, että nämä hyödyttävät taloudellista toimintaa. Asetusluonnoksessa ehdotettiin, että kauppavaikutusta tarkasteltaisiin järjestön kohdalla kokonaisuutena, eikä mahdollisia toisistaan erillisiä toimintoja otettaisi huomioon. Perusteena ratkaisulle oli se, että eri toimintojen eriyttäminen ja tuen kohdentuminen näiden toimintojen välillä on haasteellista osoittaa, joten olisi hallinnollisesti raskasta luotettavasti valvoa tuen kohdentumista. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin toteaa, että palkkatukea myönnettäessä voitaisiin ottaa huomioon, kohdentuuko työllistettävän työpanos taloudelliseen toimintaan vai muuhun kuin taloudelliseen toimin-

---

[7] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33149 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220

[8] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33149 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582

[9] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582

[10] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39403 ja https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FI/TXT/?fromTab=ALL&from=EN&uri=CELEX%3A32004D0114

[11] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_34466

[12] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582

[13] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33952

[14] [14] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38651 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33149

[15] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33952

[16] https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/224028/224028_778201_5_1.pdf

[17] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38651

[18] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33797

[19] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_35606

taan tuen hakijan vakuutuksella. Tällöin tukea hakevan järjestön tulisi kuitenkin tiedostaa, että mahdollisen virheellisen vakuutuksen antaminen johtaisi seuraamuksiin ja palkkatuen takaisinperintään. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että edellä kuvatun toimintatavan käyttäminen on hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perusteella mahdollista, joten asia ei edellytä muutoksia ehdotettuun JTYP-lain 7 lukuun.

Jos järjestö harjoittaa sekä taloudellista toimintaa että muuta toimintaa, voisi järjestö saada muuhun kuin taloudelliseen toimintaan palkkatukea valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena, jolloin tuella työllistettyjen määrä ei olisi rajattu.[20] Mahdollinen laaja taloudellinen toiminta ei siis estäisi palkkatuen myöntämistä ei-taloudelliseen toimintaan missään olosuhteissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että soveltamiskäytäntöä seurattaisiin seuraavien kahden vuoden ajan. Tämän jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö arvioisi uudestaan, olisiko kauppavaikutuksen arvioinnin soveltamisessa noudatettavista kriteereistä tarvetta säätää säännöksillä soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseksi.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksen mukaisesti myös edellä ehdotettujen muutosten jälkeen taloudellista toimintaa harjoittavaan työllisyyspoliittista avustusta hakevaan järjestöön ehdotetaan sovellettavaksi vastaavaa toimintatapaa kuin edellä on kuvattu myönnettäessä 100 prosentin palkkatukea. Asiasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, jossa nykyisiin säädetään, että työllisyyspoliittista avustusta voidaan myöntää vain muuhun kuin elinkeinotoimintaan.

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen, 9 §

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että edellä 8 §:n yhteydessä esitetty periaate tuen myöntämisestä toimintakohtaiseesti soveltuu myös de minimis -tukena myönnettäviin 9 ja 10 §:ssä säädettäviin yli 60 vuotiaiden pitkään työttömänä olleille sekä oppisopimuskoulutukseen myönnettäviin tukiin. Säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi tulkinnan mahdollistavat muutokset. Todetaan taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalla myönnettävän tuen sijasta tuen myöntämisestä taloudelliseen toimintaan. Tuen myöntäminen taloudelliseen toimintaan katsotaan de minimis –tueksi. Ehdotettu muotoilumuutos mahdollistaa paremmin sen, että on mahdollista arvioida, että työnantajalla voi olla sekä muuta kuin taloudellista toimintaa että taloudellista toimintaa. Alla muutosehdotus 9 §:ään:

9 §

Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen

Poiketen siitä, mitä 2 §:n 2 momentissa säädetään ammatillisen osaamisen puutteista ja 6 §:ssä säädetään palkkatuen kestosta, palkkatukea voidaan myöntää 24 kuukaudeksi työsuhteen alusta lukien, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi, kun työnhakija on

1) palkkatuen myöntämishetkellä täyttänyt 60 vuotta; ja

2) ollut työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 14 kuukauden aikana.

Sen estämättä, mitä 3 §:n 3 momentin 5 kohdassa ja 4 §:n 1 momentissa säädetään, työ- ja elinkeinotoimisto voi jatkaa 1 momentissa tarkoitettua tukiaikaa enintään 24 kuukautta kerrallaan edellyttäen, että 3 §:n 3 momentin 1–4 kohdassa ja 4 §:n 2–4 momentissa säädetyt työnantajaa

[20] Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä kohta 10; Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin T-128/2000 Aéroport de Paris v. komissio

ja työsuhdetta koskevat edellytykset edelleen täyttyvät ja jatkohakemus on jätetty työ- ja elinkeinotoimistolle ennen edellisen tukijakson päättymistä.

~~Taloudellista toimintaa harjoittavalle työnantajalle~~ Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu palkkatuki myönnetään taloudelliseen toimintaan de minimis -tukena.

Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen, 10 §

KEHA-keskus esittää lakiin ja sen soveltamisohjeeseen tarkennettavan, että palkkatukipäätös oppisopimukseen voidaan tehdä enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan määrärahojen puitteissa. Lisäksi eräissä lausunnoissa nostettiin esille, että palkkatukea tulisi voida myöntää samalle työnantajalle oppisopimuskoulutukseen, Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotettu muutos johtaisi ylimääräisiin jatkopäätöksiin, joiden myöntöperusteet jäävät ehdotuksessa epäselviksi. Jatkopäätöksiin liittyviä ongelmia on kuvattu aiemmin 3 §:n yhteydessä annetussa vastineessa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei hallituksen esityksessä ehdotettua JTYP-lain 7 luvun 10 §:ää ole tarvetta muuttaa lausuntojen johdosta.

Eräissä lausunnoissa kritisoitiin sitä, että palkkatuki oppisopimuskoulutukseen myönnetään de minimis –tukena, kun tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkatuki oppisopimuskoulutukseen myönnetään jo nykyisin de minimis –tukena, kun tuki myönnetään elinkeinotoimintaan. Muutos koskettaisi vain niitä työnantajia, joiden toimintaa ei ole nykyään katsottu elinkeinotoiminnaksi, mutta on kuitenkin taloudellista toimintaa. Edellä JTYP-lain 8 §:n yhteydessä esitettyä vastaavasti myös tässä yhteydessä voitaisiin palkkatuki myöntää oppisopimuskoulutukseen muuna kuin valtiontukena, jos tuki myönnetään muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Näin ollen sellaiset järjestöt, joilla on taloudellista toimintaa, mutta tarjoavat oppisopimuskoulutusta taloudellisesta toiminnasta erillisissä toiminnoissa, voisivat saada oppisopimuskoulutukseen palkkatukea de minimis –asetuksen enimmäismäärää suuremman määrän, koska tukea ei katsottaisi de minimis –tueksi. Alla pykäläehdotus, jolla tarkennetaan mahdollisuutta myöntää tuki toimintakohtaisesti:

10 §

Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen

Palkkatuki voidaan myöntää oppisopimuskoulutukseen myös muun kuin 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun työttömän työnhakijan palkkakustannuksiin. Jos oppisopimuskoulutukseen on myönnetty palkkatuki ennen oppisopimuskoulutuksen alkamista ja oppisopimuskoulutus toteutetaan usean työnantajan palveluksessa, palkkatuki voidaan myöntää, vaikka tuella palkattu ei ole työtön siirtyessään koulutuksen aikana toisen työnantajan palvelukseen.

Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen kesto on palkkatukea myönnettäessä mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi. 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.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu palkkatuki myönnetään taloudelliseen toimintaan de minimis –tukena. ~~taloudellista toimintaa harjoittavalle~~

~~*työnantajalle palkkatuki oppisopimuskoulutukseen myönnetään de minimis -tukena.*~~

Tuella palkatun siirtäminen, 11 §

Erityisesti kuntasektori esitti kommentin, että tuella palkatun työntekijän edelleen siirtäminen tulisi olla mahdollista ilman korvausta etenkin, jos työntekijä siirretään kolmannelle sektorille. Siirto tulisi lisäksi olla mahdollista myös ilman, että TE-toimisto tekisi siitä erillistä päätöstä. Uusi työntekijän siirtämistä koskeva malli monimutkaistaa järjestelmää ja karkottaa yrittäjät. (Salo, Kuntaliitto) Lisäksi Sininauhaliitto esitti, että siirto henkilön kohdalla, jolla on vähäinen työkokemus tai ei ole ammatillista koulutusta tai parhaillaan suorittaa osa- tai kokotutkintoa, tulee yrityksen maksamaa käypää korvausta kohtuullistaa, kuitenkin siten, ettei siirrettävän henkilön palkkataso laske.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä edelleen siirtämisestä on tarkoitus ehkäistä kilpailun vääristymistä sekä estää mahdollisuus kiertää muuta sääntelyä hankkimalla palkkatuettua työvoimaa sellaisen työnantajan kautta, joka saa palkkatukea enemmän kuin käyttäjäyritys itse voisi saada. Mallia on pidetty osassa lausunnoista tarpeellisena ja osassa liikaa hallintoa ja tuen saajia kuormittavana. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lisäehtojen asettaminen joidenkin kohderyhmien osalta tekisi sääntelystä monimutkaisempaa sekä johtaisi mahdollisesti tilanteisiin, joissa käyttäjäyritys saa edelleen siirtämisestä taloudellista etua. Ministeriö kuitenkin toteaa, että kolmannen sektorin kohdalla ehdotettua säännöstä olisi mahdollista muuttaa siten, että käypää korvausta ei edellytettäisi, jos edelleen siirretty työskentelee muissa kuin taloudelliseksi toiminnaksi katsottavissa tehtävissä.

Vaihtoehtoisesti taloudellisen toiminnan sijasta säännöksessä voisi viitata JTYP-lain 7 luvun 8 §:ssä tarkoitettuihin työnantajiin ja, että tuki myönnetään toimintaan, jolla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Koska näillä työnantajilla olisi mahdollista hakea tähän toimintaan 100 prosentin palkkatukea muuna kuin valtiontukena, ei myöskään käyvän korvauksen vaatimuksesta luopumisesta syntyisi valtiontukisääntelyn näkökulmasta ongelmaa. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tällainen poikkeus monimutkaistaisi edelleen siirtämistä. Edellä kuvattua ei ole mahdollistettu hallituksen esityksessä ehdotetussa säännöksessä, koska valmisteluvaiheessa ei ole tunnistettu, että kunnat tukisivat järjestöjä tällä tavoin rahoittamalla osan siirrettävän henkilön palkkakustannuksista kunnan varoista. Kunnan tulee luonnollisesti arvioida, onko menettely kuntaa koskevan sääntelyn ja periaatteiden mukainen. Jos tämä mahdollistettaisiin palkkatuella palkatun edelleen siirtämistä koskevassa säännöksessä, tulisi arvioida, koskisiko mahdollisuus kaikkia palkkatuella työllistettyjä vai samaa kohderyhmää kuin 100 prosentin palkkatuki (JTYPL 7:8 §). Jos kohderyhmää ei rajata, voisi edelleen siirtämisellä kiertää 100 prosentin palkkatuen sääntelyä ja palkata ilman omavastuuosuutta lyhyen aikaa työttömänä olleita henkilöitä.

Jos kunta siirtäisi korvauksetta työntekijöitä sellaiseen järjestöön, jonka toiminnalla arvioidaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai yritykseen, tulisi kunnan tehdä siirtyvän työntekijän palkasta tukipäätös. Tuki tulisi myöntää de minimis –tukena. Tämän mahdollistaminen palkkatukisäännöksissä olisi merkittävämpi muutos kuin siirtämisen mahdollistaminen korvauksetta tilanteissa, joissa käyttäjäyrityksen toi-

minnalla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena mahdollistaa säännöksellä, että kunnat voisivat edelleen siirtää palkkatuella työllistettyjä ilman käypää korvausta yrityksiin ja järjestöihin toimintaan, jolla arvioidaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Työsuunnittelijoita koskevan säännöksen poistuminen

Etenkin kuullut kunnat (Lahti, Salo, Oulu) esittivät, että nykyisin JTYP-lain 7 luvun 9 §:n 3 momentin 2 kohdassa säädettyä työsuunnittelijoita koskevaa poikkeusta ei tulisi poistaa, vaan jatkossakin tulisi olla mahdollista myöntää palkkatukea 24 kuukauden tukijaksoksi. Uudenmaan TE-toimisto toi esiin, että kyseistä säännöstä on käytetty myös TE-toimistoissa työttömien palkkaamiseen suunnittelemaan ja järjestelemään työttömille työ- ja koulutuspaikkoja. TE-toimisto kiinnitti huomiota siihen, että säännöksen poistumisen myötä vastaavat resurssit tulee ottaa huomioon kokonaisresursseissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työsuunnittelijoita koskevan poikkeuksen poistamisen taustalla vaikuttaa tahtotila korjata järjestelmää vastaamaan palkkatukisääntelyn tarkoitusta sekä karsia sääntelystä vähämerkityksisiä poikkeuksia. Sääntelyn tarkoitus on edistää työttömien mahdollisuutta työllistyä, eikä tukea työnantajan toimintaa. Työnsuunnittelua työtehtävänä ei voida pitää siinä määrin muista ammateista poikkeavana, että palkkatuen tarkoituksen toteuttaminen edellyttäisi muihin ammatteihin verrattuna pidempiä työllistämisjaksoja. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023 on esitetty TE-toimistojen valtionhallintoon työllistämisen henkilötyövuosikiintiön palkkaamiskustannuksia vastaavan määrärahan siirtämistä työllisyysmäärärahoista toimintamenoihin. Siirrolla mahdollistettaisiin TE-toimistoihin ja kuntakokeiluihin vastaavat resurssit kuin nykyisin valtionhallintoon työllistämisen kautta.

Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneiden työllistämiseen, 7a luku

Suurin osa kuultavista piti uutta työllistämistukea, jolla edistetään 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä, kannatettavana. Osa kuitenkin piti tuen saannin edellytyksiä, kuten pitkää, 24 kuukauden työttömyysjaksoa, tiukkana. EK ja Kuntaliitto kuitenkin katsoivat, että ilman tarveharkintaa myönnettävän tuen vaikuttavuus on heikko (EK) tai tuki kohdentuu väärin (KL).

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että koska työllistämistuki 55 vuotta täyttäneiden työllistämisen edistämiseen myönnettäisiin ilman erityistä harkintaa kaikista työttömistä, jotka täyttävät tuen saamisen ehdot, tuen käyttö tukeekin rajata tiukasti. Hallitusohjelmassa on muun muassa todettu, että selvitetään mahdollisuus subjektiiviseen palkkatukeen ikääntyneille tai pitkään työttömänä olleille. Hallitusohjelmassa on muun muassa todettu, että selvitetään mahdollisuus subjektiiviseen palkkatukeen ikääntyneille tai pitkään työttömänä olleille. Tuki vastaa hallituksen linjaukseen, jolla halutaan edistää yli 55-vuotiaiden työllisyyttä säätämällä heille lakiesityksen mukainen ilman harkintaa myönnettävä tuki. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että lakiesityksen mukainen tuki ei kuulu valtiontukisääntelyn soveltamisalaan, koska tuki ei ole valikoiva, vaan se myönnetään ilman harkintaa kaikille edellytykset täyttäville työnantajille. Näin

ollen tuen määrä voi olla korkeampi kuin ryhmäpoikkeusasetuksen mahdollistama enimmäistuki-intensiteetti ja näin ollen ehdotetulla työllistämistuella voitaisiin edistää kohderyhmän työllisyyttä palkkatukea paremmin.

Pykälään 4, joka koskee eräiden palkkatukea koskevien säännösten soveltamista työllistämistukeen, esitetään korjattavaksi siten, että viimeiseen lauseen viimeinen virke poistetaan seuraavasti:

4 §

Eräiden palkkatukea koskevien säännösten soveltaminen työllistämistukeen

Työllistämistukeen sovelletaan, mitä 7 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetään palkkatuen myöntämisestä liikkeenluovutustilanteessa, 12 §:ssä säädetään palkkatuen tilapäisestä keskeyttämisestä ja 14 §:n 4 momentissa säädetään palkkatuen maksamisen esteistä. Poiketen siitä, mitä 7 luvun 12 §:ssä säädetään, työllistämistukea voidaan kuitenkin jatkaa 12 kuukauden aikarajan estämättä ~~ja 7 luvun 3 §:n 3 momentin 1–4 kohdan sijasta tuen myöntämisen esteisiin sovelletaan tällöin 15 §:n 2 momentin 1–3 kohtaa~~.

Lause on jäänyt epähuomiossa lakitekstiin.

Sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoaminen

Pääkaupunkiseudun kierrätyskeskus Oy:n näkemyksen mukaan lakia sosiaalisista yrityksistä ei tulisi kumota vaan kehittää esimerkiksi siten, että elinkeinotoiminnan harjoittaminen ja liiketaloudellisten periaatteiden hyödyntäminen poistettaisiin laista. Lisäksi lain tulisi sisältää ensisijaisen velvoitteen työllistää vaikeimmassa asemassa olevia ja työllistämistä edistävät tuet tulisi kytkeä paremmin palveluihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lain merkitys on ollut vähäinen. Sosiaalisten yritysten rekisterissä on vain muutama yritys (20). Näistä valtaosalle tehdään vuosittain vain yksittäisiä palkkatukipäätöksiä. Palkkatukiuudituksen yhtenä tavoitteena on sääntelyn yksinkertaistaminen. Sosiaalisia yrityksiä koskevan erityissääntelyn säilyttäminen ei tue mainittua tavoitetta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että vuonna 2021 julkaistussa yhteiskunnallisten yritysten strategiassa lähtökohtana on, että yhteiskunnallisten yritysten liiketoiminnan erityispiirteet tunnustetaan, mutta erityistä säädöspohjaa tai erityiskohtelua ei luoda.

Voimaantulon siirtäminen ja siirtymäaika

Muutamat lausunnonantajat ehdottivat sääntelyn voimaantulon ajankohdan siirtoa myöhemmäksi, vuoden 2025 alkuun, jolloin myös työvoimapalveluiden siirto kuntiin on esitetty tapahtuvaksi. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ehdotus liittyy lähinnä JTYP –lain 7 luvun 8 §:n säännöksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksessä ehdotettujen säännösten tulisi tulla voimaan samanaikaisesti, koska yksittäisten säännösten irrottaminen kokonaisuudesta voi johtaa erilaisiin heijastusvaikutuksiin muussa sääntelyssä ja valtion talousarviossa. Tällaisten muutosten valmistelu tulisi tehdä huolella. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotetun JTYP-lain 7 luvun 8 §:n voimaantulon siirtämisen sijasta säännöstä kevennettäisiin edellä 8 §:ää koskevien ministeriön ehdottamien muutosten mukaisesti ja lain soveltamiskäytäntöä seurattaisiin kahden vuoden ajan. Seurannan tarkoituksena olisi selvittää, onko soveltamiskäytännön yhdenmu-

kaistamiseksi tarpeellista säätää kauppavaikutuksen arvioinnin perusteista tarkemmin esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että myös koko esityksen voimaantuloajankohdan siirtäminen on mahdollista. Muutokset tulisi kuitenkin huomioida valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023, minkä lisäksi tulisi arvioida uudelleen palkkatuen käsittelyyn käytettävän uuden tietojärjestelmän käyttöönoton aikataulu. Siirtämisellä olisi vaikutuksia myös yli 55 -vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseksi linjattujen työllisyystoimien kokonaisuuteen, sillä 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki tulisi tällöin voimaan myöhemmin kuin muut toimet 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseksi.

Lain siirtymäsäännös
Uudenmaan ELY-keskus on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei siirtymäsäännöksessä oteta kantaan liikkeenluovutustilanteisiin siirtymäaikana. Asia on noussut esiin myös useissa viranomaisten tiedusteluissa soveltamisohjeista. Erityisesti asia on herättänyt keskustelua kunnissa, jotka työllistävät palkkatuella sosiaali- ja terveyspalveluissa. Näiden palveluiden järjestäminen on vuodenvaihteessa siirtymässä uusille hyvinvointialueille, jotka kuitenkin aloittavat toimintansa vasta 1.1.2023 lukien. Tätä ennen niillä ei ole oikeushenkilön statusta.

Lisäksi KEHA-keskus on todennut lausunnossaan, että uuden lain voimaantulon jälkeen alkavaan edelleen siirtämiseen ei tulisi soveltaa uutta sääntelyä riippumatta siitä, onko palkkatuki myönnetty ennen lain voimaantuloa vai sen jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lain siirtymäsäännöksessä käytetty termi tuen myöntämisestä on vastaava kuin ehdotetussa JTYP-lain 7 luvun 4 §:n 3 momentissa. Liikkeenluovutuksen saajalle myönnetään palkkatuki, vaikka kyseessä on tosiasiassa samassa työpaikassa työskentelyn jatkumisesta ja ainoastaan muodollisesti työnantaja vaihtuu toiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tietojärjestelmien kehittämistyössä ei ole rakennettu sellaisia ratkaisuja, joilla siirtymävaiheessa voitaisiin erottaa liikkeenluovutustilanteet muusta päätöksenteosta. Esille nostettu haaste koskettaa lähinnä siirtymävaihetta. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy KEHA-keskuksen ehdottamaan muutokseen edelleen siirtämistä koskevan siirtymäsäännöksen muuttamisesta. Tämä mahdollistaisi työllistetyn edelleen siirtämisen alkuperäisen tukipäätöksen mukaisin ehdoin liikkeenluovutuksena tapahtuvan siirron sijasta.

Siltä osin kuin liikkeenluovutuksia tapahtuu vuodenvaihteessa 2022-2023 ja laki tulisi voimaan 1.1.2023, olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan suositeltavin ratkaisu tehdä liikkeenluovutusta koskevat myöntöpäätökset vuoden 2022 aikana, jolloin esille nostettua siirtymävaiheeseen liittyvää ongelmaa ei olisi. Tämä voitaisiin järjestää TE-toimistoja ja kuntakokeiluja ohjeistamalla. Ministeriö katsoo, että mikäli liikkeenluovutus tapahtuisi ehdotettujen lakien voimaantulon jälkeisenä aikana ja tuki on myönnetty ennen lain voimaantuloa, sovellettaisiin tilanteessa alkuperäisen tuen myöntämishetkellä voimassa ollutta sääntelyä liikkeenluovutuksen vastaanottavalle työnantajalle.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa voimaantulosäännöksen muuttamista kuulumaan seuraavasti:

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~~. Jos 7 luvun 4 §:ssä tarkoitettu liikkeenluovutus tapahtuu lain voimaantulon jälkeisenä aikana ja tuki on myönnetty ennen lain voimaantuloa, sovelletaan palkkatukijaksoon myöntöpäätöshetkellä voimassa olleen lain säännöksiä.

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

Huomiot perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta

Perustuslakivaliokunta on antanut 22.11.2022 lausunnon hallituksen esityksestä ja toteaa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunta kiinnitti huomiota ainoastaan siihen, että ikärajoihin perustuvia rajauksia oli perusteltu niukasti kahdessa tilanteessa. Ensimmäisessä on kysymys siitä, että 2 §:n mukaan ammatillisen osaamisen puutteiden perusteella 25-49 vuotiaat työttömät eivät ole oikeutettuja palkkatukeen ennen kuin he ovat olleet työttöminä 6 kuukautta. Toinen tilanne koskee 55 vuotta täyttäneiden erityiskohtelua ehdotetussa 7 a luvussa. Alla edellisiin liittyvät kohdat perustuslakivaliokunnan lausunnosta.

> *(6)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää yhdenvertaisuuden kannalta huomiota siihen, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei tehdä selkoa palkkatuen myöntämiselle asetetun 50 vuoden ikärajan perusteluista. Muualta esityksen perusteluista voi saada sen käsityksen, että ikäraja johtuisi ennen muuta ryhmäpoikkeusasetuksen epäedullisessa asemassa olevan työntekijän määritelmästä. Ottaen huomioon mahdollisuuden soveltaa palkkatukisääntelyä laissa säädetyin edellytyksiin myös 25—49-vuotiaisiin työttömiin työnhakijoihin ehdotettu ikärajasääntely ei kuitenkaan näin niukasti perusteltunakaan muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi.
>
> *(7)* Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa erikseen säänneltäväksi ehdotetun 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntämisedellytykset ja sen suuruus poikkeavat palkkatuen sääntelystä. Myös työllistämistuen ikärajaa perustellaan hallituksen esityksessä varsin niukasti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hiljattain pitänyt samantyyppisessä sääntely-yhteydessä mahdollisena asettaa 55 vuotta täyttäneet eri asemaan kuin nuoremmat, vaikkei tälle nimenomaiselle ikärajalle ollut esitetty perusteluksi tilastotietoa työttömyyden pitkittymisen erityisen merkittävästi muuttuvasta riskistä (**PeVL 32/2022 vp**, kappaleet 6—7). Nyt ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei perustuslakivaliokunnan lausunto aiheuta muutostarpeita esitykseen.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole muilta osin huomauttamista annettuihin lausuntoihin.

Riippuvuudet muihin esityksiin

Muutokset tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin

Tulotietojärjestelmää koskevan lain 13 §:n 1 momentin 23 kohtaa sekä väliaikaisella lailla muutetun 13 §:n 1 momentin 23 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimistolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle voitaisiin luovuttaa tulorekisterin tietoja myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetun 7 a luvussa tarkoitetun 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen sekä saman lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetun kunnalle velvoitetyöllistämisestä myönnettävän tuen toimeenpanoa varten.

Parhaillaan on vireillä tulotietojärjestelmää koskeva lakimuutos (HE 123/2022 vp), jossa esitetään, että tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetut lait (679/2022 ja 22/2022) kumottaisiin. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023.

Tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin jo tehtyjen muutosten vuoksi tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin tulee tehdä vain 3. lakiehdotuksessa esitetyt muutokset oheisen liitteen mukaisesti muutettuna.

Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksessä 123/2022 vp esitetyt muutokset tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin, hallituksen esityksen 175/2022 vp 4. lakiehdotuksessa esitetyt muutokset ovat tarpeettomia.

LIITE Tulotietojärjestelmää koskevan lain korjattu muutosesitys

Laativat:

erityisasiantuntija Tarja Krakau
erityisasiantuntija Ville Heinonen