Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle | Lisävastine 11.1.2023 | 1/6 VN/1258/2021-TEM-141

Työ- ja elinkeinoministeriön lisävastine – 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 seuraavaa:

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt ministeriöltä lakiehdotuksen 8 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta luonnostekstiä valtiontukisääntelyn tulkintaohjeeksi noudatettavaksi TE-toimistoissa ja kuntakokeilukunnissa. Kysymys on siis siitä, miten Euroopan unionin valtiontukisääntelyä tulisi soveltaa kansallisesti erityisesti 100 prosentin palkkatukea myönnettäessä järjestöille.

Ministeriö toistaa kaiken jo aiemmissa vastineissaan 100 prosentin tuesta esittämänsä sekä esittää yhteenvetona, että

- 100 prosentin palkkatuen sekä työvoimapoliittisen avustuksen myöntämiseen liittyvästä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavasta taloudellisen toiminnan arvioinnista (kauppavaikutuksesta) ei ehdoteta säädettäväksi asetuksella
- kauppavaikutuksen arviointia tullaan ohjamaan lain soveltamisohjeilla
- Jos järjestön harjoittamalla toiminnalla ei ole lainkaan kauppavaikutusta, 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena. Ministeriön arvion mukaan suurin osa järjestöistä kuuluu tähän ryhmään.
- Jos järjestön harjoittamalla taloudellisella toiminnalla katsotaan olevan kauppavaikutusta, mutta järjestö harjoittaa lisäksi muuta kuin taloudellista toimintaa, voisi järjestö saada muuhun kuin taloudelliseen toimintaan palkkatukea valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena, jolloin tuella työllistettyjen määrä ei olisi rajattu.
- 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin de minimis –tukena ainoastaan silloin, kun järjestön harjoittamalla taloudellisella toiminnalla katsottaisiin olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa – kuten 23.11.2022 vastineessakin on esitetty – että ehdotettujen muutosten jälkeen taloudellista toimintaa harjoittavaan työllisyyspoliittista avustusta hakevaan järjestöön ehdotetaan sovellettavaksi vastaavaa toimintatapaa kuin edellä on kuvattu myönnettäessä 100 prosentin palkkatukea.

Kauppavaikutuksen arviointi soveltamisohjeen mukaan

Työ- ja elinkeinoministeriö on vastineessaan 23.11.2022 todennut, että kauppavaikutuksen käsitettä avattaisiin asetuksen sijasta lain soveltamisohjeessa. Kauppavaikutuksen arvioinnissa hyödynnettäisiin EU-tuomioistuimen ja komission ratkaisukäytäntöä, joissa kauppavaikutusta on arvioitu. Ohjeistuksella pyritään vähentämään riskiä siitä, että tukiviranomaiset joutuisivat EU-tuomioistuimen Eesti Pagar –tuomion (C-349/17)[1] mukaisesti laajasti perimään takaisin sääntöjenvastaiseksi havaittuja tukia.

Soveltamisohjeissa tuotaisiin esiin oikeuskäytännöstä ilmi käyvät perusteet kauppavaikutukselle eli käytännössä toiminnan volyymi (myytyjen tavaroiden ja palveluiden arvo), toiminnan alueellinen laajuus sekä verkkokauppaa koskeva rajoite. Tilaa jätettäisiin kuitenkin tapauskohtaiselle harkinnalle eikä myynnin suuresta arvosta seuraisi automaattisesti sitä, että toiminnalla katsottaisiin olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

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.

Ohjeessa muun muassa:

- kuvattaisiin taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan eroja
- käytäisiin läpi EU-tuomioistuimen ja komission ratkaisukäytäntöä sekä kuvattaisiin esimerkinomaisesti tilanteita, joissa kauppavaikutusta katsotaan olevan ja missä tilanteissa ei.
- todettaisiin, millaista näyttöä toiminnan luonteesta järjestöt voisivat esittää

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ohjeistamalla kauppavaikutuksen arviointia pyritään varmistumaan siitä, ettei palkkatukea myönnettäisi kiellettynä valtiontukena. Samalla suojattaisiin myös järjestöjä tuen takaisinperintäriskeiltä.

Vastineen liitteenä on dokumentti, johon on koottu luonnoksia ohjetekstei̇ksi. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisohjeen päivittäminen on ollut vireillä jo pitkään ja tarkoitus on ollut päivittää koko lakia koskeva ohje, kun palkkatukiuudistusta koskeva lakimuutos on hyväksytty. Ohjetekstien laatiminen tapahtuu yhteistyössä ohjeen soveltajien, Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen yksikön sekä ministeriön eri yksiköiden kanssa. Lopullisten tekstien työstäminen vie näin ollen väistämättä aikaa. Siten tässä vaiheessa on mahdotonta esittää soveltamisohjeen lopullisia tekstejä.

Miksi uudistusta on lähdetty tekemään ja miksi se tulisi saattaa voimaan?

- **Palkkatukiuudistuksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä nimenomaan yrityksissä**. Lakimuutokset tavoittelevat sitä, että palkkatuen hakemiseen ja maksatukseen liittyvä byrokratia olisi yksinkertaisempi ja ennakoitavampi sekä myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi. Siten se houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

[1] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-349/17&language=FI

Tutkimusten mukaan erityisesti yrityksiin työllistämisellä on positiivisia työllisyysvaikutuksia.

- Uudistus on **osa laajempaa uudistuskokonaisuutta**, jolla on kehitetty työttömien palveluita ja pyritty saavuttamaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tällaisia uusia palveluita ovat
    - uusi, ei-harkinnanvarainen 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki, josta on tarkoitus säätää palkkatukiuudistuksen yhteydessä,
    - 55 vuotta täyttäneiden muutosturvakokonaisuus
    - toukokuussa 2022 voimaan tullut pohjoismaiseen työvoimamalliin perustuva työttömien palvelu-uudistus,
    - osatyökykyisten työllistämistä varten perustettu oma yritys Työkanava Oy, jonka toiminta on jo alkanut.

- Palkkatukiuudistuksen valmistelun alkuvaiheista saakka on ollut tiedossa, että nykyiset palkkatukisäännökset ja niiden soveltamiskäytäntö eivät kaikilta osin vastaa EU:n valtiontukisäännösten vaatimuksia. **Tavoitteena on ollut valmistelun alkuvaiheista saakka saattaa sääntely vastaamaan EU:n valtiontukisääntelyä**.
- Valiokunta on pyytänyt Turun yliopiston Eurooppaoikeuden professorilta Jukka Snelliltä lausuntoa valtiontukinäkökohdista 100 prosentin tukea myönnettäessä. Lausunto on linjassa hallituksen esityksessä ja työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa esitetyn kanssa. Professori Snell totesi muun ohessa, että *”EU:n jäsenvaltiona Suomen tulee tietenkin noudattaa tarkoin EU-oikeuden vaatimuksia. Lisäksi on tarkoituksenmukaisuussyistä tärkeä varmistaa, että JTYPL:n perusteella ei makseta valtiontukisääntöjen vastaista tukea, jotta suomalaiset yhteisöt eivät tulevaisuudessa joudu vaikeasti ennakoitavien ja seurauksiltaan potentiaalisesti katastrofaalisten takaisinperintöjen kohteeksi.”*
- Valiokunta pyysi myös järjestöiltä lisälausunnon ministeriön vastineen johdosta. Useimmissa lausunnoissa kannatettiin ehdotusta siitä, että kauppavaikutuksen arvioinnista ei säädettäisi asetuksessa, vaan noudatettaisiin tapauskohtaista arviointia ja arvioinnin tekemisestä ohjeistettaisiin lain soveltamisohjeissa. Ministeriö katsoo, että myös sidosryhmät ovat osin hyväksyneet kauppavaikutuksen arviointia koskeneen ministeriön muutosehdotuksen.

Komission kannanotot 100 prosentin tukea saavien tahojen asemaan

Valmistelun alkuvaiheissa oltiin yhteydessä EU:n komissioon valtiontukea koskevien tulkintaohjeiden saamiseksi. Komissio vahvisti, että valtiontukisääntöjen soveltuvuuden arvioinnissa elinkeinotoiminnan käsite ei ole relevantti. Komission kanssa käydyn keskustelun perusteella EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi sille, että 100 prosentin palkkatuki olisi mahdollista, arvioitiin valtiontuen kauppavaikutuskriteeriin perustuva tapauskohtainen arviointi.

Komissiolle esitettiin anonyymejä tapausesimerkkejä, joilla pyrittiin saamaan vastaus kauppavaikutuskriteerin tulkintaan tyypillisimmissä Suomessa esiintyneissä tilanteissa, joissa järjestöille on kanavoitu 100 prosenttista palkkatukea. *Komission vastaukset* tapausesimerkkeihin voi tiivistää seuraavasti:

1a) Suuret valtakunnalliset toimijat (liikevaihto 10 – 20 miljoonaa euroa; työntekijöitä muutama sata)
Näyttäisi erittäin epätodennäköiseltä, että tällaisessa suurikokoisessa toiminnassa voitaisiin poissulkea kauppavaikutuskriteerin täyttyminen. Päätekijät ovat yrityksen (järjestön) *mittava koko*, *verkkokauppa* sekä *levinneisyys ympäri maata.*

1b) Paikalliset kierrätyskeskukset
Mikäli kyse on vain yksittäisessä kaupungissa olevista kaupoista, joissa turistitkin voivat pistäytyä, mutta joka palvelee *lähinnä* vain oman alueensa asukkaita, voisi potentiaalisesti olla kyse toiminnasta, joka on niin paikallista, että kauppakriteeri ei täyttyisi. Arvioinnissa tarvittaisiin kuitenkin muitakin tietoja toiminnasta.

2) Suurehkot paikalliset toimijat
Esimerkiksi olohuonetoiminta ja lounasravintola voidaan nähdä vain pienenä paikallisena toimintana, jossa kauppavaikutuskriteeri ei täyty, mutta mahdolliseksi ongelmaksi voivat muodostua tilojen vuokraus ja siihen liittyvä catering. Edellyttäisi lisäselvittelyä siitä, kuinka laajamittaista/säännönmukaista esimerkiksi tilojen vuokrauspalvelu on. Merkitystä on myös sillä, millainen kilpailutilanne ko. palveluissa vallitsee.

3) Pienet paikalliset toimijat
Tämä kategoria vaikuttaisi olevan komission arvion mukaan lähimpänä toimintaa, jolla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mikäli kyse tosiaan on hyvin pienimuotoisesta ja vain paikallisesta toiminnosta.

Komissio painotti, että tapausten yksityiskohtainen analyysi on aina tarpeen.

Edellä olevan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö pitää valtiontukisääntelyn edellyttämien muutosten tekemistä lakiin välttämättöminä. Muutokset ovat tarpeen sekä tuen myöntöpäätöksiä tekevien viranomaisten että erityisesti järjestöjen itsensä oikeusturvan kannalta.

100 prosentin tukeen tehtävien muutosten vaikutusarvio

Hallituksen esityksen sivuilla 70-72 on käsitelty ehdotettujen muutosten arvioituja vaikutuksia yhdistyksiin, säätiöihin ja rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin. Vaikutusarvioissa on arvioitu, että 100 prosentin palkkatuella työllistettyjen määrä laskisi noin 3 800 keskimäärin työllistettynä olevan henkilön tasosta noin 2 400 keskimäärin työllistettynä olevan tasolle. Arviolta noin 500 henkilöä voisi työllistyä samoihin järjestöihin alemmilla tukiprosenteilla. Arvio perustuu 100 prosentin palkkatuen tilitystietoihin vuodelta 2019, järjestöille suunnattuun kyselyyn syksyllä 2021 sekä tilastotietoihin vuosilta, jolloin 100 prosentin palkkatuki oli kiintiöity.

Muutos vaikuttaa lähinnä suurimpien järjestöjen mahdollisuuksiin saada 100 prosentin palkkatukea. Esimerkiksi vuosina 2020-2022 maksettiin 100 prosentin palkkatukea 2 256 eri työnantajalle, joista 155 (noin 7 %) sai 100 prosentin palkkatukea kolmen vuoden aikana enemmän kuin 200 000 euroa.

- *Osa näistä 155 järjestöstä voi olla sellaisia, ettei niiden toiminnalla katsota olevan kauppavaikutusta*, jolloin 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin edelleen muuna kuin valtiontukena ja palkkatukea voitaisiin maksaa ilman valtiontukisääntelystä tulevia rajoitteita.

- Lisäksi *osalla näistä 155 järjestöstä voi olla muuta kuin taloudellista toimintaa*, johon myönnettyjä palkkatukia ei rajoitettaisi, vaikka järjestöllä olisikin sellaista taloudellista toimintaa, jolla arvioidaan olevan kauppavaikutus.
- Vaikka toiminta olisi *pelkästään sellaista taloudellista toimintaa, jolla katsottaisiin olevan kauppavaikutusta*, voisi järjestö saada edelleen 100 prosentin palkkatukea de minimis –asetuksen salliman enimmäismäärän ja hakea muista työllistämistään työttömistä työnhakijoista palkkatukea alemmilla tukiprosenteilla.

Oletetaan esimerkiksi järjestö, joka on saanut **kolmen vuoden** aikana 100 prosentin palkkatukea 1 miljoonaa euroa ja järjestö on työllistänyt **100 henkilöä 100 prosentin palkkatuella** eli yhden työllistetyn palkkatuki on ollut keskimäärin noin 10 000 euroa työllistettyä kohden.

Järjestö harjoittaa laajaa taloudellista toimintaa, jolla voidaan katsoa olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen palkkatuki myönnettäisiin de minimis –tukena. Jos järjestö ei saa muita de minimis –tukia, voitaisiin järjestölle myöntää 100 prosentin palkkatukea enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana. Tämä vastaisi em. 10 000 euron työllistettyä kohden lasketulla tuen määrällä 20 työllistettyä henkilöä kolmen vuoden aikana.

Järjestö voisi halutessaan hakea muista työllistämistään henkilöistä palkkatukea alemmilla tukiprosenteilla. Tilastotietojen pohjalta arviolta
- *40 prosenttia* työllistetyistä olisi joko 55 vuotta täyttäneitä tai alentuneesti työkykyisiä, joista palkkatuki voitaisiin myöntää *70 prosentin suuruisena* ja
- *60 prosenttia* työllistetyistä työllistettäisiin *50 prosentin tuella*.

Edellä kuvatussa esimerkissä oletetaan, että
- 32 henkilöstä haettaisiin 70 prosentin palkkatuki ja
- 48 henkilöstä 50 prosentin palkkatuki.

Ilman sivukuluja esimerkkitapauksen palkkakustannukset henkilöä kohden ovat keskimäärin noin 8 100 euroa. Palkkatuen määrä olisi siis 32 henkilön osalta noin 5 670 euroa ja yhteensä noin 180 000 euroa ja 48 henkilön osalta 4 050 euroa ja yhteensä noin 190 000 euroa. Yhteensä järjestö saisi palkkatukia noin 570 000 euroa. Omavastuuosuudeksi jäisi tässä esimerkissä noin 430 000 euroa.

Jos järjestön myynnin arvo on esimerkiksi miljoona euroa vuodessa, jäisi järjestöllä kolmen vuoden aikana omavastuuosuuden jälkeen noin 2,6 miljoonaa euroa käytettäväksi muiden kulujen kattamiseen.

Mitä tapahtuu, jos uudistusta ei tehdä?

- Eräät tuen saajat harjoittavat siinä määrin laajaa toimintaa, että **riski takaisinperinnästä on aidosti suuri**. Sääntelyn ja sen soveltamisen saattaminen EU:n valtiontukinsäännösten mukaiseksi suojelee myös tuen saajia.
- **55 vuotta täyttäneiden työllisyyden parantamiseen tähtäävä hallituspuolueiden linjaus jää toteutumatta**; 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki on osa laajempaa hallituksen linjaamaa tukipakettia, joihin kuuluu esimerkiksi eduskunnan hyväksymä 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskeva lainsäädäntö. Uudella, 1.1.2023 voimaan tulevalla sääntelyllä on tarkoitus edistää 55 vuotta

täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan.
- Vaikutukset heijastuvat myös työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan hallituksen esityksen **HE 207/2022 vp**. käsittelyyn

Miten uudistusta seurataan?

- Erityisesti kauppavaikutuksen soveltamisesta annettuja ohjeita seurattaisiin ja arvioitaisiin kahden vuoden aikana uudistuksen voimaantulosta. Arviointia tekemään valittaisiin ulkopuolinen selvityksen tekijä (henkilö/alan toimija).
- Selvityksen tulosten perusteella arvioidaan, onko tarvetta tarkemmalle sääntelylle tai ohjeistukselle.
- Seurannan tekemistä on suosittanut lausunnossaan myös yritystukineuvottelukunta

Lain voimaantulo

Lain voimaantuloajankohdaksi ehdotetaan 1.7.2023, jota myös kehittämis- ja hallintokeskus on esittänyt mahdollisena voimaantuloaikana. Voimaantulo kesken kalenterivuotta edellyttää hallituksen esityksen käsittelyn kytkemistä lisätalousarvioesitykseen, joka saadun tiedon mukaan on tarkoitus antaa tammikuussa 2023.

LIITTEET

Kauppavaikutuksen arviointi –ohjeluonnos
Tapauslyhennelmiä

Laati: erityisasiantuntija Tarja Krakau
erityisasiantuntija Ville Heinonen