LIITE TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINEESEEN 12.1.2023

OHJELUONNOS

100 prosentin palkkatuki ja kauppavaikutuksen arviointi

Seuraavassa esitetään ohjetekstiluonnoksia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltamisohjeeseen. Sadan prosentin palkkatuesta säädettäisiin JTYP-lain 7 luvun 8 §:ssä. Kauppavaikutuksen arvioinnista säädetään säännöksen 3 momentissa. Koko säännös kuuluu hallituksen esityksessä 175/2022 vp seuraavasti:

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 taloudelliseen toimintaan, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tuki myönnetään de minimis -tukena.

Seuraavassa käydään läpi palkkatuen myöntämistä erityisesti myönnettäessä tukea taloudelliseen toimintaan, jolla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoilla.

Kenelle 100 prosentin tukea voidaan myöntää?

Tukea voivat saada yhdistykset, säätiöt ja rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat (jäljempänä näistä käytetään nimitystä *järjestöt*).

Tukea eivät voi saada esimerkiksi osakeyhtiömuotoiset eivätkä muut kaupalliset toimijat, joille voidaan kuitenkin myöntää muita palkkatukia. Näitä käsitellään toisaalla ohjeessa.

Alla olevassa taulukossa on havainnollistettu järjestöjen eri tyyppistä toimintaa ja miten sitä arvioidaan 100 %:n palkkatukea myönnettäessä.

Järjestön toiminta …	Selvitykset	100 %:n palkkatuen myöntäminen
Kokonaan muuta kuin taloudellista toimintaa	Järjestön tulee antaa vakuutus toiminnan luonteesta tai esittää luotettava selvitys asiasta.	Tuki voidaan myöntää valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena ilman valtiontukisääntelystä johtuvia määrällisiä rajoitteita.
Pääosin muuta kuin taloudellista toimintaa, mutta järjestö voi harjoittaa vähäisessä määrin taloudellista toimintaa pääasiallisen toiminnan *liitännäistoimintana*	Järjestön tulee antaa vakuutus toiminnan luonteesta sekä esittää luotettava selvitys taloudellisen toiminnan sisällöstä ja laajuudesta.	Tuki voidaan myöntää valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena ilman valtiontukisääntelystä johtuvia määrällisiä rajoitteita.

Muuta kuin taloudellista toimintaa ja lisäksi merkittävässä määrin taloudellista toimintaa, jolla **on/ ei ole** vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	1. Järjestö voi hakea tukea yksinomaan *muuhun kuin taloudelliseen toimintaansa*. Esitettävä selvitys siitä, miten toiminto pidetään erillään taloudellisesta toiminnasta. (kirjanpito, osto- ja myyntitositteet) 2. Jos tukea haetaan *yleisesti järjestön toimintaan*, muu kuin taloudellinen toiminta ja taloudellinen toiminta tulee arvioitavaksi yhdessä. Tällöin on arvioitava taloudellisen toiminnan vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaa (*kauppavaikutuksen arviointi*) Tavaroiden ja palveluiden myynnin arvo sekä toiminnan suuntautumisen paikallisuus ratkaisevat.	1. Tuki voidaan myöntää valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena ilman valtiontukisääntelystä johtuvia määrällisiä rajoitteita. 2a) Jos taloudellisella toiminnalla *ei katsota olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*, tuki voidaan myöntää valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena ilman valtiontukisääntelystä johtuvia määrällisiä rajoitteita. 2b) Jos taloudellisella toiminnalla *katsotaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*, tuki voidaan myöntää de minimis –tukena.
Pääosin taloudellista toimintaa, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.	Jos on ilmeistä, että taloudellisella toiminnalla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei kauppavaikutuksen erillinen arviointi ole tarpeen.	Tuki taloudelliseen toimintaan, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, voidaan myöntää *de minimis -tukena*

Palkkatuki on valtiontukea

100 prosentin palkkatuki ei kuulu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, koska tuen määrä ylittää ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tuki-intensiteetin eli asetuksen salliman enimmäismäärän. Jotta tukea ei myönnettäisi EU:n valtiontukisääntelyn vastaisesti, tukea ei voi myöntää rajattomasti taloudelliseen toimintaan, jolla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. On huomattava, että toiminnan ei tarvitse tosiasiallisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Riittää, että toiminta on luonteeltaan sellaista, että myös toisen jäsenvaltion toimijalla voisi olla kiinnostusta harjoittaa Suomessa vastaavaa toimintaa. Tällöin tuki asettaisi kansallisen toiminnan harjoittajan parempaan asemaan kuin toisesta jäsenvaltioista tulevan toimijan.

Jos palkkatukea haetaan taloudelliseen toimintaan, jolla viranomaisen (TE-toimiston, kuntakokeilukunnan) arvion mukaan on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tukea voidaan myöntää de minimis –tukena, mikä tarkoittaa sitä, että tukea voidaan myöntää kuluvan ja kahden seuraavan verovuoden aikana yhteensä enintään 200 000 euroa. (Eli keskimäärin hieman alle 70 000 euroa/ vuosi.) Ks. tuonnempana ohje tuen laskennasta.

Kauppavaikutuksen arviointi

Järjestön taloudellisella toiminnalla arvioidaan olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos toiminnan volyymi (myytyjen tavaroiden ja palveluiden arvo) on merkittävä ja toimintaa har-

joitetaan laajalla alueella tai muulle kuin paikalliselle asiakaskunnalle. Lisäksi tuotteita ei voi myydä verkkokaupan välityksin paitsi, jos tavara noudetaan siltä alueelta, jolla toimintaa muutoinkin harjoitetaan. Jäljempänä näitä arviointikriteereitä on käsitelty yksityiskohtaisemmin.

Kauppavaikutuksen arvioinnin tärkeimmän oikeuslähteet ovat Euroopan unionin valtiontukisäännöt (erityisesti SEUT 107 art 1 kohta) sekä komission ratkaisukäytäntö. Komission yksittäisiä toimenpiteitä koskevassa ratkaisukäytännössä vahvoiksi perusteiksi sille, että kauppavaikutusta ei ole, on katsottu ainakin, että palvelua on tarjottu rajatun alueen rajatulle asiakasmäärälle[1], palveluja on tarjottu vain kunnan asukkaille[2] tai paikallisille[3], palvelun asiointialue on ollut selvästi paikallinen ja palveluntarjoajan valinnan ylivoimaisesti merkittävin kriteeri alalla on sijainti[4] sekä palvelun käyttäjistä lähes kaikki ovat olleet kotimaassa asuvia.[5]

Lievempiä perusteita sille, ettei kauppavaikutusta ole, ovat ainakin liiketoiminnan pienuus[6] , palvelun tuottamisen kapasiteetti on pieni[7], markkinointi ei kohdennu muille kuin paikallisille asiakkaille[8], kansainvälisen toiminnan osuus on hyvin vähäistä, eikä tuki lisää kapasiteettia[9], toiminnan ei arvioida houkuttelevan ulkomaisia käyttäjiä[10] tai kansalliset lait rajoittavat mahdollista liiketoimintaa jyrkästi[11].

Vastaavasti lieviä perusteita sille, että toiminnalla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ovat se, että asiakasryhmää ei ole rajattu[12] ja alalla on jonkin verran paikallista kilpailua[13]. Vahvoja perusteita kauppavaikutuksen olemassa ololle ovat ainakin markkinoilla toimiva ulkomainen kilpailija[14], toiminnan tarkoituksena on tarjota palveluja sekä koti- että ulkomaisille yrityksille, jotka käyvät kauppaa EU:ssa[15], toiminta tapahtuu alalla, jossa on unionin laajuista kilpailua[16], yrityksen tuottama tuote on unionin laajuisen kaupankäynnin kohteena tai toiminta on säännönmukaisesti rajat ylittävää[17] ja toiminnan tarkoituksena on tarjota palvelua kansainvälisille toimijoille[18].

---

[1] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33149
[2] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45220
[3] 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
[4] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39403
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FI/TXT/?fromTab=ALL&from=EN&uri=CELEX%3A32004D0114
[6] 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
[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 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582
[8] 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_39403 ja https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FI/TXT/?fromTab=ALL&from=EN&uri=CELEX%3A32004D0114
[10] 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
[11] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48582
[12] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33952
[13] [13] 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
[14] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33952
[15] https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/224028/224028_778201_5_1.pdf
[16] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38651
[17] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33797
[18] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_35606

Vaikutuksia markkinoihin arvioidaan tapauskohtaisesti

Järjestöjen toimintaa markkinoilla ja toiminnan vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan arvioidaan tapauskohtaisesti. Markkinavaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi vertaamalla järjestön harjoittamaa toimintaa markkinan kokoon ja muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin. Vaikka järjestön markkinaosuus ei olisi merkittävä, kielteisiä vaikutuksia voi syntyä, jos alalla on tyypillisesti paljon pieniä ja keskisuuria yrittäjiä. Vaikutusten arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, pystyykö järjestö sulkemaan markkinoilta isompia tai pienempiä kilpailijoitaan, muuten haittaamaan niiden toimintaa tai voiko uusien yritysten alalle tulo vaikeutua.

Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös se, että kaikille maantieteellisille alueille tai asiakasryhmille ei välttämättä synny yksityistä tarjontaa. Silloin järjestön toiminnalla ei välttämättä ole kilpailua vääristäviä vaikutuksia, vaikka myynnin arvo olisi melko suurikin. Kuitenkin myös kilpailua estävät vaikutukset tulee ottaa huomioon ja arvioida, estääkö järjestön toiminta yksityisen sektorin tuotannon syntymisen jollakin toimialalla tai alueella.[19]

Pääosa 100 prosentin palkkatuen saajista ei harjoita taloudellista toimintaa, jolla olisi kauppavaikutuksia

Suurin osa järjestöistä – noin 70-75 prosenttia - ei harjoita taloudellista toimintaa tai harjoittaa sitä niin vähäisessä määrin, ettei toiminnalla todennäköisesti ole kauppavaikutusta. Erillinen kauppavaikutuksen arviointi ei ole tarpeen, jos taloudellisen toiminnan laajuus ja kohdistuminen ovat muutenkin selvillä. Melko selviä tilanteita ovat esimerkiksi ne, joissa järjestön tavaroiden ja palveluiden myynti vuodessa ei ylitä 200 000 euroa ja taloudellinen toiminta on paikallista. Tällöin erityistä arviota toiminnan luonteesta ei ole tarpeen tehdä, vaan tuki voidaan myöntää valtiotukisääntelyn ulkopuolisena tukena. Jos järjestö ei harjoita lainkaan taloudellista toimintaa, ei toiminnalla voi olla myöskään kauppavaikutusta.

Näytöksi riittää järjestön oma ilmoitus

Järjestöllä on vastuu antamistaan tiedoista. Jos jälkeenpäin osoittautuu, että tukea on myönnetty aiheetta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavaan taloudelliseen toimintaan, tuen myöntänyt viranomainen on velvollinen perimään aiheettoman tuen takaisin.[20]

De minimis –tuen myöntäminen

Jos on selvitetty, että 100 prosentin palkkatukea hakeva työnantaja harjoittaa taloudellista toimintaa, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, palkkatuki voidaan myöntää de minimis –tukena. Tällöin tukea on mahdollista saada enintään 200 000 euroa laskettuna yrityksen nykyiseltä ja kahdelta edelliseltä verovuodelta.

[19] ks. KKV, Puuttuminen edellyttää kielteisiä markkinavaikutuksia, https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/minkalainen-julkisyhteison-toiminta-voi-vaaristaa-kilpailua/
[20] ks. Eesti Pagar –tuomio C-349/17

Tuen myöntäminen muuhun kuin taloudelliseen toimintaan

Jos järjestö harjoittaa sekä taloudellista toimintaa että muuta toimintaa, voi järjestö saada muuhun kuin taloudelliseen toimintaan palkkatukea valtiontukisääntelyn ulkopuolisena tukena, jolloin tuella työllistettyjen määrää ei rajoiteta.[21] Mahdollinen laajakaan taloudellinen toiminta ei siten estä palkkatuen myöntämistä muuhun kuin taloudelliseen toimintaan.

Asia selvitetään järjestön omalla ilmoituksella/vakuutuksella, ellei viranomainen harkitse tarpeelliseksi pyytää lisäselvitystä toiminnasta.

Järjestö vastaa antamistaan tiedoista. Virheellisten tietojen antaminen voi johtaa siihen, että tuen myöntänyt viranomainen joutuu perimään sääntöjenvastaisesti maksetun tuen takaisin.

Soveltamiskäytännön seuraaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa soveltamiskäytäntöä seuraavien kahden vuoden ajan. Tämän jälkeen tehtäisiin ulkopuolinen arvioi järjestelmän toimivuudesta ja soveltamiskäytännöistä. Samalla selvitettäisiin, olisiko tarvetta säätää kauppavaikutuksen arvioinnin soveltamisessa noudatettavista kriteereistä tarkemmin säännöksillä soveltamisen yhdenmukaistamiseksi.

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