


**Kirje**

24.5.2022

VN/1258/2021

VN/1258/2021-VM-25

Työ- ja elinkeinoministeriö

## Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitys-luonnoksesta eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta.

Esityksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. Palkkatuen käytön lisäämisen tavoitteena on edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja sitä kautta nostaa työllisyysastetta. Tavoitteena on vähentää palkkatukeen liittyvää byrokratiaa yksinkertaistamalla palkkatukijärjestelmää siten, että järjestelmä olisi ennakoitavampi ja palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi ja houkuttelisi työn-antajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

*Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:*

Valtiovarainministeriö kannattaa esitettyä lakimuutosta, joka suuntaa palkkatuen käyttöä kohdennetummin vaikeassa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin ja erityisesti yritysten käyttöön. Laajan kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan yrityksiin suunnattu palkkatuki on havaittu erityisen vaikuttavaksi toimenpiteeksi edistämään työttömän työnhakijan pitkän aikavälin työllistymistä. Tukityöllistäminen kuntiin tai yhdistyksiin ei esimerkiksi kotimaisen tutkimuksen perusteella edistä työllistämisyksikön jälkeistä työllistymistä.

Monissa tutkimuksissa työmarkkinoille maksettavan tuen on arvioitu ohjaavan enemmän sitä, kuka työllistyy eikä niinkään sitä, kuinka moni työllistyy. Palkkatukea tulisikin pyrkiä kohdistamaan sellaisille työnhakijoille jotka eivät muutoin työllistyisi avoimille työmarkkinoille ja jotka tuetun työllistämisyksikön ansiosta pystyvät vahvistamaan ammatillisia valmiuksiaan. Palkkatuen saamisen kriteerien tiukentaminen tietyiltä osin voi kohdistaa palkkatukea nykyistä tehokkaammin.

Valtiovarainministeriö muistuttaa, että julkisessa taloudessa vallitsee rahoituksellinen kestävyysvaje, jolloin kaikkien julkisia resursseja käyttävien toimien tulisi olla mahdollisimman tehokkaita ja rahoitusta kestävään suuntaan vieviä.

Valtiovarainministeriö pitää erittäin ansiokkaana esityksen luvussa 5.1.1. tehtyä lakiesityksen vaihtoehtojen pohdintaa. Erityisesti lakiehdotukseen näyttää sisältyvän tutkimukseen perustuvia valintoja esim. työttömään työntekijään ja työtehtävään sidotun viran-omaisharkinnan linjausten suhteen. Tehtyä valintaa perustellaan lisäksi lakiesityksen tavoitteen saavuttamisella eli työllisyyden lisäämisellä.

Esityksellä on useita vaikutuksia palkkatuen käyttöön kunnissa ja jatkossa myös hyvinvointialueilla. Esityksessä ehdotetaan, että keskimäärin kunnalle kuukaudessa velvoitetyöllistettävästä maksettava tuki laskisi noin 200 eurolla ja koko velvoitetyöllistämisyksiköltä noin 1 200 eurolla.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Velvoitetöyölistämisiä alkoi vuonna 2019 noin 3000. Tällä määrällä arvioituna muutoksen yhteisvaikutus kaikille kunnille olisi noin 3,6 miljoonaa euroa.

Toisaalta uusi 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämisen tuki ja vamman tai sairauden perusteella myönnettävän tuen harkinnan keventäminen voivat kohdentua erityisesti kuntien palkkatuen kysyntää kasvattavasti. Yhteenlaskettuna ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia kunnissa (ja jatkossa hyvinvointialueille) nykyisin palkkatuetussa työssä tehdyn työn määrään julkisesti tuettuna.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä esitetyt arviot palveluiden käytön muutoksista ovat monelta osin suuntaa antavia. Kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvia muutoksia palkkatuen käytössä on seurattava tarkkaan, jotta varmistutaan siitä, ettei muutoksilla ole kokonaistarkastelussa epätoivottuja vaikutuksia palkkatuen käyttöön kunnissa ja hyvinvointialueilla.

#### Taloustarviovaikutukset

Hallituksen esityksen todetaan liittyvän vuoden 2023 taloustarvioesitykseen. Määräraha-vaikutuksia sillä ei olisi, vaan vaikutukset kohdistuisivat määrärahan käyttöperusteisiin. Palkkatukeen kohdistuvien ehdotusten nettovaikutuksen odotetaan luonnoksen perusteella olevan melko neutraali julkisen talouden kannalta. Palkkatukea rahoitetaan suurelta osin julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentilta, jonka määräraha toimii osaltaan palkkatuen budjettirajoitteena tosin niin, että erilaisia työvoimapolitiikan instrumentteja on mahdollista painottaa tarpeen mukaan määrärahan käytössä.

Lisäksi vuoden 2023 taloustarvioesitykseen on tarkoitus ottaa uusi arviomäärärahamomentti, jolle 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki budjetoitaisiin. Tätä varten on vuosien 2023-2026 julkisen talouden suunnitelmassa varattu määräraha, joka on kerätty siirtoina toisilta, pääasiassa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentilta 32.30.51.

Ehdotettujen muutosten todetaan edellyttävän merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Niiden kustannusvaikutuksista ei ole esitetty lausuntomateriaalissa mitään arviota. Jos muutokset on tarkoitus tehdä osana muita meneillään olevia tietojärjestelmähankkeita ja erillisiä kustannusvaikutuksia ei ole, olisi tämä hyvä todeta hallituksen esityksessä.

#### Pykäläkohtaiset huomiot

##### *7 luku 6 § Palkkatuen määrä ja kesto*

Tuen määrä olisi työttömyyden kestosta riippumatta 50 % palkkakustannuksista ja tuen kesto 5 tai 10 kuukautta, kuitenkin enintään työsuhteen pituinen. Palkkatuki voitaisiin myöntää uudelleen toiselle työnantajalle heti edellisen palkkatukijakson päätyttyä, jos henkilö kuuluisi edelleen palkkatuen kohderyhmään ja tuen myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista.

Palkkatuen pääasiallisena tarkoituksena on kompensoida työnhakijan osaamisen puutteista tai heikentyneestä työkyvystä johtuvia puutteita. Tuen saajan voidaan katsoa olevan vailla työtä koska tuella palkattavan osaaminen tai työkyky eivät mahdollista työskentelyä siten, että työn tuottavuus vastaisi työstä maksettavaa palkkaa taikka mahdollista työllistymistä tilanteessa, jossa työvoimasta on ylitarjontaa. Tuki tuottaa julkiselle taloudelle ylimääräisiä kustannuksia silloin, kun se on tasoltaan korkeampi, kuin mitä tuella palkattavan työnhakijan työllistyminen edellyttäisi. Siirtyminen enimmillään-tasoisena myönnettävästä tarkasti määriteltyn tukitasoon vähentää työvoimaviranomaisen harkintamahdollisuutta ja voisi tapauskohtaisesti lisätä palkkatuen ylikompensaatiota. Toisaalta alempien enimmäistukitasojen nosto ja tukitasoon liittyvän ennakoitavuuden lisääminen ovat linjassa palkkatuen käytön lisäämistä koskevan tavoitteen kanssa.

Lausunnoilla olevassa TE2024 – uudistuksen virkamiesesityksessä palkkatuen myöntämistä, maksatusta ja rahoitusta ehdotetaan siirrettäväksi kuntien vastuulle. Kuntien järjestämisvastuuseen pohjautuvassa mallissa olisi perusteltua, että kunnilla olisi palkkatuen rahoittajina myöskin mahdollisuus vaikuttaa myönnettävän palkkatuen tasoon.

##### *7 luku 3 § Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset*

Lakiesityksen mukaan kunnille ja hyvinvointialueille myönnettävä palkkatuki ei olisi valtiontukea eikä sitä siksi myönnettäisi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena, jos palkkatuki myönnettäisiin kunnan tai hyvinvointialueen sellaiseen toimintaan, jota ei kuntalain 126 §:n tai hyvinvointialuelain 131 §:n mukaan katsota kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi (esitysluonnoksen s. 84). Kyseiset kuntalain ja hyvinvointialuelain säännökset liittyvät kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuuteen yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta.

Yhtiöttämismisvelvollisuuden tarkoituksena on poistaa valtiontukisääntöjen vastaiset tukielementit ja toteuttaa kilpailuneutraaliteettivaatimusta tilanteissa, joissa kunnan tai hyvinvointialueen katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla (HE 241/2020, s. 634 ja HE 32/2013, s. 20). Kyseisissä pykälissä säädetään myös siitä, milloin kunnan tai hyvinvointialueen hoitaman tehtävän ei ainakaan katsota olevan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa.

Käytännössä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetulle toiminnalle ei ole olemassa yleispätevää määritelmää, ja viime kädessä kunnan tai hyvinvointialueen toiminnan luonne joudutaan arvioimaan kussakin yksittäistapauksessa (HE 241/2020, s. 634 ja HE 32/2013, s. 31). Sellainen toiminta, jota ei kuntalain tai hyvinvointialuelain mukaan ole pidettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettuna, ei lähtökohtaisesti ole myöskään valtiontukisääntöjen mukaista taloudellista toimintaa. Siten lakiesityksessä olevaa kytkentää palkkatuen valtiontukiarvioinnin ja kuntalain 126 §:n ja hyvinvointialuelain 131 §:n välillä voidaan pitää perusteltuna. Tältä osin voidaan myös todeta, että kuntalain 127 ja 128 §:ssä sekä hyvinvointialuelain 132 ja 133 §:ssä säädetään tilanteista, joissa kunnan tai hyvinvointialueen voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta niillä ei kuitenkaan ole toiminnan luonteen perusteella yhtiöttämismisvelvollisuutta, ainoastaan velvoite hinnoitella kyseinen toiminta markkinaperusteisesti. Näissä tilanteissa voisi ainakin teoriassa syntyä tilanne, jossa kunnan tai hyvinvointialueen toimintaa olisi pidettävä valtiontukisääntöjen näkökulmasta taloudellisena toimintana. Siksi on perusteltua, että lakiesityksessä ei kytketä palkkatuen valtiontukiarviointia viimeksi mainittuihin kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiin.

Toisaalta kunnan tai hyvinvointialueen toiminta ei välttämättä tule valtiontukisääntöjen soveltamispiiriin siinäkin tapauksessa, että toiminta katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, jos valtiontuen olemassaololle säädetyt muut kriteerit, esim. vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun, eivät kyseisen toiminnan osalta täyty.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi TEM AKO Esikunta, Tarja Krakau  
TEM AKO KOKA Työvoiman saatavuus, Ville Heinonen

**VN/1258/2021-VM-25**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: