

Asia: VN/1258/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

1. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain lukua 7 Palkkatuki koskevat kysymykset

1 § Palkkatuki (sis. palkkatuen määritelmän)

- **Lisättäisiin palkkatuen tarkoitukseen vammaisten ja pitkäaikaissairaiden sekä 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien työn saannin ja työelämään osallisuuden lisääminen.**

-

2 § Palkkatuen yleiset edellytykset

- **Rajattaisiin palkkatuetun työn kohderyhmää**

Uudistuksella tavoitellaan palkkatuen käytön lisäämistä yksinkertaistamalla säädöksiä. Lakiehdotuksella palkkatuen käyttö rajattaisiin vain EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (RPA) mukaisille kohderyhmille, eli alle 25-vuotiaille, yli 50-vuotiaille, vailla toisen asteen tutkintoa oleville, kotoutujille sekä vähintään puoli vuotta työttömänä olleille.

Kriteerien käyttö ei todennäköisesti yksinkertaista tuen hahmottamista työnantajan näkökulmasta, vaan todennäköisesti hankaloittaa sitä. Työnantaja voisi uudistuksen myötä helpommin hahmottaa tukitason, mutta ei sitä, voiko tukea tietystä henkilöstä ylipäänsä saada.

Nykyistä lakia sovellettaessa palkkatuen myöntäjä arvioi ensin tarkoituksenmukaisuuden ja sen jälkeen käytettävän tukimuodon; RPA-, De minimis- tai valtiontuen ulkopuolinen (Ei huomioitavaa) -tuki. Ehdotuksen mukaista lakia sovellettaessa tuen myöntäjän tulisi ensin tarkistaa henkilön kuuluminen kohderyhmään ja sen jälkeen vielä arvioida tuen tarkoituksenmukaisuus. Kokonaisuutena tuen myöntämisen arviointi ei siten helpotu, ja työnantajalle tuki voi olla vaikeammin hahmotettava.

Nykyisen lain mukaan työnantajalle myönnettävän palkkatuen suuruuteen voi vaikuttaa toiselle työnantajalle myönnetty tuki, jos enimmäistukiaika ei ole tullut täyteen. Ehdotuksen mukaan tuen myöntämisen perusteet arvioitaisiin aina hakemustilanteen mukaan uudelleen, eikä aiempia tukia tarvitsisi huomioida. Ehdotus on kannatettava.

Ehdotuksen 7 luvun 2§ 5 kohdan perusteluissa todetaan seuraavasti:”... tai niin sanotulla nollatuntisopimuksella oleva, jolle työnantaja ei tosiasiallisesti ole tarjonnut työtunteja, katsottaisiin työtä vailla oleviksi.” Määritelmä poikkeaa lain 1 luvun 3 § työttömän määritelmästä, jossa tosiallisille työtunneille ei anneta painoa vaan ainoastaan työsopimuksen muodolle. Ymmärrettävän lainsäädännön näkökulmasta on ongelmallista, jos nollatuntisopimuksen tehnyt voidaan katsoa vuoroin työttömäksi ja vuoroin työssä olevaksi riippuen siitä, mitä pykälää tarkastellaan.

3 § Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset

- **Työnantajiin lisättäisiin hyvinvointialue ja poistettaisiin luonnollinen henkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa (kotitalous)**
- **Tuotannollisista tai taloudellisista syistä viimeisten 12 kuukauden aikana irtisanoneelle työnantajalle tuki voitaisiin myöntää, jos tämä on ottanut saman määrän henkilöitä työhön irtisanomisen jälkeen**
- **Palkkatukea ei myönnettäisi uudestaan työnantajalle saman henkilön palkkaamiseen poikkeuksena vamman tai sairauden perusteella, oppisopimuskoulutukseen tai 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetty tuki tietyin edellytyksin**

Samalle työnantajalle ei ehdotuksen mukaan enää voisi myöntää tukea saman työntekijän palkkaukseen. Ehdotus on liian jäykkä ja voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, esim. jos työsuhde katkeaa jostain syystä ennen aikaisesta tai jos työnhakija voisi työllistyä toiseen ammattiin saman työnantajan palveluksessa. Tällöin työntekijän työllistymismahdollisuudet kaventuvat tarpeettomasti.

5 § Palkkatuella katettavat palkkakustannukset

- **Työnantajan sivukuluja ja lomarahaa ei jatkossa luettaisi palkkatuella katettaviin kustannuksiin**
- **Muita tarkennuksia tukikelpoisten kustannusten määritelmään**

Sivukulujen rajaaminen tuen ulkopuolelle on varmasti perusteltavissa yksinkertaisuuden näkökulmasta, sillä etenkin vähän työllistävillä työnantajilla on varmasti vaikeuksia hahmottaa palkan sivukuluja palkkatuen hakemusvaiheessa. Samalla se johtaa kuitenkin tuen kokonaistason laskuun, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia palkkatuen houkuttelevuuteen. Tuen hakijan voi olla helpompi hahmottaa saatavan tuen suuruus, mutta ei sitä, kuinka paljon työllistämisen kustannukset työnantajalle lopulta ovat.

Ehdotuksessa on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa työnantajien sivukuluja korvattaisiin keskimääräisellä sivukulujen määrällä eli kertoimella 1,23. Koska kiinteän prosentin käyttö voisi joissain tilanteissa johtaa valtiontukisäännösten enimmäismäärien ylittämiseen, ei vaihtoehtoa pidetty mahdollisena. Esityksessä ei ole tarkasti perusteltu, miksei mahdollisena pidetty vaihtoehtoa, jossa sivukulut korvattaisiin kaikille työnantajille pienimmän mahdollisen sivukuluprosentin mukaan.

6 § Palkkatuen määrä ja kesto

- **Tuen määrä olisi työttömyyden kestosta riippumatta 50 % palkkakustannuksista**
- **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**

Pitkäaikaistyöttömien asettaminen käytännössä samalla viivalle vain lyhyen aikaa työttömänä olleiden kanssa heikentää heidän suhteellista asemaansa työmarkkinoilla. Pitkäaikaistyöttömiä ei myöskään auta mahdollisuus palkkatuen myöntämisestä suoraan toiselle työnantajalle, jos he eivät kuulu johonkin muuhun RPA:n kohderyhmistä.

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus edistää työllisyyttä, ja ne ovat itse merkittäviä keskimääräistä huonommassa työmarkkinatilanteessa olevien henkilöiden työllistäjiä. Jos palkan sivukuluja ei enää korvattaisi palkkatuella, heikentyisi kuntien kyky edistää asukkaidensa työllisyyttä. Lakiehdotus voisi heikentää pitkäaikaistyöttömien asemaa kahdella tavalla; paitsi heikentämällä heidän suhteellista asemaansa työmarkkinoilla myös vähentämällä työmahdollisuuksia kuntasektorilla. Kuntatyönantajille myönnettävään palkkatukeen pitäisi harkita vastaavaa sivukulut huomioivaa kerrointa (1,23) kuin yhdistysten, säätiöiden ja rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien 100 % tukeen on kaavailtu. Kertoimen käyttö olisi mahdollista, sillä kunnille myönnettävä tuki ei kohdistu elinkeinotoimintaan eikä siten ole valtiontukisääntelyn piirissä.

7 § Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen

- **Tuen määrä olisi 70 prosenttia palkkakustannuksista**
- **Tuki myönnettäisiin 10 kuukauden ajaksi sillä perusteella, että vamma tai sairaus vaikeuttaa huomattavasti sopivan työn saamista**
- **Tukea voitaisiin jatkaa samalla työnantajalla tietyin edellytyksin enintään 24 kuukauden jaksoissa.**

Ehdotettu tukitason korotus alentuneesti työkykyisten palkkaamiseen on perusteltu. Samoin on tervetullut uudistus, ettei vamman tai sairauden vaikutusta kyseisessä työtehtävässä tarvitse arvioida palkkatukea ensimmäistä kertaa myönnettäessä.

Tukiajan jatkoa haettaessa työnantajaan kohdistuva byrokratia sen sijaan lisääntyisi nykyisestä, mitä piti esityksellä välttää, sillä työnantajan pitäisi osoittaa, että se on toteuttanut työterveyshuollon esittämät kohtuulliset mukautukset. Käytännössä tämän arviointi voi osoittautua vaikeaksi. Lisäksi vaadittaisiin aina palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus. Uuden todistuksen

vaatimuksesta voisi olla perusteltua poiketa tilanteissa, joissa asiakkaan terveyteen vaikuttava tila on pysyvä tai joissa muun asiantuntijan olisi mahdollista arvioida asiakkaan tilanne.

8 § 100 prosentin palkkatuki

- **Tuki myönnettäisiin 10 kuukaudeksi. Tukikelpoisia palkkakustannuksia korotettaisiin kertoimella 1,23 työnantajan sivukulujen kattamiseksi laskennallisesti.**
- **100 prosentin palkkatuki olisi mahdollinen kaikille yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille**
- **Jos työnantajan toiminnalla on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, 100 prosentin palkkatuki myönnettäisiin de minimis -tukena. Muussa tapauksessa tuki olisi EU:n valtioneuvoston ulkopuolista tukea. Arvioinnin kriteereistä säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella.**

-

10 § Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen

- **Palkkatuen määrä oppisopimuskoulutuksessa olisi 50 % ja pysyisi samana koko koulutuksen keston ajan**
- **Palkkatukea myönnettäessä tuki olisi mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi.**
- **Tukea voitaisiin jatkaa, jos henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen oppisopimuskoulutuksen kesto muuttuu koulutuksen aikana**

Lakiehdotuksen perusteluissa annetaan ymmärtää, että oppisopimukseen palkkatukea olisi mahdollista myöntää samalle työnantajalle, vaikka tälle olisi jo aiemmin myönnetty palkkatukea. Tarve oppisopimukseen voi tulla esiin vasta työsuhteen jo alettua, joten tämä olisi sanottava selvästi myös säädöstekstissä.

Helsingin kaupunki esittää, että JTYP-lain 7 luvun 10§:ään olisikin syytä lisätä 7 ja 9§ sekä perustelutekstejä vastaavasti seuraava maininta siitä, että oppisopimukseen palkkatukea olisi mahdollista myöntää samalle työnantajalle saman työntekijän palkkaamiseen:

”Sen estämättä, mitä 3 §:n 3 momentin 5 kohdassa sanotaan, työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää palkkatukea oppisopimuskoulutukseen samalle työnantajalle.”

11 § Tuella palkatun siirtäminen

- **Edelleen siirtämisestä tehtäisiin erillinen päätös ja säädettäisiin edellytykset edelleen siirtämiselle**

2. Huomioita lukuun 7a 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki

Huomioita 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta (luku 7a, uusi luku)

- **Tuki on uusi**
- **Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.**
- **Tukea maksettaisiin 70 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista 10 kuukaudelta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajalta.**
- **Tukikelpoisina kustannuksina pidettäisiin samoja palkkakustannuksia kuin palkkatuetussa työssä.**

Ehdotus 55-vuotta täyttäneiden työllistämistueksi on kannatettava. Säädökseen tulisi kuitenkin selvyuden vuoksi tehdä kirjaus, jolla mahdollistettaisiin palkkatuen myöntäminen silloin, kun se on työntekijän ja työnantajan kannalta parempi vaihtoehto kuin työllistämistuki. Nyt ei ole aivan selvää, voidaanko 55-vuotiaasta myöntää 100 % tuki yhdistykselle tai säätiölle, vai onko näissä tapauksissa myönnettävä työllistämistuki, koska se ei ole harkinnanvarainen.

Esityksessä todetaan, että ”Velvoitetyöllistämistä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että velvoitteen ajalta ei maksettaisi palkkatuen nimellä kulkevaa tukea, mutta velvoitetyöllistämisen ehtoihin ei tulisi sisällöllisiä muutoksia.”. Tämä toteamus ei kuitenkaan saa tukea ehdotetussa säädöstekstissä.

Kaikki velvoitetyöllistettävät ovat yli 55-vuotiaita, joten selvyuden vuoksi olisi syytä ottaa velvoitetyöllistettävät tämän uuden tukimuodon piiriin. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että näissä tapauksissa tuki myönnetään ilman harkintaa.

Koska työnhakija voi tulla velvoitteen piiriin useammin kuin kerran, olisi säädöksiin selvyuden vuoksi otettava poikkeus, ettei samaa työnantajaa koskeva palkkatukikielto koske velvoitetyöllistettäviä.

Helsingin kaupunki ehdottaa seuraavia esityksestä poikkeavia muutoksia JTYP-lakiin:

Työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työllistämistukea 55 vuotta täyttäneiden sekä 57 vuotta täyttäneiden 11 luvussa tarkoitettujen velvoitetyöllistettyjen palkkakustannuksiin 7 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulle työnantajalle. Tuen tarkoituksena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä parantamalla heidän ammatillista osaamistaan tai yrittäjävalmiuksiaan.

7a luku Uusi 3a pykälä: ”Sen estämättä mitä edellä 2 ja 3§ sanotaan työttömyyden kestosta, työsuhteen kestosta taikka työajasta työ- ja elinkeinotoimisto myöntää työllistämistukea 70 % 6kk ajaksi niistä työntekijöistä, jotka kunta on 11 luvussa säädetyin työllistämisvelvoitteen nojalla työllistänyt.

Kunnalla on oikeus saada työllistämistukea 70 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista palkkakustannuksista, kun kunta työllistää työttömän työnhakijan 11 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun työllistämismääräyksen perusteella.

11 luku 1§ 3 kohta ”Kunnan oikeudesta saada työllistämistukea niistä työntekijöistä, jotka se on työllistämismääräyksen nojalla työllistänyt, säädetään 7a luvun 2§ 2 momentissa.

Esityksen mukaan palkkauksen sivukuluja ei enää voisi kattaa palkkatuella, mikä tarkoittaisi esityksen mukaan Helsingille veloitetyöllistämisen osalta 236 000 euron vaikutusta nykyisellä veloitetyöllistämisen tasolla. Koska kyseessä on kunnille lainsäädännöllä asetettu velvoite, tulisi vaikutukset kompensoida. Tämä olisi mahdollista tehdä esim. sitomalla veloitetyöllistäminen yhteen yli 55-vuotiaille tarkoitetun työllistämistuen kanssa, jolloin tuki olisi 70 %.

3. Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

Huomiot elinkeinotoiminnan käsitteen muutoksiin

- **Työvoimakoulutuksen yhteishankinta (5 luku 7§) ja työolosuhteiden järjestelytuki (10 luku 3§)**
- **Työllisyyspoliittinen-avustus (säädetäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetulla asetuksella)**
- **Työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2 momentin 2 kohdan muuttaminen**

Helsinki pitää elinkeinotoiminnan käsitteen korvaaminen taloudellisen toiminnan käsitteellä perusteltuna EU:n valtioneuvoston näkökulmasta. Edelleen on kannatettavaa käsitteen muutokseen liittyvä 100 % tukimahdollisuuden ulottaminen useammalle työnantajalle.

Helsingin kaupunki kiinnittää kuitenkin huomiota kierrätystoimintaa harjoittavien työnantajien toimintaan. Nämä tarjoavat polkuja työelämään nimenomaan heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille, eikä tätä toimintaa saisi kohtuuttomasti vaikeuttaa. Yhdistyksille, joilla on taloudellista toimintaa, mutta joiden toiminnalla ei ole vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, voitaisiin palkkatuki myöntää muuna kuin valtioneuvoston. Samaa ajatusta voitaisiin ajatella sovellettavan sosiaalisin yrityksiin, tai jos sosiaalisista yrityksistä annettu laki kumottaisiin, niin yrityksiin, joilla on esim. voitonjakokielto.

4. Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

Huomiot sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen

-

5. Huomiot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain muihin lukuihin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain lukuihin 1, 2, 3, 11, 12, 13 ja 14, 7 luvun 4, 9 ja 12-15 §:iin ehdotettuihin muutoksiin tai esitysluonnoksen liitelakeihin

- **Mainittuihin lukuihin ja lakeihin on tehty vähäisiä tai teknisiä muutoksia.**

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (JTYP-laki) mainitaan työnhakijaa koskevat tiedot, joita työvoimaviranomainen voi asiakkaan luvalla luovuttaa työnantajalle. Palkkatuen mahdollisuus on monelle työnantajalle olennaisempi tieto kuin momentissa nyt mainitut tiedot. Tukimahdollisuuden kertominen työnantajalle voisi osaltaan lisätä tuen käyttöä byrokratian keventyessä. Nykymallissa, jossa työnhakijakaan ei aina tiedä omaa tukiprosenttiaan, joutuu työnantaja odottamaan tarvittavaa tietoa mahdollisesti pitkäänkin, kun työntekijän pitää ensin selvittää se omalta työllisyyspalvelujen asiantuntijaltaan.

Helsingin kaupunki ehdottaa, että JTYP-lain 13 luvun 6§ 2 momenttiin (Työnantajalle luovutettavia työpaikan täyttämistä varten tarpeellisia tietoja ovat:) lisätään kohta ”palkkatukiprosentti ja tuen kesto”.

6. Yleiset huomiot

Yleiset huomiot:

- a. **Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hyvään hallintoon ja perustuslakiin**
- b. **Huomiot esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista**
- c. **Muuta kommentoitavaa**

Helsingin kaupunki pitää esityskokonaisuuden tavoitetta palkkatukijärjestelmän yksinkertaistamisesta ja palkkatuen käytön lisäämisestä tervetulleena. Kaikkien lakiehdotuksessa esitettyjen keinojen ei kuitenkaan katsota edesauttavan näitä tavoitteita. Ehdotuksessa yksinkertaistaminen koskee käytännössä vain palkkatukiprosenttien tasaamista, mutta muuten järjestelmästä uhkaa tulla vaikeammin hahmotettava.

Marinin hallitusohjelman mukaan palkkatuen käyttöä pyritään lisäämään vähentämällä työnantajaan kohdistuvaa byrokratiaa. Lakiehdotusluonnos täyttää tätä tavoitetta vain osittain. Työnantajaan kohdistuva byrokratia ei vähene sillä, että tukitasoja ja -jaksoja yhtenäistetään ja yksinkertaistetaan.

Työnantaja ei edelleenkään voi etukäteen varmuudella tietää työttömän työnhakijan palkatessaan, kuinka paljon hänestä saa tukea. Palkkatuen hakemisen yksinkertaistamiseen ehdotetulla uudistuksella on vain vähäisiä vaikutuksia.

Työnantaja kohtaa byrokratiaa myös palkkatuen maksatusta hakiessaan ja tätä byrokratiaa lakiehdotuksessa tarkastellaan vain vähän. Lakiesitystä suurempaa joustavuutta palkkatukijärjestelmään olisi mahdollista saada mm. sallimalla työnantajalle enemmän joustoa suhteessa palkkatukipäätökseen. Työnantaja vastaa joka tapauksessa työsopimuslain noudattamisesta, ja jos työnantaja ja -tekijä ovat keskenään sopineet työsuhteen ehdoista, ei tätä olisi enää tarpeen muille viranomaisille selittää. Jotta tuen myöntäjä voisi edelleen arvioida palkkatuen tarkoituksenmukaisuutta työnhakijan tilanteessa, ei mitä tahansa poikkeamista palkkatukipäätöksestä pidä sallia, mutta järjestelmässä voisi olla joustoa ja siten vähemmän byrokratiaa.

Ehdotus:

7 luku 14§ Palkkatukea ei makseta, jos:

- 1) tuen saaja oleellisesti rikkoo palkkatukipäätöksessä asetettuja ehtoja
- 2) palkkatukea on myönnetty ilmeisen virheellisesti, liikaa tai perusteettomasti

Kunta on tietyin ehdoin velvoitettu työllistämään yli 57-vuotias työtön työnhakija, jos hänelle ei voida järjestää TE-toimistosta tai kuntakokeilusta sopivaa työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä. Tosiasiassa kuntien työllistettäväksi päätyy TE-toimiston asiakkaana olleita työnhakijoita, joille ei ole tarjottu mitään palvelua tai edes oltu yhteydessä.

Velvoitetyöllistämisen viimesijaisuus ei toteudu, ellei työ- ja elinkeinotoimistolla ole omaa intressiä pyrkiä edesauttamaan tarkoitettujen työnhakijoiden työllistämistä.

Helsingin kaupunki ehdottaakin seuraavaa lisäystä JTYP-lain 11 luvun 1§ 3 kohtaan:

”Kunta voi kieltäytyä työntekomahdollisuuden järjestämisestä, mikäli työ- ja elinkeinotoimisto ei ole täyttänyt velvollisuuttaan pyrkiä järjestämään työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa.”

Meuronen Tomi
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia