

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Väliaikaisesti vuoden 2020 loppuun asti voimassa oleva palkkatuen ja starttirahan rahoittamista koskeva säännös muutettaisiin toistaiseksi voimassa olevaksi. Valtion työttömyysetuuksiin osoittamia määrärahoja käytettäisiin palkkatuen sekä työttömille työnhakijoille myönnettävän starttirahan rahoittamiseen jatkossakin. Työttömyysetuusmäärärahoista voitaisiin nykyistä vastaavasti osoittaa määrärahaa myös valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin. Euroopan sosiaalirahastosta ei jatkossa osarahoiteta palkkatukea, joten sitä koskeva säännös poistettaisiin laista.

Esityksen tavoitteena on turvata palkkatukeen ja starttirahaan käytettävissä olevien määrärahojen riittävyys ja sitä kautta parantaa työttömien työnhakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Lausuntopalaute.....	10
7 Voimaantulo	11
8 Suhde talousarvioesitykseen	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun muuttamisesta	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Nykyinen palkkatuen ja starttirahan rahoitusta koskeva julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännös on voimassa määräaikaisesti vuoden 2020 loppuun asti. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan palkkatuen rahoitusta jatketaan sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvamomentilta vuoden 2020 jälkeen.

Hallitusohjelmaan sisältyy useita palkkatuen uudistamiseen liittyviä tavoitteita. Palkkatuen uudistamista on valmisteltu syksyn 2019 ja kevään 2020 aikana työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmässä Palkkatuki ja etuudet. Palkkatuen uudistamista koskeva esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle siten, että uudistus olisi voinut tulla voimaan vuoden 2021 alusta lukien. Koronavirusepidemia ja siitä aiheutuneet poikkeusolot viivästyttivät uudistuksen valmistelua, joten palkkatuen uudistamista koskevan esityksen antaminen on siirtynyt kevätestuntokaudelle 2021. Koska palkkatuen ja starttirahan rahoitusta koskevan säännöksen voimassaolo päättyy vuoden 2020 lopussa ja rahoitusta on tarkoitus jatkaa työttömyysetuusmäärärahoista vuoden 2020 jälkeen, on rahoitusmallin jatkamisesta tarpeen antaa erillinen esitys.

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksestä järjestettiin kirjallinen lausuntokierros 1.7. – 21.8.2020. Lausunto pyydettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Työllisyysrahastolta, Kansaneläkelaitokselta, Akava ry:ltä, STTK ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Kirkon työmarkkinailaitokselta, KT Kuntatyönantajilta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta.

Hallituksen esitykseen liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa tem.fi/hankkeet tunnuksella TEM088:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

Palkkatuki sekä määrärahojen osoittaminen valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetyin edellytyksin. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää muille työnantajille, lukuun ottamatta valtion virastoa ja laitosta. Valtion virastolle tai laitokselle voidaan palkkatuen sijasta osoittaa määrärahaa työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin. Valtion virastolle tai laitokselle osoitettavaan määrärahaan sovelletaan suurelta osin palkkatukea koskevia säännöksiä.

Palkkatuen myöntäminen työttömän työnhakijan palkkauskustannuksiin edellyttää, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työttömän työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta,

HE 155/2020 vp

palkkatuen myöntäminen edellyttää lisäksi, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta.

Palkkatuen myöntäminen ei edellytä ammatillisen osaamisen puutteita, jos tuella palkattava on 60 vuotta täyttänyt ja ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Ammatillisen osaamisen puutteita ei arvioida myöskään tilanteessa, jossa työ- ja elinkeinotoimisto arvioi henkilön vamman tai sairauden alentavan hänen tuottavuuttaan tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti.

Palkkatuen myöntämiseen liittyy lisäksi sekä työsuhdetta että työnantajaa koskevia edellytyksiä. Työnantajan on esimerkiksi sitouduttava maksamaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaista ja kohtuullista palkkaa kyseisestä työstä.

Palkkatuki on prosentuaalinen osuus sen henkilön palkkauskustannuksista, jonka työllistymisen edistämiseksi palkkatuki myönnetään. Palkkatuen määrä on enintään 30, 40 tai 50 prosenttia palkkauskustannuksista. Prosentuaalinen enimmäismäärä määräytyy joko tuella palkattavan työttömyyden keston taikka vamman tai sairauden aiheuttaman tuottavuuden alentuman perusteella. Työttömyyden keston perusteella määräytyvä enimmäistukiprosentti on sitä suurempi, mitä kauemmin henkilö on ollut työttömänä. Vamman tai sairauden aiheuttaman tuottavuuden alentuman perusteella myönnettävän palkkatuen suuruus on enintään 50 prosenttia palkkauskustannuksista. Vaikka tuki on määritelty enimmäisprosenttina, tarkoitus on, että työ- ja elinkeinotoimistot myöntävät tuen enimmäisprosentin suuruisena, ellei käytettävissä olevista määrärahoista muuta johdu.

Prosentuaalisen enimmäismäärän lisäksi palkkatuelle on asetettu valtion talousarvioissa euromääräinen enimmäismäärä, joka palkkatukena voidaan kuukaudessa maksaa. Enimmäismäärä on ollut 1 400 euroa kuukaudessa vuodesta 2017 lähtien. Edellä mainitun lisäksi voidaan maksaa tukiprosentin mukainen osuus lomarahasta.

Myös palkkatuen enimmäiskesto riippuu tuella palkattavan työttömyyden kestosta. Palkkatukea voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi, jos tuella palkattavan työttömyys on kestänyt alle 12 kuukautta. Muutoin palkkatuki voidaan myöntää enintään 12 kuukaudeksi. Vamman tai sairauden aiheuttaman tuottavuuden alentuman perusteella palkkatukea voidaan kuitenkin myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan.

Palkkatuen määrään ja enimmäiskeston on säädetty joitakin poikkeuksia. Yhdistykselle, säätiölle tai rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, joka palkkaa vähintään 24 kuukautta palkkatuen myöntämistä edeltävän 28 kuukauden aikana työttömänä olleen työttömän työnhakijan muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin, voidaan myöntää palkkatukea enintään 12 kuukauden ajalta 100 prosenttia palkkauskustannuksista, jotka vastaavat enintään 65 prosentin työaikaa alan säännöllisestä enimmäistyöajasta. Edellä tarkoitetun palkkatuen määrä ei kuitenkaan voi ylittää valtion talousarviossa asetettua enimmäismäärää, joka vuodesta 2017 lähtien on ollut 1 800 euroa kuukaudessa sekä tämän lisäksi lomaraha enintään 65 prosentin työaikaa vastaavalta osin.

Kunnalla on oikeus saada palkkatukea 50 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista, kun kunta työllistää työttömän työnhakijan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun työllistämismuotoon perusteella. Velvoitetyöllistämisen perusteella myönnettävälle palkkatuelle ei ole asetettu euromääräistä kattoa.

HE 155/2020 vp

Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voidaan myöntää enimmäiskestoja koskevien säännösten estämättä koko oppisopimuskoulutuksen keston ajaksi. Palkkatuen enimmäiskesto on 24 kuukautta kerrallaan, jos tuella palkattava on täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä tai jos kunta, kuntayhtymä, yhdistys tai säätiö palkkaa muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin tuella henkilön suunnittelemaan ja järjestämään työttömille työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistymistä edistäviä palveluja. Myönnettäessä palkkatukea edellä tarkoitetuissa tilanteissa yli 12 kuukauden ajaksi palkkatuen määrä on 12 kuukautta ylittävältä osalta enintään 30 prosenttia palkkauskustannuksista.

Valtion virastolle tai laitokselle osoitettavaan määrärahaan sovelletaan suurelta osin samoja säännöksiä kuin palkkatukeen. Työllisyysmäärärahasta voidaan kuitenkin maksaa työntekijän palkkauskustannukset kokonaisuudessaan, kuitenkin enintään valtion talousarvion mukainen enimmäismäärä. Vuonna 2020 talousarvion mukainen enimmäismäärä on 3 100 euroa kuukaudessa. Lisäksi valtion talousarviossa on määritetty, että valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin voidaan osoittaa määrärahaa enintään 500 henkilötyövuotta vastaavan määrän osalta vuonna 2020. Enimmäiskeston sovelletaan edellä kerrottuja palkkatuen enimmäiskestoja koskevia säännöksiä.

Starttiraha

Työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää starttirahaa yrittäjäksi ryhtyvälle henkilöasiakkaalle. Starttirahaa voidaan myöntää sekä työttömälle työnhakijalle että muulle henkilöasiakkaalle, joka ryhtyy päätoimiseksi yrittäjäksi. Starttiraha on tarkoitettu toimeentulon turvaamiseksi päätoimisen yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttirahan myöntäminen edellyttää, että henkilöasiakkaalla on tai hän hankkii riittävät valmiudet aiotuun yritystoimintaan ja että aiotulla yritystoiminnalla arvioidaan olevan jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset.

Starttirahan enimmäiskesto on 12 kuukautta ja sitä maksetaan niiltä päiviltä, jolloin starttirahan saaja työskentelee yrityksessään, kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa. Starttiraha on peruspäivärahan suuruinen ilman lapsi- tai muita korotuksia.

Koronavirusepidemian vuoksi starttirahan enimmäiskesto on väliaikaisesti pidennetty 18 kuukauteen (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (295/2020), Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 ja 8 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (495/2020) ja Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (496/2020)). Enimmäiskeston pidentäminen on voimassa 31.12.2021 saakka. Mahdollisuus pidennettyyn starttirahakauteen koskee niitä, joiden starttirahakausi oli voimassa 1.5.2020 sekä niitä, jotka aloittavat yritystoiminnan starttirahalla viimeistään 31.12.2020. Starttiraha myönnetään enintään kuuden kuukauden jaksoissa. Työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää starttirahalle enintään kuuden kuukauden jatkon 12 kuukauden jälkeiselle ajalle, jos tähän on koronavirusepidemiasta johtuva perusteltu syy.

Myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 18 §:ää on väliaikaisesti muutettu 17.4. – 31.12.2020 väliseksi ajaksi siten, että starttirahaa voidaan maksaa myös sellaisilta päiviltä, joina starttirahan saaja ei voi työskennellä yrityksessään koronavirusepidemiasta johtuen (Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 18 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (221/2020) ja Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun

HE 155/2020 vp

valtioneuvoston asetuksen 18 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosäännöksen muuttamisesta (527/2020)). Väliaikaista muutosta sovelletaan 16.3.2020 – 31.12.2020 väliseltä ajalta maksettavaan starttirahaan.

Palkkatuen, valtion virastolle tai laitokselle työllistämiseen osoitettavan määrärahan ja starttirahan rahoitus

Vuoden 2017 alusta lukien palkkatuen ja työttömille työnhakijoille myönnettävän starttirahan rahoittamiseen sekä valtion virastolle ja laitokselle työttömän työnhakijan työllistämiseen osoitettaviin määrärahoihin on käytetty valtion työttömyysetuuksiin osoittamia määrärahoja. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 9 §:n mukaan palkkatuesta sekä valtion virastolle ja laitokselle työttömän työnhakijan työllistämiseen osoitettavista määrärahoista rahoitetaan enintään peruspäivärahaa vastaava määrä työttömyysetuusmäärärahoista. Työttömyysetuusmäärärahoista tuleva rahoitus on peruspäivärahan määrä riippumatta siitä, onko palkkatuella palkattava tai valtion virastoon tai laitokseen palkattava työtön työnhakija oikeutettu ansiopäivärahaan, peruspäivärahaan vai työmarkkinatukeen.

Työttömyysetuusmäärärahoista rahoitettava osuus on kuitenkin enintään palkkatukijaksoa vastaavaan ajanjaksoon sisältyviltä työttömyysetuuden maksupäiviltä maksettavaa peruspäivärahaa vastaava määrä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa palkkatuki maksetaan kahdelta viikolta, työttömyysetuusmäärärahoista rahoitetaan 10 päivältä maksettavaa peruspäivärahaa vastaava osuus. Vuoden 2020 peruspäivärahan määrällä laskettuna työttömyysetuusmäärärahoista rahoitettava osuus edellä tarkoitettussa esimerkkitalanteessa on enintään 336,60 euroa, (10 x 33,66 euroa). Peruspäivärahaa vastaavan määrän yli menevä osuus rahoitetaan työllisyysmäärärahoista. Työttömyysetuusmäärärahoja ei käytetä sellaisen palkkatuen rahoittamiseen, jota osarahoitetaan Euroopan sosiaalirahastosta.

Työttömälle työnhakijalle myönnetty starttiraha rahoitetaan työttömyysetuusmäärärahoista koko tukikauden ajan. Muulle kuin työttömälle työnhakijalle myönnetty starttiraha rahoitetaan työllisyysmäärärahoista.

Edellä tarkoitettu rahoitusmalli, jossa tukien rahoittamiseen käytetään työttömyysetuusmäärärahaa, on voimassa määräaikaisesti vuoden 2020 loppuun saakka. Ilman väliaikaista säännöstä palkkatuki, valtion virastolle tai laitokselle osoitettavat määrärahat ja starttiraha rahoitettaisiin kokonaisuudessaan pääsääntöisesti työllisyysmäärärahalla.

Työllisyysmäärärahoilla tarkoitetaan valtion talousarvion momenttia 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2v). Momentilla on käytettävissä uusien palkkatuki- ja starttirahapäätösten tekemiseen kuluvalle talousarviovuodelle myönnetty määräraha sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt sitomaton tai aiemmin tehtyjen sidontojen muutoksista vapautunut määräraha. Työllisyysmäärärahoista rahoitetaan myös muita julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan tarjottavia palveluja, kuten työvoimakoulutusta ja valmennuksia. Momentille myönnettyä määrärahaa ei ole korvamerkitty tiettyihin palveluihin, joten määrärahan käyttö eri palveluiden välillä on joustavaa.

Työttömyysetuusmäärärahat on budjetoitu valtion talousarviomomenteille 33.20.50 Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (arviomääräraha) ja 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha). Palkkatuen, valtion virastolle tai laitokselle osoitettavan määrärahan ja starttirahan rahoittamiseen käytettävä työttömyysetuusmäärärahojen talousarviomomentti määräytyy sen perusteella, mihin työttömyysetuuden lajiin työtön on työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän

HE 155/2020 vp

mukaan oikeutettu päätöstä tehtäessä. Työttömyysetuusmäärärahat ovat arviomäärärahoja, joihin voidaan tarvittaessa hakea ylityslupaa, mikäli tukia tulisi maksettavaksi arvioitua käyttöä enemmän. Rahoitusmallin tarkoituksena on siirtää määrärahaa passiivisesta työttömyydestä aktiivipalveluihin, mikä voidaan toteuttaa työttömyysetuusmomenttien sisällä, mikäli momenttien määräraha kokonaisuutena ei uhkaa ylittyä.

Vuoden 2020 valtion talousarviossa työttömyysetuuksista rahoitettavan palkkatuetun työn ja starttirahan määräksi on arvioitu 195 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa starttirahan työttömyysetuuksista maksettavan määrän arviota on korotettu 4,5 miljoonalla eurolla määräaikaisen starttirahan enimmäiskeston pidentämisen johdosta. Vuonna 2020 valtion talousarviossa työttömyysetuuksista rahoitettavan palkkatuetun työn ja starttirahan määräksi arvioidaan siten yhteensä 199,5 miljoonaa euroa.

Alla olevassa taulukossa on nähtävissä palkkatuettuun työhön ja starttirahaan vuoden aikana käytetyt (kyseessä olevan vuoden aikana maksetut) työllisyys- ja työttömyysetuusmäärärahat momenteittain (miljoonaa euroa). Vuosina 2017 ja 2018 valtionosuus peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta rahoitettiin erillisiltä määrärahamomenteilta, mutta vuodesta 2019 alkaen molemmat etuuslajit on rahoitettu samalta momentilta. Vertailtavuuden vuoksi taulukossa edellä mainitut etuuslajit on yhdistetty myös vuosien 2017 ja 2018 osalta.

	2017	2018	2019
32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2v)	113,5	111,7	113,9
33.20.50 Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (arviomääräraha)	27,9	44,0	41,2
33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha)	85,3	133,4	126,5
Yhteensä	225,3	289,1	281,7

Erityisesti palkkatuen maksatukseen liittyy viivettä, koska tukea voi hakea pisimmillään kolmen kuukauden jaksolta viimeistään kaksi kuukautta jakson päättymisen jälkeen. Vuonna 2017 maksatusten käsittelyssä oli normaalia pidempiä viiveitä, mikä selittää osin vuoden 2017 muita vuosia alhaisempaa maksetun määrärahan määrää. Vuonna 2018 käsittelyviive saatiin kurottua kiinni ja vuonna 2019 maksatukset hoidettiin pääasiassa tavoiteaikataulussa. Lisäksi palkkatuetun työn volyyymi kasvoi vuonna 2017, mikä näkyy voimakkaammin edellä kuvattujen viiveiden vuoksi vasta myöhempien vuosien maksatuksissa.

Väliaikainen rahoitusmallin muutos katsottiin vuonna 2016 tarpeelliseksi, koska palkkatuen ja starttirahan rahoittamisen yksinomaan työllisyysmäärärahoista ei arvioitu turvaavan työnhakijoiden yhdenmukaista kohtelua ja palvelutarpeen mukaisten palveluiden järjestämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Kun palkkatukeen ja starttirahaan oli ennen vuotta 2017 käytettävissä ainoastaan työllisyysmäärärahaa, määrärahoista oli yleensä sidottu päätöksillä suurin osa jo alkuvuodesta, jolloin uusia palkkatuki- tai starttirahapäätöksiä ei voitu enää tehdä.

Määrärahojen ollessa sidottuna työtön työnhakija tai työ- ja elinkeinotoimisto saattoivat jäädä odottamaan sidotuista määrärahoista vapautuvia määrärahoja, mahdollisessa lisätalousarviossa myönnettävää lisämäärärahaa tai seuraavan vuoden määrärahoja, mikä tarkoitti joidenkin työnhakijoiden työttömyyden pitkittymistä. Työttömyyden pitkittyminen pienentää puolestaan todennäköisyyttä sille, että työttömyys päättyy työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Esimerkiksi vuonna 2019 päättyneistä työttömyysjaksoista, joissa työttömyys oli kestänyt alle kuusi kuukautta, noin 44 prosenttia päättyi avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, kun taas työttömyyden kestänyt 12–24 kuukautta avoimille työmarkkinoille työllistyi noin 22 prosenttia.

Vuosina 2015 ja 2016 vuoden aikana käytettävissä olleista työllisyysmäärärahoista oli sidottuna touko-kesäkuussa 80–90 prosenttia. Edellä mainittu johti siihen, että vuoden jälkimmäisellä puoliskolla uusien tukipäätösten tekeminen oli ensimmäistä vuosipuoliskoa vähäisempää. Vuonna 2015 vuoden jälkimmäisellä puoliskolla tehtiin arviolta noin 30 prosenttia vuoden aikana tehdyistä työllistämispäätöksistä, vuonna 2016 osuus oli noin 38 prosenttia ja vuosina 2017–2019 noin 43–50 prosenttia. Aiemmin päätöksenteko painottui alkuvuoteen, kun vuosina 2017–2019 päätöksiä tehtiin kohtalaisen tasaisesti pitkin vuotta.

Palkkatuen ja starttirahan rahoitusmalli, jossa tuki rahoitetaan ainoastaan työllisyysmäärärahalta, saattaa asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan palvelun saatavuudessa. Ne työnhakijat, joiden palvelutarpeiden mukaisten palveluiden järjestämiseen ei tarvita työllisyysmäärärahoja, voidaan ohjata palveluun useimmiten varsin nopeasti. Tällainen palvelu on esimerkiksi työkokeilu. Ne työnhakijat, joilla palvelutarpeen mukainen palvelu olisi palkkatuettu työ, voisivat joutua määrärahasyistä odottamaan palveluun pääsyä useita kuukausia. Kun määrärahaa olisi jälleen käytettävissä, työnantajan tilanne on voinut muuttua siten, ettei palkkatuetta työsuhdetta tai oppisopimuskoulutusta synnykään. Edellä tarkoitettu rahoitusmalli voi johtaa myös siihen, että työnhakija voisi ohjautua palvelutarvettaan vastaamattomaan palveluun, jonka järjestämiseen ei tarvita työllisyysmäärärahoja. Työnhakijan palvelutarvetta vastaamaton palvelu ei useinkaan edistä hänen työllistymistään ja lisäksi hän voi syrjäyttää palvelusta sellaisen työnhakijan, jolle kyseinen palvelu olisi tarkoituksenmukainen työllistymisen edistämiseksi.

Ennen uudistusta uuteen rahoitusmalliin siirtymisen arvioitiin mahdollistavan palkkatuetun työn volyymin kasvun 7 000 henkilötyövuodella ja starttirahan noin 750 henkilötyövuodella. Vuonna 2016 palkkatuetussa työssä oli keskimäärin vuoden aikana noin 18 700 henkilöä ja vuonna 2017 noin 19 300 henkilöä. Vuonna 2018 keskimääräinen volyymi oli noin 20 950 henkilöä ja vuonna 2019 noin 20 100 henkilöä. Palkkatuetun työn volyymi on ollut rahoitusuudistuksen jälkeen aiempaa korkeampi, mutta volyymi ei ole kasvanut niin paljon kuin ennen uudistusta odotettiin. Palkkatuella työllistettyjen määrän jäämiseen reilusti alle arvioidun on osaltaan saattanut vaikuttaa myönteinen talouskehitys, jolloin työnantajat ovat palkanneet työttömiä työnhakijoita ilman palkkatukea.

Rahoitusmalliin siirtyminen edellytti suuria muutoksia työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmään (URA) sekä määrärahojen seurantaan ja hallintointiin. Muutosten sisäistäminen ja käytäntöjen kehittäminen vei aikaa ja jatkui koko vuoden 2017 ajan. Nyt käytännöt ovat vakiintuneet. Rahoitusmallin soveltaminen ei ole aiheuttanut työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ongelmia asiakkaiden suuntaan, mutta hallinnollista työtä on jonkin verran enemmän verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki palkkatuettu työ ja starttiraha rahoitettaisiin samalta momentilta. Mikäli rahoitusmallia muutettaisiin, jouduttaisiin tietojärjestelmiin tekemään uudestaan rahoitusmallin huomioivat muutokset sekä muokkaamaan käytänteitä. Nykyinen URA-järjestelmä on tarkoitus korvata lähivuosina uudella asiakastietojärjestelmällä, joten nykyiseen URA-järjestelmään tehtävät muutokset olisi tarkoituksenmukaista pitää vähäisinä, jotta uuden järjestelmän kehittämistyö ei vaarantuisi.

HE 155/2020 vp

Työttömyysetuusmäärärahojen käytön jatkaminen turvaisi palkkatukeen ja työttömien työnhakijoiden starttirahaan käytettävissä olevien määrärahojen riittävyyttä, kun käytettävissä olisi aina vähintäänkin peruspäivärahan suuruisen määrä. Tämä edistäisi työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä palvelutarpeensa mukaiseen palveluun ja edistäisi näin ollen työttömien yhdenvertaisuutta.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut

Hallitus on esittänyt vuoden 2021 alusta lukien toteutettavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeiluja (HE 87/2020 vp ja HE 114/2020 vp). Kokeilualueen kunnalle siirtyisi muun muassa toimivalta palkkatuen ja starttirahan myöntämiseen kokeilujen asiakkaiksi siirtyvien työnhakijoiden osalta. Kokeilualueiden tulisi noudattaa palkkatuki- ja starttirahapäätöksiä tehdessään, mitä palkkatuesta ja starttirahasta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Kokeilukunnille ei siirtyisi toimivaltaa määrärahan osoittamiseen valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin, vaan tehtävä olisi kokonaan työ- ja elinkeinotoimistoilla.

Kokeiluja koskevan hallituksen esityksen mukaan kokeilulaissa tarkoitetut palvelut maksetaan työllisyysmäärärahasta ja työttömyysetuusmäärärahasta talousarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee määrittellä kokeilualueelle kiintiö, johon asti kokeilualueella on käyttövaltuus edellä mainittuihin määrärahoihin.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa palkkatukeen ja starttirahaan käytettävien määrärahojen riittävyys ja parantaa siten työttömien mahdollisuuksia saada tarkoituksenmukaista palvelua yhdenvertaisesti määrärahojen sidontaan liittyvistä seikoista huolimatta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 9 §:n voimassa oloa jatkettaisiin vuoden 2021 alusta lukien toistaiseksi. Palkkatuen ja valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamiseen osoitettavasta määrärahasta rahoitettaisiin jatkossakin nykyistä vastaavasti enintään peruspäivärahaa vastaava määrä työttömyysetuusmäärärahoista. Myös työttömälle työnhakijalle myönnettävä starttiraha rahoitettaisiin nykyistä vastaavasti työttömyysetuusmäärärahoista.

Nykyisen 12 luvun 9 §:n otsikko muutettaisiin paremmin vastaamaan pykälän sisältöä. Koska pykälässä ei säädetä muiden julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten tukien ja korvausten rahoituksesta, täsmennettäisiin otsikko koskemaan palkkatuen, valtion virastolle tai laitokselle osoitettavan määrärahan ja starttirahan rahoitusta.

Lisäksi nykyiseen 12 luvun 9 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) osarahoitettavan palkkatuen rahoituksesta poistettaisiin. Säännös olisi jatkossa tarpeeton, koska tulevalla rakennerahastokaudella 2021-2027 palkkatukea ei rahoiteta Euroopan sosiaalirahastosta. Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut meneillään olevan kauden ESR-osarahoitteiset palkkatukipäätökset tehtäväksi siten, että tuki on päättynyt viimeistään 31.5.2020. ESR-osarahoitteisia palkkatukipäätöksiä koskevat tilitykset tulee olla maksettu

vuoden 2020 loppuun mennessä. Nykyisen 3 momentin poistamisen johdosta nykyinen 4 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Muilta osin ehdotettu pykälä vastaisi nykyistä 12 luvun 9 §:ää.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen mukaan nykyistä palkkatuen, valtion virastolle tai laitokselle osoitettavan määrärahan ja starttirahan rahoitusmallia jatkettaisiin. Rahoitusmallin jatkaminen ei aiheuttaisi muutoksia työ- ja elinkeinotoimistojen eikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen käytäntöihin tai käytettäviin tietojärjestelmiin. Myös määrärahan hallinnointia jatkettaisiin kuten vuosina 2017 – 2020.

Julkisen talouden suunnitelmassa on vuodesta 2018 alkaen huomioitu 143 miljoonan euron suuruinen siirto momentilta 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2v) momentille 33.20.52 (Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta, arviomääräraha). Viimeisin kehyspäättös (vuosille 2021–2024) on laadittu oletuksella, että rahoitusmalli jatkuisi nykyisen kaltaisena koko kehyskauden ajan. Rahoitusmallin on katsottu toimivan hyvin nykyisen kaltaisten säännösten mukaan myönnettävien palkkatukien ja starttirahojen rahoittamisessa. Mikäli palkkatukea koskevia säännöksiä muutetaan olennaisesti, tulee myös rahoitusmallin toimivuutta tarkastella tässä yhteydessä.

Työttömyysetuusmäärärahojen käytön jatkamisen arvioidaan turvaavan palkkatukeen ja työttömien työnhakijoiden starttirahaan käytettävissä olevien määrärahojen riittävyyttä, kun käytettävissä on aina vähintäänkin peruspäivärahan suuruinen määrä. Tämä edistäisi työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä palvelutarpeensa mukaiseen palveluun ja edistäisi näin ollen työttömien yhdenvertaisuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoisesti rahoitusmallista luopuminen johtaisi siirtymäkautena hallinnollisen työn kasvuun sekä aiheuttaisi riskejä palkkatuen maksatusprosesseihin sekä työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän uudistamiseen. Pidemmällä aikavälillä palkkatuetun työn ja starttirahan rahoittaminen pelkästään työllisyysmäärärahoista voisi johtaa samankaltaisiin haasteisiin päätösten ajoittumisessa vuoden aikana kuin ennen rahoitusuudistusta.

Yhtenä vaihtoehtona olisi rahoittaa palkkatuetun työtä ja starttirahaa yhdeltä arviomäärärahmomentilta. Tällöin palkkatukeen ja starttirahaan budjetoitua määrärahaa ei voitaisi tarvittaessa käyttää ristiin muiden momentilta 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2v) rahoitettavien työttömien työnhakijoiden työllistymistä edistävien palveluiden kanssa, mikä vähentäisi määrärahan joustavuutta tältä osin nykyiseen verrattuna. Toisaalta palkkatuetun työn ja starttirahan rahoittaminen yhdeltä määrärahmomentilta olisi nykyistä rahoitusmallia yksinkertaisempi hallinnollisesti. Siirtyminen kokonaan uuteen määrärahmomenttiin edellyttää huolellista talousarviovalmistelua sekä merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, joten malliin ei pystytä siirtymään lyhyellä aikavälillä.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, KT Kuntatyönantajat, Suomen Uusyrityskeskukset ry, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja

HE 155/2020 vp

hallintokeskus, Hämeen, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimistot sekä Keski-Suomen ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lisäksi Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja työ- ja elinkeinotoimisto sekä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja työ- ja elinkeinotoimisto antoivat yhteiset lausunnot.

Yleisesti lausunnonantajat, lukuun ottamatta Elinkeinoelämän keskusliitto ry:tä, kannattivat nykyisen rahoitusmallin jatkamista. Elinkeinoelämän keskusliitto pitää rahoitustapaa epätarkoituksenmukaisena. Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksen mukaan palkkatuki- ja starttirahamenot tulee rahoittaa talousarvion työllisyyden hoitoon tarkoitetuilla määrärahoilla eikä valtiontalouden menokehyksen ulkopuolisin varoin. Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että eduskunnan tulee voida päättää, kuinka paljon palkkatukeen ja starttirahaan voidaan enintään käyttää rahaa.

Koska palkkatuki uudistuksen tavoitteeksi on asetettu lisätä merkittävästä palkkatuen käyttöä ja tällä voi olla vaikutusta työttömyysetuusmenoihin, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pitää tärkeänä, että rahoitusratkaisua tarkastellaan palkkatuki uudistuksen edetessä kokonaisuutena. Myös valtiovarainministeriö toteaa pitävänsä tärkeänä rahoitusmallin toimivuuden arvioimista, jos palkkatukisäännöksiä muutetaan. Lisäksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto toivat esille toteuttamismahdollisuuksissa esitellyn yhteen momenttiin siirtymisen ensisijaisena rahoitustapana, jota tulee tarkastella palkkatuen uudistamisen yhteydessä.

Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto toi esille työllisyysmäärärahaan liittyvän haasteen pitkäkestoisten palkkatukipäätösten osalta (esimerkiksi palkkatuki oppisopimuskoulutukseen). Kaksivuotinen siirtomääräraha ei riitä palkkatukipäätöksen tekemiseen ilman eduskuntaahtoa, minkä johdosta Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto ehdottaa siirtymistä kolmevuotiseen siirtomäärärahamenttiin. Muutoksella olisi vaikutusta myös muihin työllisyysmäärärahasta rahoitettaviin palveluihin ja momentin budjetointiin, joten tällainen muutos tulisi valmistella huolellisesti ja siirtymävaiheeseen olisi varattava riittävästi aikaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Työllisyysrahasto, Suomen Yrittäjät ry, STTK ry, Kirkon työmarkkinalaitos ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ilmoittivat, ettei heillä ole huomautettavaa tai lausuttavaa esitykseen.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2021.

8 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 12 lukuun siitä lailla 1366/2014 kumotun 9 §:n tilalle uusi 9 § seuraavasti:

12 luku

Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpano ja siihen liittyvä yhteistyö

9 §

Palkkatuen, valtion virastolle tai laitokselle osoitettavan määrärahan ja starttirahan rahoitus

Edellä 7 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta palkkatuesta ja 7 luvun 15 §:n mukaan valtion virastolle ja laitokselle osoitettavista määrärahoista rahoitetaan enintään peruspäivärahaa vastaava määrä työttömyysetuusmäärärahoista. Työttömyysetuusmäärärahoista rahoitettava osuus on kuitenkin enintään palkkatukijaksoa vastaavaan ajanjaksoon sisältyviltä työttömyysetuuden maksupäiviltä maksettavaa peruspäivärahaa vastaava määrä. Peruspäivärahaa vastaavan määrän yli menevä osuus rahoitetaan työllisyysmäärärahoista.

Peruspäivärahan määrällä tarkoitetaan työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua peruspäivärahan määrää ilman korotusosaa.

Työttömälle työnhakijalle myönnetty 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettu starttiraha rahoitetaan työttömyysetuusmäärärahoista koko tukikauden ajan. Muulle kuin työttömälle työnhakijalle myönnetty starttiraha rahoitetaan työllisyysmäärärahoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen