

LAKIALOITE 100/2004 vp

Laki yrittäjien työvoimakustannusten alentamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tässä lakialoitteessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen vuoden 2008 loppuun ulottuva kokeilu, jossa yrittäjien työnantajakustannuksia alennettaisiin palkkatason mukaan. Tarkoituksena on edistää työllisyyttä lisäämällä työvoiman kysyntää. Yritys saisi omatoimisesti vähentää säädetyn maksualennuksen normaali-

leista verotilityksistään. Maksualennuksella edistettäisiin kohdistetusti vähäisen koulutustason omaavien ja usein jo pitkään työttöminä olleiden ihmisten työllisyyttä. Uudistuksen kustannusvaikutus vuositasolla olisi mekaanisesti laskien 450 miljoonaa euroa.

PERUSTELUT

Nykytila

Hallitus on ohjelmassaan asettanut keskeiseksi tavoitteekseen työllisten määrän nostamisen 100 000:lla vaalikauden loppuun mennessä. Tavoite on osoittautumassa nykyhallitukselle ylivoimaiseksi. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2004 elokuussa työllisiä oli 7 000 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin ja työttömiä 7 000 enemmän kuin vuoden 2003 elokuussa. Työllisyysaste on pysähtynyt 68,8 prosenttiin. Työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2004 tammi—elokuussa työllisiä oli keskimäärin 2 370 000 henkeä eli 12 000 vähemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2003. On aivan selvää, ettei hallitus tule nykytoimillaan pääsemään asettamaansa työllisyystavoitteeseen. Työllisyysasteen nos-

tamiseksi tarvitaan välttämättä uusia toimenpiteitä.

Vaikeutunut työllisyyskehitys koskee erityisesti heikon ammattikoulutuksen saaneita, vaikka ammattitaitoisista työntekijöistä on samalla jopa pulaa. Vähiten koulutettujen työllistyminen oli heikkoa myös 1990-luvun jälkipuoliskolla, jolloin muutoin työllisyyskehitys oli hyvä. Suomeen syntyikin 1990-luvun alussa suhdanteista riippumaton, pitkään työttömänä olevien ihmisten ryhmä. Tämän ryhmän työllistymiseen ei ole tuonut helpotusta myöskään viime aikojen kohtuullisen hyvä suhdannekehitys. Yhteistä näille ihmisille on suhteellisen matala koulutustaso. Myös kansainvälisesti verrattuna matalasti koulutettujen työttömyysaste on Suomessa korkea.

Merkittävin syy tämän rakennetyöttömyyden syntymiselle on se, että uudet työpaikat ovat erilaisia kuin 1990-luvun alun laman myötä poistuneet. Erityisesti teollisuudessa vähemmän erityisosaamista vaativien töiden määrä on oleellisesti laskenut. Samaan aikaan enemmän erityisosaamista vaativien töiden määrä on kasvanut.

Rakennetyöttömyyden vähentäminen edellyttää monenlaisia toimia. Tarvitaan työvoiman uudelleen koulutusta aloille, joilla työvoimasta on pulaa. Tarvitaan erilaisia kuntoutus- yms. toimia. Näillä toimilla pyritään vaikuttamaan työvoiman tarjontaan.

Lisäksi tarvitaan välttämättä toimia, joilla lisätään vähemmän erityisosaamista vaativien töiden määrää eli työvoiman kysyntää. Tämä on mahdollista erityisesti monilla palvelualoilla. Ongelmana on tähän saakka ollut se, että matalan tuottavuuden työn kokonaishinta veroineen ja sivukuluineen on useasti muodostunut yrittäjälle niin korkeaksi, ettei palvelulle tai tuotteelle ole tuolla hinnalla riittävää kysyntää.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa ongelma todetaan ja luvataan, että "matalapalkkaiseen työhön kohdistuvaa kysyntää pyritään lisäämään kohdennetuilla välillisten työvoimakustannusten kevennyksin". Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että "tavoitteena on, että järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2004 aikana".

Esitystä työnantajan sivukulujen palkkatason mukaisesta porrastuksesta ei sisältynyt hallituksen budjettiesitykseen vuodelle 2004. Kesän 2003 budjettiriihessä hallitus päätti päinvastoin nimenomaisesti lykätä hankkeen käynnistämistä ainakin vuoteen 2005. Kokoomus esitteli oman mallinsa työnantajamaksujen keventämiseksi jo vuoden 2004 budjetin eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Sittemmin maaliskuulla 2004 kehysriihen yhteydessä hallitus totesi tekevänsä ratkaisut matalan tuottavuuden työn kysynnän tukemisesta kevään 2004 kuluessa. Näin ei edelleenkään tapahtunut, ja seuraavaksi asiaan lupailtiin ratkaisuja kesän 2004 budjettiriihestä. Budjettiriihessä hallitus päätyi kuitenkin jälleen kerran lykkäämään varsinaisten päätösten tekemistä. Tuolloin todet-

tiin, että uusi työnantajamaksujärjestelmä aiotaan ottaa käyttöön vasta vuoden 2006 alusta ja että järjestelmän rahoituskysymys ratkaistaan vuoden 2005 alussa. Näin ollen hallitus ei vielä kyennyt tekemään ratkaisuja tuen tasosta, kohdentumisesta, kustannuksista, rahoituksesta ja rahoituksen lähteistä.

Kokoomuksen eduskuntaryhmän mielestä korkeilu työnantajakustannusten alentamisesta palkkatason mukaan pitää aloittaa mahdollisimman pian eli jo ensi vuoden alusta lähtien. Uusien työllisyyttä parantavien toimien aloittamisessa ei pidä enää lainkaan viivyttellä.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Palkkatasoon puuttumatta matalapalkkaisen työvoiman kysyntää voidaan lisätä alentamalla näiden töiden työnantajakustannuksia. Järjestely voidaan toteuttaa hallinnollisesti suhteellisen yksinkertaisesti menettelyllä, jossa yritykset saisivat matalapalkkaiseen työhön kohdistuvista työvoimakustannuksistaan säädetyn alennuksen.

Tämä toteutettaisiin yrityksen normaalien verotilitysten (ennakonpidätykset ja työnantajan sosiaaliturvamaksut) yhteydessä. Yritykset lasisivat työvoimakulujen alennuksen työntekijäkohtaisesti kaavalla, jossa alennus kohdistuisi matalapalkkaiseen työhön ja sidottaisiin liukuvasti yksittäisen työntekijän palkkaan. Näin laskeutujen maksualennusten määrä voitaisiin vähentää palkkalaskennan yhteydessä yrityksen verottajalle toimittamista ennakonpidätyksistä ns. oma-aloitteisena vähennyksenä.

Työntekijän palkkaan tai veroihin ei järjestelmässä puututtaisi. Samoin verottajan kunnille, seurakunnille ja Kelalle maksamat tilitykset säilyisivät nykyisellään.

Yrittäjän saama maksualennuksen määrä laskeutettaisiin työntekijän palkan mukaan liukuvasti niin, että alennus olisi korkeimmillaan työntekijän kuukausiansion ollessa 1 350 euroa. Tällöin yrittäjä saisi kyseisen työntekijän osalta työnantajakustannuksista 135 euron maksualennuksen. Alennuksen piiriin kuuluisivat ne työntekijät, joiden kuukausiansio ylittäisi 331 euroa ja alitaisi 1 869 euroa. Tuen määrä olisi kuitenkin

enintään 10 prosenttia työntekijän kuukausiansioista. Maksualennusta ei myönnettäisi, jos työnantajakohtainen alennusten määrä alittaisi 10 euroa.

Näillä ehdoilla tuki painotettaisiin voimakaimmin kokoaikatyöhön kannustavaksi käyttäen kriteereinä työntekijän keskimääräistä säännöllistä työaikaa ja vuosilomaseurantaa. Molemmat ovat nykyisinkin palkkakirjanpidon tietoja. Näin toteutettuna vähennys ei kannustaisi työsuhteiden pilkkomiseen osa-aikaisiksi. Tällä tavoin pyritäisiin estämään matalapalkkaisten työntekijöiden määrän keinotekoinen lisääminen.

Etu olisi täysimääräinen vain työaikalain tai työehtosopimusten mukaista kokoaikatyötä tekevien osalta. Osa-aikaisista, jotka työskentelevät niin säännöllisesti, että heille kertyy vuosilomaa, tuki alenisi tehtyä työaikaa vastaavassa suhteessa täysiaikaisen tukeen verrattuna. Tämä tarkoittaa työsuhteita, joissa kuukauden aikana tehdään töitä vähintään 14 päivänä tai vähintään 35 tuntia. Tätä harvemmin työskenteleville tukea ei tulisi lainkaan.

Järjestelmän valvonta suoritettaisiin laajentamalla työnantajan kuukausi- ja vuosi-ilmoitusten erittelyitä tukeen oikeutettujen osalta sekä kehittämällä tietojen ristiinajoa Eläketurvakeskuksen rekistereiden kanssa. Samoin luonnollisesti olisi valvottava maksualennuksen käyttöä normaalin verotarkastuksen puitteissa. Koska tuen kohdennus sidottaisiin työntekijän keskimääräiseen työaikaan, työssäoloa koskevat tiedot tulisivat valvontatiedoiksi.

Vakuutusyhtiöille maksettavat palkansaajien sosiaalivakuutusmaksut tilitettäisiin edelleen nykyiseen tapaan.

Koska kyse olisi todennäköisesti EU:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesta ns. de minimis -tuesta, edellytettäisiin myös toimialatietojen ja tuen enimmäismäärän sekä yrityksen muunkin saman nimikkeen alle kuuluvan tukimäärän seurantaa. Tästä olisi säädettävä erikseen.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen piirissä olevien työntekijöiden lukumääräksi arvioidaan noin 400 000 henkilöä. Lakia sovellettaisiin sekä työ- että virkasuhteissa.

Uudistuksen kustannus olisi vuositasolla noin 450 miljoonaa euroa. Kokeilun toteuttamisen vaikutus näkyisi tulo- ja varallisuusverotuksen kertymän pienentymisenä vastaavalla määrällä vuonna 2005. Osa kokeilun rahoituksesta on mahdollista kattaa ohjaamalla aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin vuodelle 2005 osoitettuja määrärahoja kokeilun rahoittamiseen. Kyse olisi tällöin työllisyyden hoitoon tarkoitettujen määrärahojen ohjaamisesta uudentyyppiseen, tuloksekkaampaan ja todellisia työpaikkoja luovaan toimintaan. Työnantajakustannuksia alentamalla kyetään luomaan todellisia, pysyviä työsuhteita tehokkaammin kuin aktiivitoimenpiteillä.

Hallituksen piiristä on aikaisemmin esitetty arvioita, joiden mukaan matalapalkka-alojen tukeen olisi käytettävissä ainoastaan hallitusohjelmassa määritellystä veronkevennysvarasta jäljellä oleva n. 50 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että järjestelmän rahoitus jouduttaisiin hoitamaan nostamalla vastaavasti yleisiä työnantajien sivukuluja. Tällöin matalapalkka-alojen tuen maksaisivat käytännössä muiden alojen työnantajat. Todennäköisiä olisivat jopa sellaiset tilanteet, joissa yksi ja sama työnantaja olisi sekä tuen saaja (niiden työntekijöiden osalta, joiden palkkataso sijoittuu välille 331—1 869 euroa/kk) että tuen maksaja (niiden työntekijöiden osalta, joiden palkka ylittää 1 869 euroa/kk). On aivan selvää, että tämänkaltaisella rahoitusmallilla vesitettäisiin tukijärjestelmän kautta saatavissa olevat potentiaaliset työllisyysvaikutukset jo ennen järjestelmän voimaantuloa.

Käytännössä on selvää, että uusien työpaikkojen syntyminen merkitsee valtiolle työttömyys-turvamenojen pienentymistä ja verotulojen kasvua. Tämä vähentää ainakin pidemmällä aikavälillä uudistuksen vaikutuksia budjetin tasapainoon.

Lakialoite perustuu julkisuudessa esiteltyyn ns. Holmin—Vihriälän malliin. Tämän mallin vaikutuksia työllisyyteen on arvioitu VATT:n julkaisussa nro 35 (2003).

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005 siten, että sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran tammikuulta 2005 maksettaviin palkkoihin. Laki olisi määräaikainen kolme vuotta kestävä kokeilu, joka päättyisi 31.12.2008. Hallitus olisi velvollinen tekemään

kokeilusta väliraportin keväällä 2008, jotta kokeilun jatkosta voidaan päättää vuoden 2009 budjettia käsiteltäessä.

Tästä asiasta on jätetty myös talousarvioaloinen, joka koskee kokeilun kustannusvaikutuksia valtion vuoden 2005 talousarvioon.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

yrittäjien työnantajakustannusten alentamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä ennakoperintälaissa (1118/1996) säädetään velvollisuudesta toimittaa ennakoperintä ja ennakoperintäasetuksessa (1124/1996) ennakonkantoon liittyvästä menettelystä, työnantaja saa tässä laissa säädetyillä edellytyksillä tehdä vähennyksen ennakoperintälain mukaisista suorituksista (*matalapalkkaisen työn maksualennus*). Mitä tässä laissa todetaan työntekijästä ja työehtosopimuksesta, sovelletaan myös virkamieheen ja viranhaltijaan sekä virkaehtosopimukseen.

2 §

Työnantaja saa oma-aloitteisesti ilman eri päätöstä vähentää ennakoperintälain nojalla maksettavista suorituksista kunkin työntekijän osalta määrän, joka määräytyy seuraavan laskukaavan mukaisesti:

1) matalapalkkaisen työntekijän maksualennus, jos työntekijän kuukausiansio alle 1 100 euroa = 200 euroa — 26 % x (1 100 euroa — työntekijän kuukausiansio);

2) matalapalkkaisen työntekijän maksualennus, jos työntekijän kuukausiansio on 1 100 euroa tai enemmän = 200 euroa — 26 % x (työntekijän kuukausiansio — 1 100 euroa).

Työntekijän kuukausiansiolla tarkoitetaan ennakoperintälain mukaista palkkaa.

Maksualennusta ei myönnetä, jos laskukaavan arvo on negatiivinen.

Maksualennus lasketaan täysimääräisenä työntekijöistä, joihin sovelletaan työaikalain (605/1996) 3 luvun tai työehtosopimuksen säännöllistä keskimääräistä työaikaa koskevia määräyksiä.

Jos työntekijän työaika on lyhyempi kuin työaikalain tai työehtosopimuksen mukainen säännöllinen keskimääräinen työaika, mutta hän työskentelee niin usein, että hänelle kertyy alan vuosilomamääräysten mukaan vuosilomaa, 1 momentissa olevan kaavan valinta ja sen arvon laskeminen suoritetaan käyttäen työntekijän laskennallista kuukausiansiota. Laskennallinen kuukausiansio saadaan jakamalla työntekijän todellinen kuukausiansio hänen kuukauden aikana tekemiensä täysien työtuntien määrällä ja kertomalla luvulla 160. Maksualennus saadaan kertomalla näin lasketun kaavan arvo työntekijän kuukauden aikana tekemien täysien työtuntien määrällä ja jakamalla luvulla 160 (*osa-aikatyön maksualennus*).

Maksualennuksen määrä voi olla enintään 10 prosenttia työntekijän ansiosta.

Maksualennusta ei myönnetä, jos sen alennusten määrä työnantajaa kohden on alle 10 euroa.

3 §

Työnantajan on maksualennuksen saadaksesen tehtävä verovirastolle aloittamisilmoitus. Ilmoituksessa on annettava maksualennuksen laskemiseen tarvittavat Verohallituksen tarkemmin määräämät tiedot.

Työnantajan on ilmoitettava verovirastolle kuukausittain maksualennusten määrät ja muut Verohallituksen edellyttämät tiedot Verohallituksen tähän tarkoitukseen vahvistaman kaavan mukaisella ilmoituksella.

Verohallitus antaa maksualennuksen perusteita, menettelyä ja valvontaa koskevia tarkempia ohjeita.

Jos työnantajan ennakoperintälain nojalla suoritettavien verojen määrä on jonain maksualennuksen laskentaa vastaavana kalenterikuukautena pienempi kuin maksualennuksen määrä, työnantaja voi vähentää vähentämättä jääneen osan myöhemmin samalta kalenterivuodelta suoritettavista määristä. Jos näin ei voida menetellä, verovirasto palauttaa hakemuksesta liikaa maksetun määrän. Hakemus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa sen vuoden lopusta lukien, jolloin maksualennus on jäänyt vähentämättä.

4 §

Työnantaja vastaa antamiensa tietojen oikeellisuudesta. Tämän lain säännöksiä ei sovelleta, jos on ilmeistä, että järjestelyjen yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on ollut ennak-

koperintälakiin liittyvien velvoitteiden kiertäminen tai veron välttäminen.

Jos tämän lain tarkoittamat maksualennuksen edellytykset eivät täyty, työnantaja on velvollinen toimittamaan ennakonkannon siten kuin ennakoperintälaissa säädetään. Jälkikäteen tapahtuvaan perimiseen työnantajalta sekä veronlisäykseen ja veronkorotukseen sovelletaan, mitä ennakoperintälaissa säädetään.

Tässä laissa tarkoitettuun maksualennukseen sovelletaan, mitä ennakoperintälain 37 §:ssä säädetään verotarkastuksesta ja tiedonantovelvollisuudesta.

5 §

Tässä laissa tarkoitettavaa maksualennusta ei myönnetä, mikäli työnantajalle maksetaan saman työntekijän palkkaamista varten julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettua työllistämistukea tai 11 kohdassa tarkoitettua yhdistelmätukea.

6 §

Verovirastolla ja verohallituksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada pyynnöstä maksutta muilta viranomaisilta ja Eläketurvakeskukselta tiedot, jotka ovat välttämättömiä maksualennuksen edellytysten selvittämiseksi.

7 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2005 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2008.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2004

Ben Zyskowicz /kok
Paula Risikko /kok
Eero Akaan-Penttilä /kok
Sirpa Asko-Seljavaara /kok

Kaarina Dromberg /kok
Pertti Hemmilä /kok
Hanna-Leena Hemming /kok
Anne Holmlund /kok

LA 100/2004 vp — Ben Zyskowicz /kok ym.

Jyri Häkämies /kok
Ilkka Kanerva /kok
Marjukka Karttunen /kok
Jyrki Katainen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Esko Kurvinen /kok
Jere Lahti /kok
Kalevi Lamminen /kok
Jouko Laxell /kok
Suvi Lindén /kok
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Olli Nepponen /kok
Tuija Nurmi /kok
Reijo Paajanen /kok

Maija Perho /kok
Lyly Rajala /kok
Martin Saarikangas /kok
Petri Salo /kok
Sari Sarkomaa /kok
Kimmo Sasi /kok
Arto Satonen /kok
Timo Seppälä /kok
Juhani Sjöblom /kok
Irja Tulonen /kok
Raija Vahasalo /kok
Jan Vapaavuori /kok
Ahti Vielma /kok
Lasse Virén /kok