

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2005 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta (HE 146/2005 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 100/2004 vp — Ben Zyskowicz /kok ym.: Laki yrittäjien työvoimakustannusten alentamisesta (läh. 6.10.2004)
- LA 132/2005 vp — Ben Zyskowicz /kok ym.: Laki väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta (läh. 13.10.2005)

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 14/2005 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Panu Pykönen ja finanssisihteeri Fransiska Pukander, valtiovarainministeriö
- projektijohtaja Antti Neimala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- ylitarkastaja Paula Väliverronen, Verohallitus
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto
- tutkija Jouko Martikainen, Joensuun yliopisto
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Haverinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- varatoimitusjohtaja Heikki Ropponen, Suomen Kaupan Liitto
- verolakimies Tarja Tarkiainen, Suomen Kuntaliitto
- pääekonomisti Jarkko Soikkeli, Suomen Yrittäjät ry
- lakiasiain johtaja Vesa Korpela, Veronmaksajain Keskusliitto ry.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa kirjallisen lausuntonsa.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta. Työnantaja olisi oikeutettu matalapalkkatukeen, jos hänellä on palveluksessaan 54 vuotta täyttänyt työntekijä, jolle kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on 900—2 000 euroa kuukaudesta. Tuki myönnettäisiin siten, että työnantaja saisi oma-aloitteisesti jättää tukea vastaavan määrän palkoista toimittamistaan ennakonpidätyksistä tai perimistään lähdeveroista suorittamatta verohallinnolle.

Työnantajan oma-aloitteisesti ottama tuki ei pienentäisi veronsaajien verotuloja, sillä tukea vastaava määrä lisättäisiin verojen tilitysten yhteydessä veronsaajille tilitettävään kertymään. Valtion talousarvioon otettaisiin määräraha tuen rahoittamiseksi. Tuki ei vaikuttaisi tukeen oikeuttavien työntekijöiden hyväksi luettavien ennakonpidätysten tai verojen määrään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta, ja se olisi voimassa vuoden 2010 loppuun. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran tammikuussa 2006 maksettaviin palkkoihin ja viimeisen kerran joulukuussa 2010 maksettaviin palkkoihin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen.

Laki-aloitteet

LA 100/2004 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen vuoden 2008 loppuun ulottuva kokeilu, jossa yrittäjien työnantajakustannuksia alennettaisiin palkkatason mukaan. Yritys saisi omatoimisesti vähentää säädetyn maksualennuksen normaaleista verotilityksistään. Maksualennuksella edistettäisiin kohdistetusti vähäisen koulutustason omaavien ja usein jo pitkään työttöminä olleiden ihmisten työllisyyttä. Uudistuksen kustannusvaikutus vuositasolla olisi mekaanisesti laskeen 450 miljoonaa euroa.

LA 132/2005 vp. Lakialoite on kokoomuksen eduskuntaryhmän rinnakkaislakialoite hallituksen esitykseen. Lakialoitteessa ehdotetaan laajennettavaksi hallituksen esitystä laiksi väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta niin, että tukijärjestelmän piiriin tulee kaikki matalapalkkainen työ.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä eräin vähäisin teknisluonteisin tarkennuksin.

Ehdotettu viisivuotinen matalapalkkatukikokeilu on osa hallituksen työllisyyden parantamiseen tähtääviä toimia. Sillä pyritään helpottamaan heikosti koulutettujen ikääntyvien asemaa työmarkkinoilla. Tuen positiivisten vaikutusten arvioidaan syntyvän työttömien työllistymisen lisäksi myös siten, että tuella edesautetaan ikääntyvien työssä pysymistä.

Mallin rakennetta on haettu hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin useiden erilaisten vaihtoehtojen joukosta ja myös kansainvälisten tut-

kimusten tulokset huomioon ottaen. Tiedossa ovat niin ikään olleet alueellisesta sosiaaliturvamaksuvapautuskokeilusta saadut tulokset. Eri tukimuotojen vaikutukset työllisyyteen ovat osoittautuneet usein varsin vaatimattomiksi, eikä tutkimusten perusteella voida osoittaa kiistattomasti parasta tapaa edistää työllisyyttä.

Vaikka esitys on saanut osin varauksellisen vastaanoton, valiokunta pitää esitystä kuitenkin tärkeänä ja matalapalkkatukea kokeilemisen arvoisena. Tähän näkemykseen on yhtynyt osaltaan myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä tulee suunnata työvoiman tarjontaa lisäävien keinojen

lisäksi myös niihin, joilla vaikutetaan työvoiman kysyntään ja alennetaan työllistämiskynnystä. Hyvänä esimerkkinä tällaisten myönteisistä vaikutuksista on kotitalousvähennys, jolla on onnistuttu luomaan pysyvää markkinaehtoista työllisyyttä kysyntälähtöisesti.

Ehdotetussa mallissa tuen kohteeksi on valittu työmarkkinoiden ehkä kaikkein helpoimmin haavoittuva joukko, ikääntyvät, vähäisen koulutuksen saaneet työntekijät. Heidän asemansa työmarkkinoilla on iso ongelma. Valiokunta pitää sen vuoksi perusteltuna, että käytettävissä oleva rajallinen tuki on suunnattu nimenomaan heidän asemansa helpottamiseksi. Lisäksi ikääntyvien työn saantia ja työssä pysymistä tukemalla voidaan parhaimmillaan edistää samanaikaisesti sekä työllisyys- että eläkepoliittisia tavoitteita.

Valiokunta käsittelee seuraavassa tuen kohdistamiseen liittyviä yksittäisiä vaatimuksia, tuen vaikuttavuutta ja kokeilun seuranta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoa on käsitelty aihepiireittäin muiden kannanottojen yhteydessä.

Tuen kohdistaminen

a) Ikävaatimus

Väliaikainen työnantajan matalapalkkatuki ehdotetaan suunnattavaksi 54 vuotta täyttäneisiin työntekijöihin. Työnantaja olisi siten oikeutettu matalapalkkatukeen, jos työntekijä on viimeistään palkanmaksukuukauden aikana täyttänyt 54 vuotta ja jos tuen muut ehdot täyttyvät.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on puoltanut esitystä, koska ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on edelleen huomattavasti alhaisempi kuin yleinen työllisyysaste. Lisäksi ikääntyvien on erityisen vaikea työllistyä uudelleen, jos työsuhte on syystä tai toisesta päättynyt. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että jatkossa otetaan huomioon myös nuorten aikuisten erityisongelmat. Tutkimusten mukaan työelämään 1990-luvun laman aikana tulleilla nuorilla aikuisilla on ollut suuria vaikeuksia päästä sisälle työelämään. Tässä ryhmässä on lisäksi paljon pitkäaikaistyöttömiä.

Erilaiset rajanvedot aiheuttavat valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan lähes aina väistämättä jonkinlaisia haittoja tai ne synnyttävät uusia ongelmia. Tämä koskee myös ehdotettua ikärajausta. Tuen kohderyhmä on valittu kuitenkin niin, että tuen tarve on sen osalta joka tapauksessa ilmeinen. Lisäksi 54 vuotta täyttäneiden, matalapalkkaisten työntekijöiden määrä kasvaa ainakin joillakin matalapalkka-aloilla lähivuosina merkittävästi. Valiokunta pitää ehdotusta näistä syistä hyväksyttävänä. Jatkossa on kuitenkin aiheellista pohtia erikseen esimerkiksi juuri nuorten aikuisten ikäryhmään kuuluvien asemaa ja ottaa huomioon siellä mahdollisesti esiintyvät tuloloukut.

b) Kokoaikatyövaatimus

Tuen eräänä edellytyksenä on se, että työ on kokoaikaista eli että kalenterikuukaudessa on tehty työtä vähintään 140 tuntia. Vaatimus ei koski kuitenkaan lakisääteisellä osa-aikaeläkkeellä olevia työntekijöitä.

Kysymys tuen kohdistamisesta koko- tai osa-aikaiseen työhön on herättänyt varsin erisuuntaisia näkemyksiä. Ääripäinä ovat hallituksen esitystä selvästi puoltavat kannanotot ja toisaalta malli, jossa tuki määräytyisi yksinomaan tuntipalkan perusteella. Haittana on pidetty mm. sitä, että vaatimus työn kokoaikaisuudesta rajaa osa-aikatyön kokonaan tuen piiristä. Tuntimäärän on katsottu lisäksi muodostavan käytännössä ajallisen katon tarjottavalle työlle.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pitänyt osaltaan hyvänä sitä, että tuki on kohdistettu nimenomaan kokoaikaiseen työhön. Valiokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota säännöksen tulkintaan niissä tilanteissa, joissa 140 tuntia ei täyty esimerkiksi kalenterikuukauden lyhyden ja siihen osuvien työpäivien vähyyden johdosta. Tulkinta ei saisi johtaa valiokunnan mukaan siihen, että kokoaikaiseksi tarkoitettu työ jää tällaisista syistä jonakin kuukautena tuen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että kokoaikaisen työn rajauksen on oltava helposti ja yksiselitteisesti sovellettavissa ja valvottavissa. Lisäksi on pidetty erittäin tärkeänä sitä, ettei tukimalli johda kokoaikaisen työn muuttami-

seen osa-aikaiseksi tuen takia. Tuntiraja on asetettu sen vuoksi niin korkealle, ettei tuki voi kohdistua käytännössä osa-aikaiseen työhön.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy hallituksen perusteluihin ja puoltaa esitystä tältä osin. Huoli kokoaikaisen työn muuttamisesta osa-aikaiseksi on valiokunnan käsityksen mukaan aiheellinen. Tällaisesta on ilmennyt jo joitain viitteitä esityksen valmistelun aikana, kun kaavailtu kuukausittainen työtuntimäärä oli alustavasti 120 tuntia. Koska ehdotettu kokoaikatyön määritelmä on melko tiukka, se saattaa johtaa joissain tapauksissa myös siihen, että työehtosopimuksessa kokoaikaiseksi katsottu työ ei täytä matalapalkkatukilain kokoaikaisuuden ehtoa. Tuntimäärää ei ole kuitenkaan syytä yksin tämän takia alentaa.

Valtiovarainvaliokunta pitää esitystä hyväksyttävänä myös siltä osin kuin se koskee osa-aikaeläkeläisiä. On tärkeitä, ettei matalapalkkatuki muodosta estettä osa-aikaeläkkeelle siirtymiselle. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on myös puoltanut tätä näkemystä.

c) Palkkatasovaatimus

Ehdotettu matalapalkkatuki kohdistuisi 900—2 000 euron palkkatasoon. Tukea maksettaisiin siten 900 euron ylittävästä osasta, ja se poistuisi 2 000 euron palkkatasolla.

Ehdotusta on arvosteltu asiantuntijakuulemisessa mm. sen vuoksi, että tuki suuntautuu pääosin keskipalkkaisille työntekijöille. Vaihtoehtona on esitetty Ranskan esimerkin pohjalta mallia, jossa tuki kohdistettaisiin selvästi pienipalkkaisille eli 900—1 100 euroa kuukaudessa ansaitseville. Työntekijäkohtainen tuki olisi vastaavasti nyt esitettyä huomattavasti suurempi. Vaihtoehtoisen mallin aikaansaamat työllisyysvaikutukset olisivat asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan kolminkertaiset nyt ehdotettuun malliin verrattuna.

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna myös valittujen tulorajojen osalta. Matalapalkka-alan palkoissa on paljon vaihtelua, ja laajempi tuloalue mahdollistaa erilaisten työsuhteiden kuulumisen tuen piiriin. Tukea ei ole sen vuoksi perusteltua kohdistaa esimerkiksi jonkin tietyn matalapalkka-alan palk-

katason mukaiseksi. Lisäksi suppea tuloalue saattaisi luoda myös esteen palkankorotuksille. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että vaihtoehtoiseen malliin sisältyvä palkkataso on alhainen verrattuna monilla matalapalkka-aloillakin kokoaikatyöstä maksettaviin palkkoihin. Keskipalkkana voidaan pitää nykyisin noin 2 400—2 500 euroa kuukaudessa. Hallituksen esittämä mitoitus on tähänkin nähden perusteltu.

d) Työnantajarajaus

Matalapalkkatukea voitaisiin soveltaa lähtökohdaisesti kaikkiin muihin työnantajiin paitsi valtion ja sen laitoksiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on esittänyt huolensa siitä, että rajaus voi kiihdyttää keinotekoisesti valtion toimintojen ulkoistamiskehitystä. Tuen tulisi kuitenkin kohdella kaikkia työnantajia ja kaikkia ikääntyneitä työntekijöitä tasapuolisesti, eikä se saisi vääristää kilpailua. Valiokunta on huomauttanut lisäksi siitä, että osa joidenkin valtion laitosten, kuten Helsingin yliopiston, rahoituksesta tulee eri lähteistä valtion talousarvion ulkopuolelta. Lakiehdotuksen mukainen rajaus merkitsisi sitä, että laitos ei voisi saada matalapalkkatukea riippumatta siitä, mistä työntekijän palkkaamiseen tarvittava rahoitus tulee. Valiokunta on esittänyt näistä syistä pohdittavaksi, tulisiko lakiehdotusta muuttaa siten, että valtion työntekijät tulisivat kohdelluiksi tasa-arvoisesti muiden työntekijöiden kanssa.

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esityksessä olevaa rajausta perusteltuna eikä esitä siihen muutosta. Valtiotyönantajan mukanaolo merkitsisi käytännössä sitä, että tukiraha kierrätettäisiin valtion talousarviossa momentilta toiselle ilman, että sillä olisi vaikutusta kannuste- ja ohjauskeinojen käyttöön. Kierrätys tekisi valtion talousarviosta kuitenkin aiempaa monimutkaisemman ja vaikeammin seurattavan. Lisäksi valtio on sitoutunut osaltaan tukemaan ikääntyneiden matalapalkkaisten henkilöiden työllistymistä.

Toisin kuin valtio, kunnat voisivat kuulua tuen piiriin. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että tukeen oikeutetuista työntekijöistä vajaat 40

prosenttia työskentelee nimenomaan kunnan palveluksessa. Tämä vastaa myös Kuntaliiton laskelmia. Tuen piiriin kuuluisi kunta-alan henkilöstöstä kaikkiaan 8,5 prosenttia.

Kuntien mukanaolo tuen saajien joukossa on herättänyt arvostelua valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, koska suuri osa nettomääräisestä tuesta tulisi kohdistumaan kuntatyönantajaan. Lisäksi myös työntekijäkohtainen tuki olisi tosiasiallisesti kuntatyönantajalla muita suurempi, koska kunnat eivät yleensä joudu maksamaan saamastaan tuesta veroa, kuten muut työnantajat.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä on perusteltua, että kuntatyönantajat sisällytetään tuen piiriin esitetyistä kritiikistä huolimatta. Kuntia ja niiden palveluksessa olevia ikääntyneitä matalapalkkaisia työntekijöitä ei ole perusteltua asettaa lähtökohtaisesti muita heikompaan asemaan. Kuntaliitto on todennut lisäksi kuntien kireään taloustilanteeseen viitaten, että kaikki kuntien ja kuntayhtymien työvoimakustannuksiin suunnattava tuki helpottaa työllisyyden ylläpitämistä ja mahdollisuuksia palkata lisää tarvittavaa työvoimaa lakisääteisiin peruspalvelutehtäviin. Kunnat joutuvat joka tapauksessa arvioimaan osaltaan matalapalkkatuen edellyttämien tietoteknisten ja hallinnollisten muutosten aiheuttamien lisäkustannusten suhdetta saatavaan hyötyyn nähden. Työllistämisen esteinä voivat lisäksi olla esimerkiksi työntekijöiden riittävien muodollisten kelpoisuusvaatimusten puute.

Tuen vaikuttavuus

Matalapalkkatuen määräksi on arvioitu vuositasolla noin 120 miljoonaa euroa staattisen laskelman mukaan. Tuen piirissä olisi silloin 95 000 henkilöä eli 5 prosenttia palkansaajista ja runsas viidennes yrityksistä. Tuen arvioidaan parantavan työllisyyttä noin 1 900 henkilötyövuodella.

Esityksen saamassa osin varauksellisessa vastaanotossa on epäilty ennen kaikkea tuen vaikuttavuutta. Lisäksi sen kustannuksia uutta työpaikkaa kohden on paljoksuttu. Työelämä- ja

tasa-arvovaliokunta on niin ikään huomauttanut näistä seikoista.

Hallituksen esityksen mukainen tukimalli on pyritty rakentamaan mahdollisimman yksinkertaiseksi ja käytännölliseksi sekä tuen saajan että valvonnan kannalta. Tämä on erityisen tärkeää, koska tuki on oma-aloitteinen, ja jokaisen työnantajan on siten itse pystyttävä laskemaan tuen määrä. Esimerkiksi useimmat valmisteluvaiheissa pohdituista vaihtoehtoista palkkakäsittelystä osoittautuivat liian monimutkaisiksi.

Valiokunta katsoo, ettei tuen kohdistaminen vaihtoehtoisesti vain uusiin työsuhteisiin olisi sekään hyvä ratkaisu. Se voisi johtaa irtisanomisiin, jotta uudesta työsuhteesta saataisiin tukea. Ehdotettu tukimuoto parantaa siten jo töissä olevien työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla. Ikääntyvien työntekijöiden kannalta se on erityisen perusteltua, kuten edellä on jo todettu.

Seuranta

Työnantajan matalapalkkatuki on määräaikainen kokeilu. Sitä voidaan kehittää saatujen kokeilujen perusteella. Sen vuoksi on tärkeää, että kokeilun vaikutuksia seurataan huolellisesti. Tuen ehtoja tulisi myös muuttaa tarvittaessa jo kokeilukauden aikana, jos niiden vaikutukset ovat ei-toivottuja tai jos on nähtävissä, ettei tuella saavuteta niitä tavoitteita, joita sille on asetettu. Valtiovarainvaliokunta pitää aiheellisenä näistä syistä, että tuen vaikutuksista annetaan selvitys vuoden 2009 talousarvioesityksen yhteydessä.

Valtiovarainvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä sitä, että hallitus tutkii myös muita keinoja, joilla ensimmäisen työntekijän palkkaamiskynnystä voitaisiin alentaa.

Lakialoitteet

Valiokunta on päätenyt käsittelemiensä lakialoitteiden suhteen kielteiselle kannalle.

Yksityiskohtaiset perustelut

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan kaksi lakiesitystä, joilla on vaikutusta myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen säännöksiin.

2 §

Hallituksen esityksessä laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 144/2005 vp) ehdotetaan ensinnäkin, että rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain (627/1978) nimike muutetaan. Laki koskisi jatkossa yksinomaan tulon verottamista. Valiokunta ehdottaa, että muutos otetaan huomioon tämän lain 2 §:n 3 kohdassa, jossa palkan määrittelyssä on viitattu mm. rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annettuun lakiin.

5 ja 13 §

Hallituksen esityksessä julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp) ehdotetaan puolestaan muutoksia työllistämistukijärjestelmään. Tarkoitus on, että yhdistelmätuki lopetetaan ja työnantajalle maksettava työllistämistuki muutetaan palkkatueksi. Muutos vaikuttaisi myös nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen 5 §:ään, jossa on säädetty näiden tukien vaikutuksesta matalapalkkatukeen. Valiokunta ehdottaa, että muutos otetaan huomioon tämän lain 5 §:ssä. Lisäksi voimaantulosäännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa 5 §:n rajaus säädettäisiin koskemaan myös työllistämistukea ja yhdistelmätukea, jota työnantaja on saanut lain voimaan tullessa voimassa olleiden julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain (1290/2002) säännösten nojalla. Samalla hallituksen esityksessä oleva 13 §:n 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 §, 5 § ja 13 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että lakialoitteet LA 100/2004 vp ja LA 132/2005 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) *palkalla* ennakkoperintälain 13 §:ssä ja rajoitetusti verovelvollisen tulon (*poist.*) verottamisesta annetun lain (627/1978) 4 §:ssä tarkoitettua, työnantajan kalenterikuukauden aikana maksamaa palkkaa, lukuun ottamatta lomarahaa ja lomakorvausta; palkalla ei kuitenkaan tarkoiteta muun kuin Suomessa tai toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa asuvan verovelvollisen saamaa palkkaa.

5 §

Muiden tukien vaikutus

Työnantaja ei ole oikeutettu matalapalkkatukeen, jos työnantaja on saman työntekijän perusteella *samalta ajalta* saanut julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaista *palkkatukea*. (*Poist.*)

13 §

Voimaantulo

(1 mom. kuten HE)

Mitä 5 §:ssä säädetään palkkatuen vaikutuksesta, sovelletaan myös työllistämistukeen ja yhdistelmätukeen, jota työnantaja on saanut tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain (1290/2002) säännösten nojalla. (Uusi)

(3 mom. kuten HE:n 2 mom.)

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Matti Saarinen /sd
jäs.	Jyri Häkämies /kok	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Jari Koskinen /kok	vjäs. Janina Andersson /vihr
	Pekka Kuosmanen /kok	Eva Biaudet /r
	Reijo Laitinen /sd	Arto Bryggare /sd
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Mikko Immonen /vas
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Bjarne Kallis /kd (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Mikko Kuoppa /vas
	Pirkko Peltomo /sd	Eero Lämsä /kesk (osittain)
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Maija Rask /sd (osittain)
	Markku Rossi /kesk (osittain)	Sari Sarkomaa /kok.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esitys väliaikaisesta matalapalkkatuesta on monessa suhteessa ansiokas. Ikääntyneiden työnhakijoiden erityisongelmat edellyttävät toimenpiteitä. Hallituksen esitys ja valtionvarainvaliokunnan mietintö eivät kuitenkaan esitä parannusta 1990-luvun alussa työmarkkinoille tulleen lamasukupolven erityisongelmiin. Erityisen puutteellinen on myös työnantajan määritelmä, koska sen piiriin eivät kuulu valtio ja Helsingin yliopisto työnantajina.

Valtion ja Helsingin yliopiston rajaaminen pois matalapalkkatuen soveltamisalasta on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Myös valtiotyönantaja ja Helsingin yliopisto voivat edistää matalapalkkaisten työntekijöiden työllistymistä. Jos valtiotyönantaja rajataan tuen ulkopuolelle, syntyy voimakas kannustin ulkoistamiseen, mikä tuskin on lain yleisten tavoitteiden mukaista. Jos siivousyritys voi saada matalapalkkatukea ja valtiotyönantaja ei, syntyy jälkimmäiselle voimakas paine ulkoistaa siivouspalvelut kokonaan.

Koska matalapalkkatuessa on kysymys määraikaisesta kokeilusta, jonka vaikutuksia on tarkoitus tutkia kokeilun aikana, on perusteltua suunnata kokeilu kahdelle erilaiselle ikäryhmälle. Näin saataisiin monipuolisempia tuloksia uudistuksen vaikutuksista vaikeasti työllistyvän työvoiman kysyntään, se työttömyyden ehkäisyyn ja uusien työpaikkojen syntyyn. Hallituksen esitys tuen rajaamisesta yli 54-vuotiaisiin on sinänsä perusteltu siksi, että tässä ikäryhmässä työttömäksi joutumiseen sisältyy voimakas riski pitkäaikaistyöttömyyteen. Uusien työntekijöiden rekrytointia tapahtuu tästä ikäryhmästä valittavan vähän.

Ikääntyneiden työntekijöiden ongelmien ratkaisun lisäksi nuorisotyöttömyyden purkuun on suunnattu erityisiä toimenpiteitä, kuten alle 25-vuotiaita palveleva nuorten yhteiskuntatukuu, jolla on saatu aikaan positiivisia tuloksia. Sen si-

jaan nuorten aikuisten ryhmään ei ole panostettu, vaikka juuri tässä ikäryhmässä ongelmat työurassa pitävät sisällään hyvin pitkäaikaisen ja sekä inhimillisesti että valtiontaloudellisesti kalliin syrjäytymisen riskin.

1990-luvun alun lama synnytti Suomeen poikkeuksellisen sukupolven, ns. lamasukupolven. Sen edustajia yhdistää aika, jolloin he 1980-luvulla tapahtuneen ammattiin opiskelun jälkeen alkoivat etsiä töitä 1990-luvun alun poikkeuksellisen lamakauden aikana. Tutkimusten mukaan heidän työllistymisensä on vaikeampaa kuin sitä ennen tai sen jälkeen syntyneiden. Hallituksen esityksessä todetaan, että ikääntyneiden työllisyysaste nousi keskimääräistä nopeammin laman jälkeen.

Lamasukupolven väliinputoamista kuvaa se, että ensimmäistä kertaa Suomen historiassa tämänikäisten tulotaso on ollut matalampi kuin edellisellä sukupolvella samassa iässä. Hallituksen esitys jättää tämän ryhmän huomioimatta rajatessaan lain soveltamisalan ikääntyneisiin työntekijöihin. Olisikin perusteltua laajentaa kokeilu myös lamasukupolven ikäryhmään. Tämä on perusteltua myös kokeilusta saatavien tuloksien arvioinnin kannalta, sillä on perusteltua olettaa, että yli 54-vuotiaisiin suunnatun tuen työllisyshyödyistä merkittävä osa koostuu siitä, etteivät he joudu työttömiksi.

Sekä valtion ottaminen mukaan kokeilun piiriin että kokeilun laajentaminen vuosina 1965—1975 syntyneisiin korottavat lakiesityksen kustannusvaikutuksia. Tämän vuoksi on perusteltua, että matalapalkkatukikokeilun voimassaoloaika lyhennetään kahdella vuodella.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si 2, 3 ja 13 § muutettuina seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotukset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *työnantajalla* ennakkoperintälain 14 §:ssä tarkoitettua työnantajaa (*poist.*);
(2 ja 3 kohta kuten VaVM)

3 §

Matalapalkkatuki

Työnantaja on palkanmaksukuukaudelta oikeutettu matalapalkkatukeen, jos
(1 ja 2 kohta kuten VaVM)

3) *työntekijä on syntynyt vuosina 1965—1975 tai* työntekijä on viimeistään palkanmaksukuukauden aikana täyttänyt 54 vuotta.

(2—4 mom. kuten VaVM)

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2006, ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2008.

(2 mom. kuten VaVM)

Tätä lakia sovelletaan vuosina 2006—2008 maksettaviin palkkoihin.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Janina Andersson /vihr

VASTALAUSE 2

Perustelut

Valtiovarainvaliokunta esittää kokoomuksen eduskuntaryhmän lakialoitetta LA 132/2005 vp hylättäväksi. Lakialoitteessa hallituksen esitystä ehdotettiin laajennettavaksi niin, että uuden matalapalkkatukijärjestelmän piiriin kuuluisi kaikki matalapalkkainen työ. Valiokunnan hyväksymässä hallituksen tukimallissa työnantaja olisi oikeutettu matalapalkkatukeen ainoastaan, jos hänen palveluksessaan on 54 vuotta täyttänyt työntekijä, jolle kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on 900—2 000 euroa kuukaudesta.

Hallituksen esityksen mukaan matalapalkkatuen piirissä olisi noin 95 000 henkilöä. Tuen rajaamista näin pienelle joukolla voidaan perustella oikeastaan vain tukijärjestelmän kustannusten pienemisellä verrattuna laajempaan tukimalliin. Matalapalkkatuen määräksi vuositasolla arvioidaan 120 miljoonaa euroa. Tämä summa on pienempi kuin vuoden 2005 kehysriihessä päätetty panostus ja tuntuvasti pienempi kuin päähallituspuolue keskustan vaaliohjelmassaan tarkoitukseen lupaama 500 miljoonaa euroa. Hallituksen osoittama panostus ei ole riittävä aikaansaamaan todellisia työllisyysvaikutuksia. Hallitus itse arvioi tukijärjestelmällä voitavan parantaa työllisyyttä vain noin 1 900 henkilötyövuodella.

Tuen kohdentaminen rajatusti vain yli 53-vuotiaille ei vastaa tukimallin alkuperäistä tavoitetta. Hallituksen esittämä malli koskee hyvin pientä osaa työvoimasta, arvion mukaan vain noin 3 %:a palkansaajista. Tuen ulkopuolelle jäisi suuri osa työvoimaa, jolla on 54 vuotta täytäneiden tapaan ongelmia työllistyä ja pysyä työllisinä. On selvä, että ikääntyvien työllisyysasteen nostaminen ja heidän pitämisenä työelämässä nykyistä pidempään ovat äärimmäisen tärkeitä työllisyyden kehityksen kannalta. Matalapalkkatuen kohdentaminen vain ja ainoastaan tähän ryhmään ei kuitenkaan ole oikea ratkaisu, sillä tavoitteena ei voi olla vain näin rajatun

työllisten joukon tukeminen. Matalapalkkaaloilla työn kokonaishinnan korkeus ei ole kiinni työntekijän iästä, vaan ongelmat koskevat kaikkea matalapalkkaista työtä.

Ikärajoitteen vuoksi suuri osa hallituksen mallin mukaisesta tuesta (hallituksen esityksen mukaan 40 %) tulee kohdistumaan kunnille, jotka työllistävät suhteellisesti enemmän matalapalkkaisia ja iäkkäämpiä palkansaajia. Nykyhallituksen toimista johtuen kuntatalouden tilanne on kuitenkin niin heikko, etteivät kunnat tuesta huolimatta voi juurikaan luoda uusia työpaikkoja. Työpaikkojen luominen yksityiselle sektorille vaatisi ikärajoitteen poistamista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että nuorilla aikuisilla, jotka tulivat työelämään 1990-luvun laman aikana, on tutkimusten mukaan ollut suuria vaikeuksia päästä sisälle työelämään ja heidän joukossaan on runsaasti pitkäaikaistyöttömiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että näiden ikäryhmien erityisongelmat otetaan huomioon. Tuen tulisi siis kohdistua myös nuorempiin työntekijöihin, joiden työllisyysaste on kehittänyt viime vuosina selvästi ikääntyneitä työntekijöitä heikommin. Alentamalla nuorten työntekijöiden palkkaamisen kustannuksia voitaisiin tehokkaammin edistää uusien työpaikkojen syntyä erityisesti yksityiselle palvelusektorille ja samalla ehkäistä nuorten syrjäytymistä.

Hallitus on myös päättänyt hallituksen esitystä laatiessaan kahteen erilliseen kertaan kaventaa tukeen oikeutettujen henkilöiden joukkoa kiristämällä tukeen oikeuttavaa kuukausittaista vähimmäistyöaikaa nostamalla se ensin 100 tunnista 120 tuntiin ja sitten edelleen 140 tuntiin. Tämä tuen ehtojen muutos heikentää matalapalkkatuen työllisyysvaikutuksia erityisesti pienemmissä yrityksissä ja aloilla, joilla työntekijät tekevät tyypillisesti keskimääräistä lyhempää työviikkoa (esimerkiksi kaupan alalla). Samalla heikennetään niiden työntekijöiden

asemaa, jotka yksilöllisen elämäntilanteensa vuoksi haluavat tehdä lyhyempää työviikkoa.

Kokoomuksen tukimalli muistuttaa toteutuksensa puolesta hallituksen tukijärjestelmää, mutta mallissamme tuki ulotetaan koskemaan kaikkea matalalla palkalla tehtävää työtä työntekijästä riippumatta. Tämän vuoksi esitämme hallituksen esityksen 3 §:n 1 momentin 3 kohtaa poistettavaksi. Samoin esitämme 140 tunnin vähimmäistyöaikavaatimusta laskettavaksi takaisin hallituksen alkuperäisen esityksen mukaiseen 100 tuntiin. Tämä vaatii hallituksen esityksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan muuttamista.

Kokoomuksen tavoitteena on osoittaa matalapalkkatukikokeiluun vuositasona 450 miljoonaa euroa, eli 330 miljoonaa euroa enemmän kuin hallituksen tukimallissa on esitetty. Aiheutuvas- ta 330 miljoonan euron lisäkustannuksesta vähintään 100 milj. euroa olisi uudelleen kohden- nettavissa aktiivisen työvoimapolitiikan määrärahoista. Kyse olisi tällöin työllisyyden hoitoon tarkoitettujen määrärahojen ohjaamisesta uudentyyppiseen, tuloksekkaampaan ja todellisia työpaikkoja luovaan toimintaan. Kokoomuksen eduskuntaryhmä on jättänyt matalapalkkatukiesityksen korjaamista koskevan talousarvioaloitteen. Työnantajakustannuksia alentamalla kyetään luomaan todellisia, pysyviä työsuhteita tehokkaammin kuin aktiivitoimenpiteillä. Käytännössä on selvää, että uusien työpaikkojen syntyminen merkitsee valtiolle työttömyysturvamenojen pienentymistä ja verotulojen kasvua. Tämä vähentää ainakin pidemmällä aikavälillä uudistuksen vaikutuksia budjetin tasapainoon.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait- si 2 ja 3 § muutettuina seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotukset

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1 kohta kuten VaVM)

2) *kokoaikaisella työllä* sellaista työtä, jota on kalenterikuukauden aikana tehty vähintään 100 tuntia; tuntimäärään lasketaan mukaan työtun- nit, joilta palkkaa on maksettu, sekä tunnit, joil- ta työnantajalla on lain tai työehtosopimuksen mukaan palkanmaksuvelvollisuus, vaikka työn- tekijä on ollut poissa työstä;

(3 kohta kuten VaVM)

3 §

Matalapalkkatuki

Työnantaja on palkanmaksukuukaudelta oi- keutettu matalapalkkatukeen, jos

1) työntekijälle kalenterikuukauden aikana maksettu palkka on yli 900 euroa ja alle 2 000 euroa *ja*

(2 kohta kuten VaVM)

(3 kohta *poist.*)

(2—4 mom. kuten VaVM)

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Jyri Häkämies /kok
Jari Koskinen /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Irja Tulonen /kok
Sari Sarkomaa /kok

VASTALAUSE 3

Perustelut

Hallituksen esitys laiksi väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta sisältää lukuisia periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia.

Ensinnäkin matalapalkkatuen panos-tuotos-suhde on hallituksen esityksen perusteluidenkin mukaan tavattoman huono. Arviodulla 120 miljoonan euron panostuksella saadaan aikaan vain 1 900 työpaikkaa vuositasolla ja suora työttömyyttä vähentävä vaikutus voi jäädä tätäkin pienemmäksi. Siten syntyvän työpaikan hinta kohoaa hyvin korkeaksi. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että 120 miljoonalla eurolla voitaisiin työllistää kokovuotisesti noin 20 000 työntöntä, jos raha käytettäisiin työnantajalle maksettaviin työllistämistukiin. Myöskään tuen vaikutusta ikääntyvien työntekijöiden työuran jatkamiseksi ei kyetä uskottavasti osoittamaan. Ikääntyvien väestöryhmien työllisyysaste kasvaa, ja suuntauksen oletetaan vahvistuvan ja jatkuvan tulevaisuudessa ilman matalapalkkatukeakin.

Mekanismi, jossa työnantaja saa julkisen sektorin tukea sillä perusteella, että maksaa riittävän pientä palkkaa, on kestävä. Työttömien köyhien rinnalle uhkaa kasvaa työssä käyvien köyhien ryhmä, sillä työmarkkinoilla työskentelee jo nyt työntekijöitä, jotka eivät tule palkallaan toimeen. Hyvin usein kyse on naisista, jotka työskentelevät palvelualoilla. Siksi lakiesitys voi kasvattaa sukupuolten välisiä palkkaeroja. Tätä näkökulmaa esityksen perusteluissa ei ole huomioitu.

Matalapalkkatuki voi luoda kaksinkertaisen kannustin- ja palkkaloukun. Tuki kohdistuu jo 900 euroa kuukaudessa ansaitseviin eli hyvin pienipalkkaisiin työntekijöihin. Malli ei myöskään kannusta työnantajaa maksamaan yli 1 600 euroa kuukaudessa, sillä tuon rajan jälkeen tuki alenee huomattavasti ja palkankorotus heijastuu voimakkaana tuen alenemana. Asiantuntijakuulemisen aikana arviot tuen vaikutuksesta palkan määräytymisen mekanismiin poikkesivat toisistaan huomattavasti.

Työnantajille suunnattava matalapalkkatuki on luonteeltaan vastikkeeton, eikä sillä ole mitään konkreettista kytkentää uusien työntekijöiden palkkaamiseen. Tuki annetaan kaikille työnantajille, ja se vuotaa myös yrityksiin, joilla olisi muutenkin palkanmaksukykyä. Parempi malli olisi esimerkiksi tuki, joka maksettaisiin pienyritykselle ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen ilman kytkentää maksettavan palkan suuruuteen. Jos halutaan tukea erityisesti iäkkämpiä työttömiä ja työntekijöitä, voitaisiin välillisiä työnantajakuluja alentaa kajoamatta edes välillisesti palkkatasoon.

Matalapalkkatuki ei koske valtiota. Se voi saada aikaan toimintojen ulkoistamista, koska säästöpainee valtion organisaatioissa ovat kovat ja muut työnantajat asetetaan mallissa parempaan kilpailuasemaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Iivo Polvi /vas
Mikko Immonen /vas
Mikko Kuoppa /vas

VASTALAUSE 4

Perustelut

Hallituksen esitys (HE 146/2005 vp) työnantajan matalapalkkatuesta tulisi koskemaan noin 95 000 henkeä. Kustannusten arvioidaan nousevan noin 120 miljoonaan euroon ja tuen arvioidaan parantavan työllisyyttä noin 1 900 henkilötyövuodella. Kustannukset yhtä työpaikkaa kohhti nousevat näin ollen yli 60 000 euroon vuodes-

sa. Epäselväksi jää tuen vaikutus nykyisten työpaikkojen säilymiseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2005

Bjarne Kallis /kd