



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevan esitysluonnoksen perusteella saa pääosin käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Tutkimus- ja tilastotiedon esittäminen selkeyttää esitysluonnosta. Taloudellisia vaikutuksia on käsitelty pääosin perusteellisesti, mutta vaikutuksia eri kohderyhmille tulisi vielä konkretisoida.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvata selkeämmin myös muita esityksen kohderyhmiin kohdistuvia vaikutuksia kuin vaikutuksia työllisyyteen. Esimerkiksi lyhyt arvio siitä, miten ehdotukset parantavat eri kohderyhmien asemaa tai lisäävätkö muutokset henkilöiden yhdenvertaisuutta.
- ii) Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi muutoksen kielteisiä vaikutuksia, esimerkiksi vaikutuksia erilaisille yhdistyksille ja säätiöille.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Lisäksi muutettaisiin työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia, työsopimuslakia ja työttömyysturvalakia. Sosiaalisista yrityksistä annettu laki kumottaisiin.

Esitys liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen lisätä palkkatuen käyttöä yksityisellä sektorilla. Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa palkkatukea koskevia säännöksiä ja lisätä siten palkkatuen käyttöä erityisesti



yrityksissä. Palkkatuen käytön lisäämisellä yrityksissä pyritään lisäämään palkkatuen vaikuttavuutta ja nostamaan tätä kautta työllisyysastetta.

Palkkatukijärjestelmää yksinkertaistettaisiin rajaamalla palkkatuki sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä. Palkkatukea voitaisiin jatkossa myöntää nuorten, ikääntyneiden, perusasteen koulutuksen varassa olevien, maahanmuuttajien ja vähintään kuusi kuukautta ansiotyötä vailla olleiden sekä alentuneesti työkykyisten työllistymisen edistämiseen. Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää myös muiden työttömien työnhakijoiden palkkakustannuksiin. Palkkatukijärjestelmää yksinkertaistettaisiin myös yhdenmukaistamalla palkkatuen määrää ja kestoja.

Työnantajaa koskevia palkkatuen myöntämisedellytyksiä muutettaisiin siten, että palkkatuen myöntämiselle ei olisi estettä, jos työnantaja on palkannut 12 edellisen kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanomiensa työntekijöiden tilalle vastaavan määrän työntekijöitä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki. Tuki myönnettäisiin ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntämisestä sekä kuntien velvoitetyöllistämiseen liittyvästä tuesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksen valmistelun taustalla on hallitusohjelmaan sisältyvät palkkatukea koskevat kirjaukset, sillä hallituksen tavoitteena on lisätä merkittävästi palkkatuen käyttöä yrityksissä. Hallituksen tavoitteena on myös kolmannen sektorin palkkatuen uudistaminen. **Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksesta saa pääosin käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. **Arviointineuvosto toteaa**, että asiaan vähemmin perehtyneelle lukijalle voi kuitenkin jäädä epäselväksi, onko nykytilassa esiintynyt jotakin suurempia epäjohtonmukaisuuksia tai puutteita, jonka vuoksi sääntelyä yksinkertaistetaan. Lisäksi esitysluonnoksesta voi jäädä hieman epäselväksi, saavutetaanko ehdotetuilla keinoilla muutokselle asetetut tavoitteet.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen kokonaisvaikutusten arviointia on vaikeuttanut ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät erilaiset elementit, jotka osin risteävät muiden uudistuksen osa-alueiden kanssa. Vaikutusten



arviointiin on sisällynyt epävarmuuksia, joita on kuvattu esitysluonnoksessa. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa nostetaan esille vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet.

Arviointineuvosto toteaa, että esityksen vaikutusten arviointi painottuu taloudellisten vaikutusten ja julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Esitysluonnoksessa arvioidaan vaikutuksia vammaisten, nuorten, maahanmuuttajien ja 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvata myös muita esityksen kohderyhmiin kohdistuvia vaikutuksia. Esitysluonnosta konkretisoisi lyhyt arvio siitä, miten ehdotukset parantavat eri kohderyhmien asemaa tai lisäävätkö muutokset henkilöiden yhdenvertaisuutta. Esimerkiksi, miten palkkatuki vaikuttaa palkkatuella palkatun käytettävissä oleviin tuloihin ja sitä kautta yleisimmin tulonjakoon tai mikä vaikutus työllistymisellä on työttömän henkilön sosiaaliseen hyvinvointiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty aihetta runsaasti taloustieteellisestä näkökulmasta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen taustalla käytetyt laskelmat olisi hyvä avata esimerkiksi erillisessä liitteessä, johon lukijat halutessaan voivat syventyä tarkemmin.

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnokseen sisältyvä katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön ja ulkomailla käytettyihin palkkatukiohjelmiin on havainnollinen. Esitysluonnoksesta ilmenee, että edellä mainittua katsausta on hyödynnetty pohdittaessa muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu selkeästi, millä tavalla osin jopa melko kriittinen lausuntopalaute on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa ja miten se on vaikuttanut esityksen sisältöön.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että työ- ja elinkeinoministeriö seuraa uudistuksen vaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan pidemmällä aikavälillä uudistuksen jälkeistä palkkatuen vaikuttavuutta on mahdollista arvioida myös erillisen tutkimushankkeen kautta. Lausuntopalautteen perusteella muutoksella voi olla odottamattomia vaikutuksia esimerkiksi yhdistysten ja säätiöiden toimintaan. **Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja myös odottamattomia vaikutuksia tunnistetaan.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia julkiseen talouteen on kuvattu riittävästi.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen yhtenä tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää osin epäselväksi, voiko esitysluonnoksella olla odottamattomia



vaikutuksia yritysten palkkatuen käyttöön. Voiko olla riskinä, etteivät yritykset palkkaa riittävässä määrin henkilöitä palkkatuella tai palkkatuen käyttö keskittyy vain tietyn tyyppisiin kuten esimerkiksi pieniin yrityksiin?

Esitysluonnoksessa todetaan, että palkkatuki ei saa vääristää samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua. Koska palkkatuki myönnetään kompensoimaan ammatillisen osaamisen puutteista tai vammasta tai sairaudesta johtuvaa alentunutta tuottavuutta, palkkatuen ei oikein kohdennettuna tulisi lähtökohtaisesti vääristää kilpailua. Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten arvioidaan lisäävän palkkatuetun työn määrää erityisesti yrityksissä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi vielä arvioida, voiko palkkatuetun työn määrän lisääntymisellä yrityksissä olla kilpailuvaikutuksia.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan kotitaloudet eivät nyky sääntelyn aikana ole olleet merkittäviä palkkatuella työllistäjiä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkkatukea ei jatkossa myönnettäisi kotitalouksille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksen vaikutuksia kotitalouksiin on esityksen tavoitteet (palkkatuen käytön lisääminen yrityksissä ja kolmannella sektorilla) huomioon ottaen arvioitu riittävästi.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan palkkatuen kysynnän arvioidaan osittain lisääntyvän ja osittain vähenevän. Palkkatukea koskevien päätösten määrä voi kasvaa, jos kysyntä lisääntyy. Esitysluonnoksen mukaan esitykseen sisältyy kuitenkin useita hallinnollista työtä keventäviä elementtejä. Lisäksi hallinnollinen työ keskittyy tukea myöntäviin työ- ja elinkeinotoimistoihin sekä tuen maksatuksesta ja takaisinperinnästä vastaavalle KEHA-keskukselle. Ehdotettu sääntely edellyttäisi kuitenkin merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen vaikutuksia viranomaisiin sekä tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia on arvioitu riittävästi.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen työllisyysvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty tutkimustietoa palkkatuen vaikuttavuudesta. Kuitenkaan konkreettisia esimerkinomaisia vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden arkeen ei ole kuvattu syvällisesti¹. Miten eri kohderyhmät hyötyvät ehdotetusta sääntelystä ja miten heidän asemansa muutoksen kautta paranee?

¹ Esimerkiksi lausuntopalautteen perusteella yhdistysten toimintamahdollisuudet ja mahdollisuudet työllistää voivat heikentyä, joten esityksen vaikutukset kohderyhmille voivat olla moninaiset.



Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksesta ilmenee muutoksen myönteiset vaikutukset työllisyyteen ja esitysluonnoksen mukaan tutkimustieto puoltaa palkkatuen painottumista yrityssectorille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu riittävästi muutoksen kielteisiä vaikutuksia erilaisille yhdistyksille ja säätiöille. Vaikutusarviointiohjeistuksen mukaan vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä kuin sen kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista².

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen vaikutuksia sukupuoleen. Esitysluonnoksessa todetaan, että palkkatuetussa työssä on hieman enemmän miehiä kuin naisia. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettujen muutosten myötä palkkatuetussa työssä olevien miesten osuuden on arvioitu kasvavan ja naisten osuuden vähenevän.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (TEM074:00/2019), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.7.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. elokuuta 2022

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeet, 2007, s.8.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.