



11.5.2022

1/4

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

55 vuotta täyttäneiden työllistymistuki

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja kasvupalvelut -osasto on pyytänyt 20.4.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *55 vuotta täyttäneiden työllistymistuki* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä toimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö sekä asiaa koskeva 1.4.2022 päiväty luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta liitteenä). Samasta hallituksen esityksen palkkatukea koskevasta ohjelmasta on myös pyydetty erillinen lausunto.

Ohjelman tavoitteet ja sisältö

Hallitus linjasi joulukuussa 2020 toimenpiteistä 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseksi. Yhtenä toimenpiteenä linjattiin 55 vuotta täyttäneiden 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä olleiden oikeudesta 70 % palkkatukeen 10 kuukauden ajalta 25 viikkotunnilta. Ohjelman tarkoituksena on edistää pitkään työttömänä olleiden 55 vuotta täyttäneiden työllisyyttä parantamalla heidän ammatillista osaamistaan tai yrittäjävalmiuksiaan. Avustuksesta säädettäisiin ehdotetun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 a luvussa. Lisäksi avustuksen enimmäismäärästä säädettäisiin erikseen annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Avustuksen enimmäismäärä määräytyisi samalla tavalla kuin palkkatuessa. Ohjelman sisältöä tarkemmin esittelevän hyvän tuen edellytyksiä koskevan lausuntopyynnön mukaan palkkatuen nykytasot eivät ole riittävästi houkutteleet yrityksiä työllistämään ikääntyneitä pitkään työttömänä olleita henkilöitä. Tavoitteena on lisätä erityisesti yrityksiin työllistämistä, koska tutkimusten mukaan parhaat työllisyysvaikutukset ovat yrityksiin työllistämisellä. Yritykset työllistävät erityisesti lyhyemmän aikaa työttömänä olleita henkilöitä sekä osatyökykyisiä. Ohjelman budjetti on lausuntopyynnön

mukaan 20 miljoonaa euroa. Avustus maksetaan budjettimomentilta 32.30.55 (toimet työurien pidentämiseksi, arviomääräraha).

Ohjelmalla edistettäisiin pitkään (vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana) työttömänä olleiden 55 vuotta täyttäneiden työttömien mahdollisuuksia työllistyä. Työnantajalle korvattaisiin osa henkilön palkkakustannuksista, jotta työnantaja olisi valmis ottamaan henkilön töihin työttömyyden kestosta ja henkilön iästä huolimatta. Nykyiset avustusmuodot eivät ole riittävällä tavalla edistäneet 55 vuotta täyttäneiden työllistymistä, sillä pitkäaikaistyöttömyys on kohderyhmän kohdalla yleistä, yleisille työmarkkinoille siirtyminen on vähäistä ja palkkatuki kohdentuu muita ikäluokkia enemmän kuntiin ja kolmannelle sektorille, joihin työllistämisen vaikuttavuus on heikkoa. Kohderyhmän työllisyyden edistämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön uusi palkkakustannuksiin myönnettävä avustus, joka kompensoisi palkkakustannuksia nykyistä palkkatukea enemmän. Lisäksi avustuksen tulisi olla ehdoiltaan mahdollisimman suoraviivainen ja taata riittävä työaika osaamisen kehittämiseksi ja riittävän kokemuksen saamiseksi avoimille työmarkkinoille työllistymisen näkökulmasta.

Ehdotettu avustus myönnettäisiin työnantajalle, jos laissa säädetyt edellytykset myöntämiselle täyttyvät. Myöntäminen edellyttäisi (kaikki ehdot tulee täyttyä):

- 1) Työsuhteeseen palkattava työtön työnhakija on täyttänyt 55 vuotta.
- 2) Työsuhteeseen palkattava työtön työnhakija on ollut työttömänä välittömästi tuen myöntämistä edeltävien 28 kuukauden aikana vähintään 24 kuukautta.
- 3) Työsopimuksessa taattu vähimmäistyöaika on 25 tuntia viikossa tai, jos alan säännöllinen enimmäistyöaika on alle 37,5 tuntia viikossa, vähintään 65 prosenttia alan säännöllisestä enimmäistyöajasta.
- 4) Työnantaja sitoutuu maksamaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaisen ja kohtuullisen palkan kyseisestä työstä. Jos alalla ei olisi työehtosopimusta, työstä maksettavaksi vähimmäispalkaksi katsottaisiin työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:ssä tarkoitettu kokoaikatyön palkka. Lakiehdotusta kirjoitettaessa tämä palkka on 25 tunnin työaikaan sovitettuna noin 756 euroa kuukaudessa.
- 5) Tuella palkattavan palkka ei määräydy yksinomaan työn tuloksen perusteella.
- 6) Työnantajaan työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä ei ole tuen hakemista edeltäneiden 12 kuukauden aikana vähentynyt tuotannollisista tai taloudellisista syistä tapahtuneen irtisanomisen seurauksena.
- 7) Työnantaja ei ole laiminlyönyt palkanmaksuvelvollisuuttaan tai velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja (tuen myöntöhetkellä maksamattomia palkkoja tai veroja, joiden maksaminen on myöhässä niille asetetusta määräajasta).
- 8) Työnantaja ei ole syylistynyt valtionavustuslain (2001/688) 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuun menettelyyn.
- 9) Työnantajalle ei ole aiemmin myönnetty 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea tai palkkatukea saman henkilön työsuhteesta aiheutuviin palkkakustannuksiin.
- 10) Työnantajalle ei ole myönnetty saman henkilön palkkauskustannuksiin muuta tukea.
- 11) Työsuhde, jota varten tuki on tarkoitettu, ei ole alkanut ennen kuin tuen myöntämisestä on tehty päätös.
- 12) Palkattava henkilö ei ole vuorotteluvapaalain (1305/2002) 9 §:ssä tarkoitettu sijainen.

Avustusta voisivat saada samat työnantajaryhmät kuin palkkatukea. Osa työnantajista harjoittaa taloudellista toimintaa ja osa ei. Palkkatuesta poiketen 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen edellytyksenä ei

arvioitaisi työllistettävän ammatillisen osaamisen puutteita tai tuottavuuden alenemaa haettavassa työtehtävässä, vaan avustus myönnettäisiin laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täytyminen

Toimenpiteet, jotka eivät täytä kaikkia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaisia valtiontuen kriteereitä eivät ole EU:n valtiontukisääntelyn piirissä. Tältä osin avustus myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio (Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kokeilukunnat). Avustus voi kohdentua taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle, jota pidettäisiin muodosta ja tavoitteista riippumatta perustamissopimuksen tarkoitamana ”yrityksenä”. Avustus voisi uhata vääristää kilpailua, sillä avustus voisi mahdollisesti parantaa tuen saajan asemaa verrattuna kilpaileviin yrityksiin, jotka eivät saa avustusta. Näin voisi tapahtua esimerkiksi tilanteessa, jossa kilpaileva yritys on jo palkannut muuten tukikelpoisen henkilön, jolle ehdot eivät mahdollista tukea tästä syystä. Vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida sulkea pois, koska avustus voi kohdentua myös kansainvälisesti kilpaillulle alalle. Lausuntopyynnössä katsotaan, että toimenpide ei kuitenkaan olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea, koska toimenpide ei ole valikoiva vaan kohdentuu kaikkiin yrityksiin tasapuolisesti.

Euroopan komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) katsotaan, että puhtaasti yleiset toimenpiteet, jotka eivät suosi vain tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa, eivät kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Kuitenkin myös sellaiset toimet, jotka vaikuttavat ensi näkemältä olevan kaikkiin yrityksiin sovellettavia, voivat olla tietyllä tavalla valikoivia, minkä vuoksi on katsottava, että niillä pyritään suosimaan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja. Komission mukaan tukikelpoisten yritysten suuri määrä (joka voi sisältää myös kaikki tietyn toimialan yritykset) tai niiden toimialojen monimuotoisuus ja koko, joilla yritykset toimivat, eivät riitä perusteeksi päätellä, että valtion toimenpide on yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, elleivät kaikki talouden alat voi hyötyä siitä. Se, että toimenpide ei ole suunnattu yhdelle tai useammalle etukäteen määritetylle yksittäiselle edunsaajalle vaan sen saamiselle on asetettu useita objektiivisia edellytyksiä, joiden täytyessä se voidaan myöntää edeltä määritellyn kokonaistalousarvion rajoissa määrittelemättömälle määrälle tuensaajia, joita ei ole alun perin yksilöity, ei riitä kyseenalaistamaan tuen valikoivuutta.

Oikeuskäytännössä (esim. C-15/14 P MOL, kohta 60) on kuitenkin tarkennettu, että tutkittaessa yleistä avustusjärjestelmää on selvitettävä, tuottaako asianomainen toimenpide – siitä huolimatta, että siitä on yleistä etua – etua yksinomaan tietyille yrityksille tai tietyille toimialoille. Toimenpidettä ei sovelleta alueellisesti valikoivasti, joten tarkastelu keskittyy toimenpiteen mahdolliseen aineelliseen valikoivuuteen. Aineellisen valikoivuuden osalta vaikuttaa siltä, että ohjelma perustuu objektiivisiin kriteereihin eikä avustusta ole selvästi varattu esimerkiksi tietyille yrityksille tai tietyn oikeudellisen muodon omaaville yrityksille. Kriteerit täyttävän työntekijän osalta mikä tahansa yritys voisi työllistää kyseisen henkilön avustuskelpoisin ehdoin. Avustus ei siten olisi oikeudellisesti valikoiva. Lausuntopyynnöstä ei myöskään käy ilmi, että avustus olisi tosiasiallisesti suunniteltu joitakin yrityksiä tai tuotannonaloja suosivaksi. On mahdollista, että tietyt yleiseltä vaikuttavat ohjelmat voivat tosiasiaassa hyödyntää jotain alaa tai sektoria. Ohjelma on

kuitenkin suunniteltu työntekijän työllistymistä edistävästä näkökohdista lähtien eikä selvää valikoivaa vaikutusta voida havaita ennakkotarkastelussa.

Euroopan komissio on käsitellyt ainakin yhden oikeusvarmuusilmoituksen perusteella tehtyjä palkkatukiohjelman (ks. esim. Ruotsin oikeusvarmuusilmoitus lama-ajan palkkaohjelmaa koskevassa asiassa SA.36503, kirje 22.8.2013). On huomionarvoista, että Ruotsin ilmoittamaa ohjelmaa ei katsottu valikoivaksi siitä huolimatta, että se aktivoitaisiin laman uhatessa ja näin kohdentuisi nimenomaisesti niihin sektoreihin, jotka kärsivät lamasta. Niin ikään ohjelman rajattu budjetti ei johtanut ohjelman valikoivuuteen. Arviobudjetti on suunniteltu siten, että se todennäköisesti kattaa kaikki tuen hakijat. Mikäli arviobudjetti ylittyisi, budjettia voidaan tarkistaa siten, että kaikki tuen hakijat jotka täyttävät objektiiviset kriteerit voivat saada tuen.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Avustusta ei katsota valikoivaksi eikä se muodosta valtiontukea silloinkaan, kun etu maksetaan taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle. Ruotsi on katsonut aiheelliseksi tehdä oikeusvarmuusilmoituksen lama-ajan palkkaohjelmastaan. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että oikeusvarmuusilmoituksia tehdään tilanteessa, jossa avustuksen valikoivuutta ei perustellusti ole syytä epäillä. Lausuntopyyntöä tai sen liiteaineistosta ei nouse perusteltua epäilyä siitä, että avustusohjelma olisi valikoiva ja näin täyttäisi valtiontuen määritelmän. Mikäli toimenpide myöhemmin katsottaisiin valtiontueksi, toimenpidettä voitaisiin muokata esimerkiksi siten, että se täyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden hyväksi myönnettävän tuen ehdot (32-35 artiklat).

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, ettei suunniteltu 55 vuotta täyttäneiden työllistämistä edistävä avustusohjelma täytä valtiontuen määritelmää.

Valtiontukea koskevana menettelytapana ei ole noudatettava SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusmenettelyä tai siitä säädetyn poikkeuksen ehtoja. Mikäli toimenpide osoittautuisi valikoivaksi, tuen sisämarkkinoille soveltuvuus tulee varmistaa sekä noudattaa asianmukaista menettelyä esimerkiksi mukauttamalla toimenpide yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 mukaiseksi tueksi.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön alueet ja kasvupalvelut-osaston lausuntopyyntö 20.4.2022 liitteineen