

Palkkatukiudistus tavoitteidensa vastainen

10 syytä, miksi palkkatukiudistusta ei voi tällaisena hyväksyä:

1. Järjestöjen 100 %:n palkkatuen rajausta vaikuttaa eniten niihin toimijoihin, jotka ovat perinteisesti työllistäneet merkittäviä määriä kauimpana avoimista työmarkkinoista olevia henkilöitä.
2. TEMin tulkinta EU-sääntelystä on liioitellun tiukka. TEM ei ole esittänyt mitään perustelua arviota siitä, miksi järjestöjen 100 %:n palkkatuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
3. Mahdollinen kauppavaikutus tulisi aina katsoa tapauskohtaisesti.
4. TEM ei ole pyynnöstä huolimatta esittänyt yhtään konkreettista esimerkkiä tapauksesta, jossa tuella olisi arvioitu voivan olla tällainen vaikutus.
5. TE-toimistot arvioisivat jatkossa sitä, täyttyvätkö kansallisesti asetut kriteerit. Ei todellista EU-valtiontukisääntelyn tarkoittamaa kauppavaikutusta.
6. Kilpailuvaikutusten arviointi on jo nyt keskeinen osa palkkatuen myöntämisen harkintaa. Mikäli tuki ei vääristä kilpailua ylipäättäen, ei se silloin vääristä myöskään rajat ylittävää kilpailua.
7. Vaikutukset järjestöihin ovat esitettyä merkittävämmät. Varovaisenkin arvion mukaan esitys vaikuttaa vähintään 100 yhdistyksen toimintaan, pahimmillaan yli 200 yhdistyksen toimintaan.
8. Järjestöt, joihin rajausta ulottuisi työllistävät 63–77 prosenttia kaikista 100 prosentin palkkatuella työllistetyistä. Noin 2000–2500 työllistettyä vuodessa.
9. Yhdistyksillä, jotka ovat eivätkä tavoittele voittoa toiminnallaan, muiden tukiprosenttien käyttö on käytännössä mahdotonta.
10. Vaarana on pitkäaikaistyöttömien jääminen ilman tukea. Uudistuksen seurauksena suuri joukko ihmisiä syrjäytyy työmarkkinoilta pysyvästi ja esitys on siten omien tavoitteidensa vastainen.

Hallituksen esitys palkkatuen uudistamiseksi (HE 175/22) on nyt eduskunnan käsittelyssä. Esityksen tavoitteena on edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Uudistuksen yhteydessä järjestöjen 100 %:n palkkatukea ollaan rajoittamassa merkittävästi. Eli juuri niiden toimijoiden, jotka perinteisesti ovat työllistäneet merkittäviä määriä kauimpana avoimista työmarkkinoista olevia henkilöitä ja tarjoten ensimmäisen askeleen työllistymisen polulla.

TEMin tulkinta EU-sääntelystä on liioitellun tiukka

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) perustelee ehdotettua rajausta EU-lainsäädännöllä. Ministeriö katsoo järjestöjen palkkatuetun toiminnan voivan vääristää EU:n jäsenmaiden rajat ylittävää kilpailua (= kauppavaikutus). Yksinkertaistaen tällä tarkoitetaan sitä, että tuki vääristää

markkinoita niin, että tukea saava toimija houkuttelisi merkittävästi asiakkaita muista jäsenmaista tai vaikeuttaisi muiden EU-maiden toimijoiden liiketoimintaa tai markkinoille pääsyä Suomessa.

Tämän ehkäisemiseksi TEM on kehittänyt 100 %:n tuelle niin tiukat kansalliset kriteerit, että ne järjestöt, jotka ovat saaneet tukea eniten pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen, eivät voi sitä enää saada.

Järjestökentällä herättää valtavasti kysymyksiä, tulkitseeko TEM EU-lainsäädäntöä liian tiukasti:

- Vääristävätkö palkkatuella työllistetyt pitkäaikaistyöttömät todella second hand -markkinoita ja onko vaikeasti työllistettävien työllistämistoiminta syytä ajaa tällaisin perustein alas Suomessa?
- Onko oikeasti niin, että esimerkiksi Pirkanmaan kierrätys ja työtoiminta ry:n saama 100 %:n palkkatuki pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen estää jonkin muun EU-maan taloudellisen toimijan tulon Suomeen tekemään kierrätyskeskustoimintaa tai houkuttelee tuen ansiosta asiakkaita merkittävästi ihmisiä muista EU-maista?

EU:n perussopimuksen (EUTI) 107 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyä on tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja ainoastaan siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Arvioitaessa sitä, onko tuki EU-sääntelyn tarkoittamaa valtiontukea vai ei, kilpailun vääristymistä tai kauppavaikutusta ei tarvitse todentaa. Niiden toteutumisen todennäköisyys ei kuitenkaan saa olla pelkästään hypoteettinen tai oletettua, toisin kuin nyt ilmeisesti ollaan valmiita operoimaan. Toimenpiteen odotettavissa olevien vaikutusten pohjalta on määritettävä, miksi toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SOSTE on valmistelun aikana useaan otteeseen todennut, että mahdollinen kauppavaikutus tulisi aina katsoa tapauskohtaisesti. Mitään perusteltua arviota siitä, miksi järjestöjen 100 %:n palkkatuki uhkasi vääristää kilpailua tavalla, joka olisi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei ministeriö ole esittänyt. SOSTEn tietoon ei ole myöskään tullut yhtään konkreettista esimerkkiä tapauksesta, jossa tuella olisi arvioitu voivan olla tällainen vaikutus. Eikä ministeriö ole niitä myöskään pyynnöstä huolimatta esittänyt.

EU-oikeudessa ei ole olemassa yleispäteviä kriteerejä kauppavaikutuksen arviointiin. Sellaisten laatimista on pidetty mahdottomana. Sen sijaan on katsottu, että kilpailun vääristymisen ja rajat ylittävään kauppaan kohdistuvan vaikutuksen arviointi edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Ministeriö pitää tätä liian vaikeana ja aikaa vievänä ja on siksi kehittänyt kansalliset kriteerit ”kauppavaikutuksen” arviointiin.

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto arvioisi, olisiko tuella EU-valtiontukisääntelyn tarkoittamaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppavaikutus). Näin ei kuitenkaan ole, vaan TE-toimistot arvioisivat ainoastaan sitä, täytyisivätkö sellaiset kriteerit, joita nyt ollaan kansallisesti asettamassa niin kutsutun ”kauppavaikutuksen” toteamiseksi. Tämä kansallisesti

määriteltävä ”kauppavaikutus” ei ole sama asia kuin EU:n valtioneuvoston tarkoitama kauppavaikutus.

Kilpailuvaikutusten arviointi on jo nyt keskeinen osa palkkatuen myöntämisen harkintaa. Mikäli tuki ei vääristä kilpailua ylipäättään, ei se silloin vääristä myöskään rajat ylittävää kilpailua.

Vaikutukset järjestöihin esitettyä merkittävämmät

Uudistuksen tiedottamisen yhteydessä ministeriö on useaan otteeseen tuonut esiin, että rajauksella on vaikutusta vain suurimpien järjestöjen toimintaan. Hallituksen esityksen perusteluissakin on tuotu esiin vain ne 36 järjestöä, jotka työllistävät yli 50 henkilöä vuodessa. Onko tämä tahallista harhaanjohtamista vai haluttomuutta ymmärtää mahdolliset vaikutukset? Esitetyt vaikutukset ovat selkeästi alimitoitettuja, jopa TEMin oman selvityksen perusteella.

Esityksen mukaan viisi henkilöä tai enemmän 100 prosentin palkkatuella työllistävästä työnantajista osa ei harjoita sellaista taloudellista toimintaa, joka täyttäisi kauppavaikutuskriteerin. Nämä työnantajat painottuvat sellaisiin työnantajiin, jotka työllistävät vain vähän yli viisi henkilöä vuodessa.

Noudattaen esityksen logiikkaa on oletettavaa, että yli 10 henkilöä työllistävillä toiminta voi olla niin laajaa, että lakiesityksellä on negatiivinen vaikutus. Jos otetaan huomioon kaikki yli 10 henkilöä työllistävät yhdistykset, vaikuttaa lakiesitys yli kahden sadan yhdistyksen toimintaan (216) ja jos katsotaan vain yli 20 henkilöä työllistävät niin vaikutukset koskettavat yli 100 yhdistystä (102).

TEMin oman ei-julkisen kyselyn mukaan 19 % ilmoitti myytyjen tavaroiden ja palveluiden arvon vuodessa ylittävän 200 000 euroa. Kysymykseen vastasi 389 yhdistystä eli 74 yhdistyksellä raja ylittyi. Kyselyn vastausprosentti oli vain 25,5 %. Yli 10 henkilöä työllistävästä yhdistyksistä kyselyyn vastasi vain 66 yhdistystä. 200 000 euron raja voi ylittyä jo pelkällä kuntoutuksen työtoiminnan palvelumyynnillä. Kyseessä siis ei ole pelkästään kierrätys- tai uudelleenkäyttöala, joka on nostettu esiin.

Eli varovaisenkin arvion mukaan esitys vaikuttaa vähintään 100 yhdistyksen toimintaan, pahimmillaan yli 200 yhdistyksen toimintaan. Nykyinen hallitus on siis ratkaisullaan jäämässä historian kirjoihin järjestöjen vaikuttavan työllistämistoiminnan romuttajana.

Esityksen mukaan tarkastelu tehtäisiin järjestön koko toiminnan osalta. Tästä syystä esim. kuntoutuksen työtoiminnan tuottaminen vaikuttaa mahdollisuuksiin saada palkkatukea. Ministeriö on myöntänyt, että teoriassa olisi mahdollista erottaa ei-taloudellinen toiminta ja taloudellinen toiminta ja ulottaa kauppavaikutuksen arviointi koskemaan vain taloudellista toimintaa. Ministeriö pitää tätä kuitenkin käytännössä hallinnollisesti todella raskaana ja haasteellisena toteuttaa.

Ratkaisuksi ministeriöstä on ehdotettu yhdistyksen toiminnan pilkkomista eri yhdistyksiksi. Erottaen taloudellista toimintaa harjoittava organisaation osa erilliseksi yhdistykseksi, joka sitten rahoittaisi toisen yhdistyksen yleishyödyllistä toimintaa. Helpointa olisi säätää kuitenkin laki sellaiseksi, ettei tällaista kikkailua tarvitsisi tehdä.

Välityömarkkinoiden kokonaiskuvan tarkentamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee käynnistävänsä ulkoisen tutkimuksen, jossa selvitetään vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia työllistyä. Tutkimuksessa huomioitaisiin sekä nykyiset että tulevat tukimuodot. Olisiko tämä tutkimus kannattanut tehdä ennen suunniteltuja muutoksia? Uudistuksen vaikutukset järjestöihin ovat peruuttamattomia. Kerran alas ajettua toimintaa ei nopeasti saada uudelleen käyntiin.

Vaarana pitkäaikaistyöttömien jääminen ilman tukea

- Mitä näille pitkäaikaistyöttömille tapahtuu, jotka ovat päässeet palkkatuen ansiosta kiinni työelämään? Työ on mahdollistanut heille myös osallistumista yhteiskuntaan ja osallisuutta.

Uudistuksen esittelyn yhteydessä on tuotu esiin, että yhdistyksillä on käytössä alemmat tukiprosentit. Samalla on kuitenkin unohdettu mainita, että uudistuksen myötä palkkatuella katettaviin kuluihin ei enää jatkossa lueta palkan sivukuluja. Käytännössä siis esitetty 70 prosentin tuki on vain 57 % ja 50 prosentin tuki 37 %. Yhdistyksillä, jotka ovat eivät tavoittele voittoa toiminnallaan, näiden muiden tukiprosenttien käyttö on käytännössä mahdotonta.

Vuosina 2016–2021 keskimääräinen vuoden aikana 100 prosentin tuella työllistettyjen määrä on vaihdellut 2 900–3 900 henkilön välillä. Ennen COVID-19-pandemiaa vuoden 2019 aikana keskimäärin noin 3 300 henkilöä oli palkattuna 100-prosenttisella palkkatuella.

Järjestöt, jotka työllistävät yli 10 henkilöä vuodessa, työllistävät 63 prosenttia kaikista 100 % palkkatuella työllistetyistä. 5–9 henkeä työllistää 14 %. Kyse on merkittävästä määrästä työllistettyjä n. 2000–2500 työllistettyä.

Elokuun lopussa pitkäaikaistyöttömiä oli 92 300, näistä yli kaksi vuotta työttömänä olleita 53 100. 61 prosenttia yrityksistä ei näe tällä hetkellä mahdollisena palkata heikommassa työmarkkina- asemassa olevia.

Palkkatuen rajaaminen vaikuttaa valtakunnallisesti tuhansiin palkkatukityöllistettyihin, jotka tarvitsevat tavallista enemmän tukea ja joiden työllistyminen suoraan avoimille työmarkkinoille eli yrityksiin on epätodennäköistä. Vaarana on, että uudistuksen seurauksena suuri joukko ihmisiä syrjäytyy työmarkkinoilta pysyvästi ja esitys on siten omien tavoitteidensa vastainen.

Hallitus hakee esityksellä yli 10 miljoonan euron säästöjä. On laskettu, että yhden pitkäaikaistyöttömän syrjäytyminen maksaa 600 000 euroa ja yhden nuoren 1,2 miljoonaa euroa. Onko tämä järkevä kohta säästöille?

Lisätietoja:

Päivi Kiiskinen, erityisasiantuntija SOSTE
+358 40 051 6018, paivi.kiiskinen@soste.fi
(Työllisyyspolitiikka)

Kirsi Väättäminen, lakimies SOSTE
+358 40 839 7913, kirsi.vaatamoinen@soste.fi
(Valtiontuet, SGEI, sisämarkkinasääntely)

Kauppavaikutus: EU:ssa kauppavaikutukselle ei ole säädetty kategorisia kriteerejä, vaan sitä arvioidaan tapauskohtaisesti. Unionin oikeuskäytännössä vaikutuksen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on katsottu ilmenevän kahdella tavalla, (1) tuettu toiminta houkuttelee asiakkaita muista jäsenmaista tai (2) tuki vahvistaa tuen saajan asemaa markkinoilla niin, että se vaikeuttaa muista jäsenmaista peräisin olevien yritysten sijoittumista kyseisille markkinoille.