

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia siten, että työ- ja elinkeinotoimisto voisi tarjota yritykselle valmennusta työntekijän palkkaamisessa ja työnantajavalmiuksien kehittämisessä. Valmennus olisi siihen osallistuville yrityksille maksutonta. Palvelun hinta katsottaisiin palvelua käyttävän yrityksen de minimis -tueksi.

Esityksen tavoitteena on madaltaa yksinyrittäjien ja mikroyritysten rekrytointikynnystä ja sitä kautta nostaa työllisyysastetta. Ehdotetulla lakimuutoksella tuettaisiin yritysten kasvua ja pyritäisiin lisäämään työnantajayritysten määrää.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	10
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Voimaantulo	12
8 Toimeenpano ja seuranta	12
LAKIEHDOTUS	13
Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 4 §:n muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) ovat koordinoineet Työllistä taidolla -palvelua ja sen edeltäjää Yrittäjästä työnantajaksi -pilottia vuosina 2017–2021. Palvelun tavoitteena on ollut neuvoa yksinyrittäjiä ja mikroyrityksiä rekrytointiin, työn hankkimiseen ja työnantajana toimimiseen liittyvissä asioissa. Tarkoitus on myös ollut tukea yritysten kasvua ja vastata työvoiman saatavuushaasteisiin. Työllistä taidolla -hankkeena palvelu käynnistyi toukokuussa 2019 ja palveluohjaus päättyi 30.4.2021, kun hankkeen volyymitavoitteet saavutettiin etuajassa. Koronapandemiasta huolimatta palvelulle oli kysyntää ja tulokset olivat hyviä. Hankkeesta saatujen hyvien kokemusten vuoksi toimintamalli voitaisiin vakinaistaa osaksi TE-palveluiden tarjontaa.

Palvelussa on tunnistettu mahdollisia rajapintahaasteita valtioneuvoston näkökulmasta. Palvelu on tulkittu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 1 §:n mukaiseksi tieto- ja neuvontapalveluksi, jota ei katsota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 1 artiklan mukaiseksi valtiontueksi.

Valtioneuvoston selvittämiseksi työ- ja elinkeinoministeriö pyysi yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö Työllistä taidolla -palvelun kaltainen valmennuspalvelu SEUT:n 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtioneuvoston mukaisista menettelyistä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa.

Yritystukineuvottelukunnan antaman lausunnon mukaan Työllistä taidolla -tukiohjelman mukainen palvelu täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen). Koska palvelu täyttää EU:n valtiontuen edellytykset, tulisi säädösperustaa muuttaa valtioneuvoston edellyttämällä tavalla, jotta palvelun vakinaistaminen olisi mahdollista. Muutos mahdollistaisi myös muiden samankaltaisten valmennusten tarjoamisen.

Esitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esitysluonnoksesta järjestettiin kirjallinen lausuntokierros 31.1.–20.2.2022. Valmisteluaika-
lullisista syistä johtuen lausuntokierros oli normaalia lyhyempi. Lausuntoa pyydettiin Suomen Yrittäjät ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, palkansaajakeskusjärjestöiltä, Suomen Uusyrityskeskukset ry:ltä, TE-toimistoilta, elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksilta, KEHA-keskukselta ja Suomen Kuntaliitolta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä, joten myös muilla tahoilla oli mahdollisuus lausua esitysluonnoksesta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa tem.fi/hankkeet ja säädöshankkeet tunnuksella [TEM121:00/2021](https://tem.fi/hankkeet).

2 Nykytila ja sen arviointi

Pienimmillä yrityksillä on usein haasteita löytää resursseja kehittää rekrytointi- ja työnantajaosaamistaan. Rekrytointia pidetään usein isona riskinä, niitä voidaan tehdä sattumanvaraisesti tai ne voivat epäonnistua. Moni yrittäjä tarvitsee tietoa, rohkaisua ja apua päästäkseen työnantajuuden alkuun. Nykypäivän vaihtoehdot työvoiman hankkimiseen ovat niin moninaiset, että yrittäjän voi olla vaikeaa valita itselleen sopivaa. Kohderyhmän alhaisen maksukyvyn takia

markkinoilla ei juurikaan ole rekrytointi- ja työnantajaosaamisen parantamiseksi valmiita tuotteita tai palveluja. Mikäli vastaavaa julkista palvelua ei olisi saatavilla, jäisi potentiaalisia työnantajayrityksiä ja työllistymisiä syntymättä.

Aiemmat rekrytointikynnyksen madaltamiseen työnantajavalmiuksia kehittämällä tähdänneet hankkeet

Osana työnvälityksen kärkihanketta toteutettiin Lapissa vuosina 2016–2017 pilottia, jonka tavoitteena oli kasvuhakuisten mikroyritysten rekrytointikynnyksen madaltaminen. Hanke osoitti rekrytointiprosessin käynnistämisen keskeisimpiä esteitä olevan erityisesti rekrytointiosaamisen puute, kuten työpaikkailmoituksen laatiminen ja eri rekrytointikanavien käyttö sekä tiedon puute työnantajan ja esimiehen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lapin pilotin pohjalta käynnistettyä Yrittäjästä työnantajaksi -palvelua toteutettiin vuosina 2017–2019 ennen Työllistä taidolla -palvelua. Yrittäjästä työnantajaksi -palvelun kohderyhmänä olivat pääsääntöisesti yksinyrittäjät ja omistajayrittäjistä muodostuvat mikroyrittäjät, jotka suunnittelivat ensimmäisen työntekijän palkkaamista. Hanke toteutettiin valtakunnallisena ostopalveluna, jossa kilpailutuksen voittaneet palveluntuottajat valmensivat, ohjasivat ja sparrasivat palveluun osallistuvaa yrittäjää. Lisäksi yrittäjälle laadittiin kehittämissuunnitelma. Palvelun käynteistä 585 osallistujasta 51 prosenttia hankki työvoimaa jo palvelun aikana. Koska tulokset olivat hyviä, pilottina käynnistynyttä palvelua päätettiin jatkaa.

Rekrytointitukikokeilu

Rekrytointituki on ensimmäistä työntekijää palkkaavalle yritykselle työntekijän palkkakustannuksiin maksettava rahallinen tuki. Rekrytointituen tavoitteena on madaltaa yritysten kynnystä ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen, ja siten edistää uusien työnantajayritysten syntymistä, ja tätä kautta yritystoiminnan kasvua ja työllisyyttä. Kokeilun tavoitteena on hankkia tietoa siitä, onko tuella edellä mainittuja vaikutuksia.

Kokeilun kohdejoukkona ovat yritykset, joilla ei ole ollut kohdejoukon määrittämistä edeltäneiden 12 kuukauden aikana ulkopuolista palkattua työvoimaa ja joiden liikevaihto vuonna 2021 oli vähintään 15 000 mutta enintään miljoona euroa. Kokeilu toteutetaan kontrolloituna kokeena, jossa kohdejoukkoon kuuluvista yrityksistä valitaan satunnaisotannalla kokeiluryhmä ja tälle verrokkiryhmä.

Tuen määrä yhdelle yritykselle on enintään 10 000 euroa ja tukea maksetaan toteutuneiden palkkakustannusten perusteella. Tukea maksetaan 50 prosenttia työntekijöiden palkoista enintään 12 kuukauden ajalta ensimmäisen työntekijän työsuhteen alkamisesta, kuitenkin aikaisintaan tuen hakemisesta lukien. Laki rekrytointitukikokeilusta (20/2022) tuli voimaan 1.3.2022 ja on pääosin voimassa 31.12.2023 saakka. Takaisinperintään, tietojen käsittelyyn, muutoksenhaakuun ja kokeilun arviointiin liittyvät säännökset ovat voimassa 31.12.2033 saakka.

Rekrytointituki on ensimmäisestä työntekijästä aiheutuvien työvoimakustannusten alentamiseksi kohdennettu tuki, jota maksetaan toteutuneiden palkkakustannusten perusteella. Lisäksi rekrytointitukea tarjotaan ainoastaan rekrytointitukikokeilun kokeiluryhmään valikoituneille yrityksille. Työllistä taidolla -palvelulla puolestaan tähdätään rekrytointikynnyksen madaltamiseen työnantajavalmiuksia kehittävän valmennuksen avulla. Rekrytointituella madalletaan rekrytointikynnystä, joka aiheutuu työnantajan kokemasta taloudellisesta riskistä työntekijän palkkaamiseen. Valmennuspalveluilla madalletaan puolestaan puutteellisesta tai väärästä informaatiosta aiheutunutta rekrytointikynnystä. Palvelut eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä, vaikka ne on kohdennettu pitkälti samalle kohderyhmälle.

Työllistä taidolla -palvelu

Valtakunnallisen Työllistä taidolla -palvelun tavoitteena on neuvoa yksinyrittäjiä- ja mikroyrityksiä rekrytointiin, työn hankkimiseen ja työnantajana toimimiseen liittyvissä asioissa. Tarkoitus on myös tukea yritysten kasvua ja vastata työvoiman saatavuushaasteisiin. Palvelussa neuvotaan yrittäjää löytämään paras vaihtoehto työvoiman hankintaan sisältäen perinteisen rekrytoinnin lisäksi muun muassa työn ostamisen, erilaiset tukipalvelut, kuten palkkatuki, työkokeilu ja koulutukset.

Työllistä taidolla -palvelu on suunnattu kasvuhakuisille yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, joilla on tarvetta rekrytointiin tai työn teettämiseen. Kyseessä on harkinnanvarainen palvelu, joka on ensisijaisesti tarkoitettu yrittäjän työpanos mukaan lukien 1–5 henkilöä työllistävälle yritykselle. Mikäli palveluun ilmoittautuu asiakas, joka vaikuttaa olevan kohderyhmän ulkopuolella esimerkiksi yrityksen koon perusteella, kysytään yritykseltä lisätietoa ilmoittautumisen syistä. Yritys otetaan palveluun, mikäli sillä on todellinen tarve palvelulle. Jos todetaan, ettei yritys hyödy neuvonnasta, ohjataan se edelleen muiden palvelujen piiriin.

Työllistä taidolla-palvelussa on kolme osuutta. Ensimmäisessä osuudessa kartoitetaan asiakkaan tilanne ja tarve. Toisessa osuudessa palveluntuottaja käsittelee sovitut asiat ja tarjoaa asiakkaalle räätälöityä neuvontaa. Kolmas osuus koostuu loppusparrauksesta ja loppuraportin laatimisesta, jonka jälkeen asiakkaalle lähetetään asiakaspalautekysely. Lisäksi palveluntuottaja tekee jokaiselle asiakkaalle hänen tarpeisiinsa soveltuvan kirjallisen muistilistan, joka sisältää lyhyen yrityksen työvoimaa koskevan liiketoimintatilanteen analyysin, osaamistarpeen arvioinnin, yrittäjälle analyysin perusteella suositeltavat työvoiman hankinnan tavat ja niiden kustannusten lyhyen erittelyn. Lisäksi palveluntuottaja laatii konkreettisen toimintasuunnitelman rekrytoinnin, työn ostamisen, vuokraamisen tai yhteistyösopimuksen toteuttamiseksi ja tarvittaessa työnantajuuden alkamiseksi.

Palveluntuottaja myös tarjoaa yrittäjälle käyttöoikeuden laajempaan ohjemateriaaliin, jossa kerrotaan työvoiman hankkimisen eri tavoista, rekrytoinnista ja työnantajana toimimisesta. Palveluntuottajalle työmäärä asiakasta kohden on 8 tuntia, sisältäen neuvonnan lisäksi markkinoinnin, kirjallisen osuuden laatimisen ja asiakkaan jatkokysymyksiin vastaamisen.

Koska palvelu on suunnattu yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, palvelua on tarjottu maksutta siihen osallistuville.

Valtiontukisääntely

EU:n valtiontukisääntöjen mukainen valtiontuen käsite perustuu SEUT:n 107 artiklan 1 kohtaan. EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan silloin, kun kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät:

1. julkisia varoja kanavoidaan yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan (yksikön oikeudellisella muodolla ei ole merkitystä arvioinnissa)
2. etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
3. toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuen saajaa
4. toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Hallinnollisesti kevein tapa huomioida EU:n valtiontukisäännöt on myöntää tuki tai etu vähämerkityksistä eli niin sanottua de minimis -tukea koskevan säännön perusteella (komission asetus 1407/2013). Enintään 200 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa, on merkitykseltään niin vähäistä, ettei siitä tarvitse tehdä ennakoilmoitusta.

Enimmäismäärässä tulee huomioida kyseisen jäsenvaltion kaikkien eri viranomaisten kyseisenä ajanjaksona de minimis -tukena myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen eri lähteistä saaman de minimis -tuen kokonaismäärä ei ylitä enimmäismäärää.

Yleisen de minimis -asetuksen mukaista tukea ei saa myöntää maatalouden alkutuotantoon eikä kalastus- tai vesiviljelyalan toimintaan. Edellä mainituilla aloilla sovelletaan omia de minimis -asetuksia. Maatalouden alkutuotantoon kohdentuvaa de minimis -tukea saa myöntää enintään 20 000 euroa ja kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuotantoon, jalostukseen ja kaupan pitämiseen kohdentuvaa tukea enintään 30 000 euroa kolmen vuoden aikana.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa de minimis -tuella tarkoitetaan tukea, jota tarkoitetaan yleisessä de minimis -asetuksessa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1408/2013 ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 717/2014.

Valtiontuki voi olla myös yrityksen saama taloudellinen etu. Esimerkiksi JTYPL:n 8 luvun 5 §:ssä tarkoitetun yritystoiminnan kehittämispalvelun valtion rahoittama osuus on yritykselle de minimis -tukea. Palveluja tuottavat ELY-keskusten kilpailuttamat asiantuntijayritykset.

Tieto- ja neuvontapalvelut

Työllistä taidolla -palvelu on katsottu JTYPL:n 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetuksi tieto- ja neuvontapalveluksi. Pykälän mukaan julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa: 1) avoimista työpaikoista ja työnhausta; 2) työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta; 3) koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista; 4) työmarkkinoista, aloista ja ammateista; 5) yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista; sekä 6) muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

JTYPL:n 4 luvun 1 § ei nykyisellään soveltuisi Työllistä taidolla -palvelun säädösperustaksi palvelun vakinaistuessa, koska pykälässä ei huomioida EU:n valtiontukisääntelyä. Lisäksi lainkohdan säännöskohtaisten perustelujen mukaan työ- ja elinkeinohallinnon tieto- ja neuvontapalvelut ovat avoimesti ja maksutta kaikkien käytössä, eikä palvelujen käyttö lähtökohtaisesti edellytä asiakkaaksi rekisteröitymistä, vaan pääasiallisesti palveluja tarjotaan verkko- ja puhelinpalveluna (HE 133/2012 vp, s.76). Tästä syystä lainkohdassa tarkoitettu tieto- ja neuvontapalvelu ei myöskään ole luonteeltaan edellä kuvatun Työllistä taidolla -palvelun kaltainen palvelu, eikä pykälä siten sovellu yrityksen tarpeisiin räätälöidyn valmennuspalvelun säädösperustaksi.

Valmennus

JTYPL:n 4 luvun 4 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle valmennusta 1) työn hakemisessa (työnhakuvalmennus); 2) ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämässä, ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämisessä (uravalmennus). Pykälä mahdollistaa työ- ja elinkeinotoimiston tarjoaman valmennuksen henkilöasiakkaalle, mutta ei nykyisellään mahdollista työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa valmennusta yritysasiakkaille. Pykälän muuttaminen siten, että valmennusta voisi tarjota yritysasiakkaille, mahdollistaisi yrityksen tarpeisiin räätälöidyn valmennuspalvelun tarjoamisen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on madaltaa yksinyrittäjien ja mikroyritysten rekrytointikynnystä ja siten nostaa työllisyysastetta, vastata työvoiman kohtaantohaasteisiin ja edistää kansainvälistä rekrytointia. Lisäksi esityksen tavoitteena on tukea yritysten kasvua ja lisätä työnantajayritysten määrää.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 4 §:ää siten, että pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voisi tarjota yritykselle valmennusta työntekijän palkkaamisessa ja työnantajavalmiuksien kehittämisessä. Palvelun hinta katsottaisiin palvelua käyttävän yrityksen de minimis -tueksi. Palvelu olisi sitä käyttävälle yritykselle maksuton.

Ehdotuksella mahdollistettaisiin rekrytointi- ja työnantajavalmiuksien kehittämiseen tähtäävien, yrityksen tarpeisiin räätälöityjen valmennusten tarjoaminen. Ehdotuksella mahdollistettaisiin myös Työllistä taidolla -palvelun vakinaistaminen.

Momentissa tarkoitettu valmennus suunnattaisiin ensisijaisesti kasvuhakuisille yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, joilla on tarvetta rekrytointiin tai työn teettämiselle ja tähän liittyvään perustason neuvontaan. Mikroyrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka täyttää mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetussa komission suosituksessa 2003/361/EY olevan mikroyrityksen määritelmän. Määritelmän mukaisten henkilöstölle ja rahamäärille annettujen kynnysarvojen mukaan mikroyrityksen palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja sen vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. Valmennuksen tarjoaminen olisi kuitenkin mahdollista myös muille kuin yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, jos yrityksen katsottaisiin hyötyvän tarjottavasta valmennuksesta. Tarjottavaan valmennukseen voisi siten osallistua myös muita kuin yksinyrittäjiä ja mikroyrityksiä.

Valmennuksen tavoitteena olisi vahvistaa yrityksen rekrytointiosaamista mukaan lukien kansainvälinen rekrytointi, työvoiman hankintaan liittyvää osaamista ja työnantajaosaamista. Valmennus olisi lyhytkestoista kevyttä ohjausta ja tukea, joka olisi räätälöity yrittäjän tai yrityksen tarpeiden mukaan. Valmennuksen sisältöä olisi mahdollista painottaa eri tavoin valmennuskohteisesti.

Tarjottava valmennus olisi maksutonta siihen osallistuville yrittäjille ja yrityksille. Valtion rahoittama palvelun hinta katsottaisiin palvelua käyttävän yrityksen de minimis -tueksi. Tukea myönnettäessä sovellettaisiin vähämerkityksisiä tukia koskevia sääntöjä. Tukea ei voitaisi myöntää, jos se johtaisi yrityksen de minimis -tukikiintiön ylittymiseen. Valmennusta käyttävä

yritys saisi tiedon tuen myöntämisestä ja tuen määrästä tukipäätöksessä. Valmennuspalveluiden hankinnasta vastaisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valmennuksen toimeenpanosta vastaisivat työ- ja elinkeinotoimistot. Valmennuspalvelua olisi mahdollista toteuttaa myös valtakunnallisesti. Tällöin palvelu voitaisiin koordinoida keskitetysti yhden elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston toimesta. Päätöksen valmennukseen osallistuvasta yrittäjästä tai yrityksestä tekisivät työ- ja elinkeinotoimistot tai mikäli valmennusta toteutettaisiin valtakunnallisesti, koordinoinnista vastaava työ- ja elinkeinotoimisto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset kohdentavat määrärahaa valmennusten hankintaan asiakkaiden ennakoidun palvelutarpeen mukaisesti, joten palvelun saaminen riippuisi myös siitä, kuinka paljon valmennuspaikkoja on hankittu.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja valmennuksia rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 32.30.51. (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2 vuotta) eli niin sanotuista työllisyysmäärärahoista. Työllistä taidolla -palvelun hankintakustannukset ovat olleet yhteensä 4,96 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on osoittanut toimintamenomäärärahaa hankkeen aikana pääasiassa henkilöstökustannuksiin Uudenmaan TE-toimistolle momentilta 32.01.03. (Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 vuotta) yhteensä 140 000 euroa. Yhteensä Työllistä taidolla -hankkeeseen määrärahoja on kohdennettu 5,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Ehdotettu lakimuutos mahdollistaisi edellä mainitussa hankkeessa tarjotun palvelun vakinaistamisen. Lisäksi ehdotettu lakimuutos mahdollistaisi myös muiden samankaltaisten palvelujen tarjoamisen. Todennäköisesti jatkossakin palveluihin käytettäisiin ainakin sen verran resursseja kuin tähänkin asti. Lisäksi muilla alueilla saatetaan ottaa käyttöön vastaavia palvelukokonaisuuksia, mikä luonnollisesti lisää palveluihin kohdennettua rahoitusta. Ehdotetun lakimuutoksen johdosta ei kuitenkaan esitetä lisättäväksi työllisyysmäärärahoja, vaan toiminta rahoitettaisiin kohdentamalla uudelleen olemassa olevia resursseja. Lisäksi ehdotetun säädösmuutoksen johdosta tarvittavista tietojärjestelmäratkaisuista aiheutuisi jokin verran kustannuksia, joiden määrä ja rahoitus tarkentuisivat myöhemmin. Tietojärjestelmäratkaisuista vastaisi ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on madaltaa yksinyrittäjien ja mikroyritysten rekrytointikynnystä, millä tuettaisiin yritysten kasvua ja työllisyysasteen nosta. Esityksessä ehdotetun lakimuutoksen työllisyysvaikutuksia on mahdollista arvioida Työllistä taidolla -palvelun aiempien tulosten perusteella.

Työllistä taidolla -hankkeessa annettiin neuvontaa 7800 yritykselle. Hieman yli puolet palveluun osallistuneista yrityksistä oli sellaisia, joilla ei ollut yrittäjien lisäksi palkattua vakituista työvoimaa ennen palveluun osallistumista. Hankkeen yrityksiltä keräämän palautteen mukaan noin 30 prosenttia palvelun päättäneistä yrityksistä hankki palvelun aikana uutta työvoimaa. Uuden työvoiman hankinnaksi on katsottu sekä työntekijän palkkaaminen työsuhteeseen, että työvoiman vuokraus, alihankinta ja muu työvoiman ostaminen. Yritykset rekrytoivat keskimäärin 1,6 uutta työntekijää. Yhteensä yrityksiin rekrytoitiin noin 4 000 henkilöä. Käytettävissä olevilla seurantamenetelmillä ei ole arvioitavissa, kuinka moni rekrytointi olisi jäänyt toteuttamatta ilman palvelua. Lisäksi palveluun hakeutui todennäköisesti erityisesti sellaisia yrityksiä,

jotka olivat keskimääräistä enemmän kiinnostuneet rekrytoimaan henkilöstöä lähitulevaisuudessa, mikä voi osin selittää korkeaa rekrytoineiden yritysten osuutta. Palvelulla pystyttiin kuitenkin mahdollisesti kasvattamaan rekrytointien määrää tai nopeuttamaan rekrytointia tarjoamalla yrityksille tukea ja neuvontaa.

Vaikutukset yrityksiin

Valmennuksella pyritäisiin tukemaan yritysten kasvua kehittämällä yritysten työnantajavalmiuksia ja madaltamalla kynnystä rekrytointiin. Valmennuspalvelua tarjoavat yritykset valittaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tai niiden keskinäiseen sopimukseen pohjautuen valtakunnallisesti palvelua koordinoivan yhden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemän kilpailutuksen perusteella. Ehdotetun säädösmuutoksen vaikutukset ehdotuksessa mainitulle kohderyhmälle valmennusta tarjoavien yritysten ja samalla alalla toimivien yritysten toimintaan olisivat vähäisiä. Kilpailutus olisi lisäksi avoin kaikille palveluntarjoajille.

Ehdotetun säädösmuutoksen aiheuttama hallinnollinen työ kohdistuisi valmennukseen osallistuviin yrityksiin. Hallinnollinen rasitus tuen saajalle koostuisi perustietojen antamisesta palveluun ilmoittautuessa ja palautekyselyyn vastaamisesta. Perustiedot olisivat käytännössä yrityksen yksilöintitiedot ja yhteystiedot. Yrityksille myös kerrottaisiin palvelun hinnan olevan de minimis -tukea ja mitä se tarkoittaa. Valmennukseen hakeminen olisi yrityksille vapaaehtoista, eikä lakiehdotuksessa aseteta uusia velvollisuuksia yrityksille, joten ehdotettu lakimuutos ei lisäisi yritysten sääntelytaakkaa. Valmennukseen valittujen yritysten valmennuksesta aiheutuvan hallinnollisen työn määrä olisi vähäinen.

Työllistä taidolla -palvelun rahallinen arvo yritykselle on ollut keskimäärin noin 1400 euroa sisältäen arvonlisäveron. Lakiehdotuksen mukaan valmennuksen sisällölle tai kestolle ei asetettaisi erityisiä vaatimuksia, joten kustannukset voisivat vaihdella tapauskohtaisesti. Yritykselle palvelun arvo olisi täysimääräisesti de minimis -tukea, joka luettaisiin yrityksen de minimis -kiintiöön. Vaikka valmennuksen arvo olisi yritykselle kaksin- tai kolminkertainen Työllistä taidolla -palvelun arvoon verrattuna, olisi palvelu edelleen vähäinen suhteessa de minimis -tukien enimmäismäärään, eikä näin ollen todennäköisesti vaikuttaisi merkittävästi yrityksen mahdollisuuksiin hyödyntää muita yritystukia. Palveluun ei liittyisi omavastuuta, joten yritykselle syntyvät kustannukset koostuisivat valmennuksiin osallistuvien henkilöiden työajasta ja valmennukseen osallistumisesta aiheutuvasta hallinnollisesta työstä, joka arvioidaan vähäiseksi.

Tuella on tunnistettu olevan jonkin verran vaikutuksia yritysten väliseen kilpailutilanteeseen kansallisesti ja paikallisesti. Palvelu on suunnattu ensisijaisesti kasvuhakuisille yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, joilla on tarvetta rekrytoida tai teettää työtä sekä kehittää rekrytointiosaamista. Valmennuksen myönteinen vaikutus kohdistuu valmennusta saaville yrityksille. Parhaimmillaan onnistunut valmennus tukisi yrittäjiä yrityksen kasvuvaiheessa siten, että onnistunut työnantajuus loisi mahdollisuuksia myös lisäkasvulle. Valmennuksen hankkimista rajoittavat siihen käytössä olevat määrärahat. Mikäli palveluun piiriin hakeutuisi huomattavan paljon yrityksiä eikä kaikkia voisi ottaa käytössä olevan määrärahan puitteissa palveluun, tulisi tarkoitukseen kohdennetun määrärahan määrä arvioida uudelleen.

Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Valmennuspalveluiden hankinnasta vastaisivat ELY-keskukset ja toimeenpanosta TE-toimistot. Työllistä taidolla -hanke on palvellut valtakunnallisesti eri alueiden yrityksiä, mutta palvelu-hankinnat on tehty keskitetysti Uudenmaan ELY-keskuksessa ja toimeenpanon koordinoinnista on vastannut Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto. Koska ehdotettu valmennuspalvelu olisi

yrittäjälle de minimis -tukea, aiheutuisi ELY-keskukselle jonkin verran hallinnollista työtä yrityskohtaisen laskennallisen arvon määrittämisestä sekä aiempien myönnettyjen de minimis -tukien tarkistamisesta ennen palveluun ohjausta. Työllistä taidolla -hankkeen kaltaisen volyymin ylläpitämiseksi hallinnollista työtä aiheutuu hankkeesta saatujen kokemusten perusteella enintään muutamia henkilötyövuosia.

Esityksessä ehdotetun säädösmuutoksen johdosta tarvittavat tietojärjestelmäratkaisut toteutettaisiin osana digitaalisten työ- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta erillisen aikataulun mukaisesti. Tietojärjestelmäratkaisuihin aiheutuisi myös jonkin verran kustannuksia, joiden määrä ja rahoitus tarkentuisivat myöhemmin. Tietojärjestelmäratkaisuihin vastaisi KEHA-keskus. Palvelun tarjoaminen olisi kuitenkin mahdollista jo ennen tietojärjestelmämuutosten toteuttamista. Vähimmäisvaatimuksena olisi arkistoida tehty tukipäätökset ja rekisteröidä tiedot myönnettyistä tuista yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) mukaisesti.

Koska tarjottava valmennus täyttää SEUT:n 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset, on taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 5 §:n mukaan tukiviranomaisen määrääjain, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehoavuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Valmennuspalvelua seurattaisiin, kuten muitakin julkisia työvoima- ja yrityspalveluita sekä arvioitaisiin tarvittaessa erillisillä tutkimushankkeilla.

5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmisteluun ryhdyttäessä harkittiin myös mahdollisuutta laajentaa JTYPL:n 8 luvun 5 §:n mukaisten yritystoiminnan kehittämispalvelujen soveltamisalaa. Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan ELY-keskus ja TE-toimisto voivat tuottaa tai hankkia pienille ja keski suurille yrityksille (pk-yrityksille) yritystoiminnan kehittämispalveluina koulutuspalveluja sekä asiantuntijapalveluja pk-yritysten kehittämistarpeiden arvioimiseksi, kehittämissuunnitelman laatimiseksi, suunnitelman tukemiseksi ja pk-yritysten verkoston tukemiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat yrityksille maksullisia. Valtion rahoittama osuus kehittämispalvelusta on de minimis -tukea.

JTYPL:n 8 luvun 5 §:ää ei kuitenkaan katsottu sopivaksi säädösperustaksi ehdotetulle valmennuspalvelulle, koska palvelun kohderyhmä, tarkoitus, sisältö ja palvelusta yritykselle aiheutuvat kustannukset eroavat yritystoiminnan kehittämispalveluista. Ehdotetussa valmennuspalvelussa on kyse ensisijaisesti ensimmäistä tai ensimmäisiä työntekijöitä palkkaaville yrityksille suunnatusta maksuttomasta palvelusta, jossa yrittäjä saa konkreettisia neuvoja ja valmennusta työvoiman hankkimisesta ja työnantajuudesta. Yritystoiminnan kehittämispalveluissa puolestaan on kyse maksullisista, strategisen tason konsultointipalveluista toimintansa vakiinnuttaneille pk-yrityksille, jotka haluavat kasvaa ja kehittää toimintaansa. Yrityksen kehittämispalvelutehtävien hoitaminen on keskitetty neljään ELY-keskukseen (Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset), jotka hoitavat myös alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa (756/2021) tarkoitettuja välittävän toimielimen tehtäviä.

Lisäksi ELY-keskusten kehittämispalvelut on kilpailutettu vuosiksi 2021–2022, minkä lisäksi hankintaan sisältyy optiovuodet vuosiksi 2023–2024. Tämä käytännössä lukitsee yritystoiminnan kehittämispalveluiden konseptin niihin sisältöihin, joiden mukaisina ne on kilpailutettu.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 7 § 1 momentti edellyttää, että valtion tukiviranomaisen on pääsääntöisesti pyydettävä yritystuki-neuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai tukiohjelman yksittäinen tuki Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Jos valtiontuen kriteerien katsotaan täyttyvän, yritystukineuvottelukunta ottaa lausunnossaan kantaa siihen, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiviranomaisen tulisi noudattaa, esimerkiksi sovelletaanko tukitoimenpiteeseen valtiontukien yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (EU N:o 651/2014) tai tuleeko tuesta tehdä etukäteinen ilmoitus Euroopan komissiolle.

Valtiontuen kriteerit täyttyvät, jos toimenpide on julkisista varoista myönnetty, antaa yritykselle valikoivan taloudellisen edun, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä vaikuttaa EU-jäsen-valtioiden väliseen kauppaan.

Jos kaikki valtiontuen kriteerit täyttyvät, tukiohjelmaa tai tukiohjelman ulkopuolista yksittäistä tukea valmisteltaessa tulee ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännöt ja noudattaa asianmukaista menettelyä tuen hyväksymiselle. Pääasialliset vaihtoehdot ovat tällöin tuen myöntäminen 1) yleisen de minimis -asetuksen mukaisesti, 2) yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti tai 3) tuen ilmoittaminen komissiolle ennakolta hyväksymistä varten.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö Työlistä taidolla -tukiohjelman kaltainen valmennus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa. Yritystukineuvottelukunnan lausunnon mukaan palvelu täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta. Tällöin tulee huolehtia asetuksen mukaisista ehdoista. Tässä esityksessä ehdotetun lakimuutoksen mukaan yritykselle voitaisiin tarjota sellaista valmennuspalvelua, joka olisi maksutonta ja jonka hinta katsottaisiin yrityksen de minimis -tueksi.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella saatiin yhteensä 22 lausuntoa. Esitysluonnoksesta lausunnon antoivat Työn ja talouden tutkimus Labore, Suomen Uusyrityskeskukset ry, Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Maa- ja metsätalousministeriö, Nuohousalan Keskusliitto ry, KEHA-keskus, Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Kainuun työ- ja elinkeinotoimisto ja Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antoivat yhteisen lausunnon alueensa työ- ja elinkeinotoimiston kanssa. Oikeusministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa.

Lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa sekä valtionneuvoston hankeikkunassa. Lisäksi valtioneuvoston hankeikkunassa on saatavilla lausuntoyhteenveto.

Lausunnonantajat pitivät esitysluonnosta perusteltuna ja kannattivat siinä ehdotettua valmennusta. Myös esitysluonnoksen tavoitetta lisätä työnantajayritysten määrää ja mikroyritysten kasvua pidettiin hyvänä ja kannatettavana. Useat lausunnonantajat totesivat, että yksinyrittäjillä ja

mikroyrityksillä on usein puutteita rekrytointiosaamisessa sekä työnantajan oikeuksiin ja velvoitteisiin liittyvissä tiedoissa. Tämä voi muodostua esteeksi rekrytoida ensimmäistä työntekijää ja olla myös esteenä yrityksen kasvulle. Lausunnonantajat toivat esiin myös aiemmat myönteiset kokemukset Työllistä taidolla-palvelusta.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että valmennuksen vaikuttavuudesta tulisi saada tarkempaa tietoa. Valmennuksen harkinnanvaraisuuteen liittyen muutamat lausunnonantajat ehdottivat lisäksi tarkennuksia kriteereihin tuen piiriin pääsemiseksi sekä päätöksestä vastaavaan tahoon. Kohderyhmän määrittelyyn ja tietojärjestelmäratkaisuihin ehdotettiin myös täsmennyksiä. Maa- ja metsätalousministeriö huomautti lisäksi, että HE-luonnoksessa ei ole mainittu muita valtiontuen oikeusperustoja, kuten valtiontuen suuntaviivoja tai ryhmäpoikkeusasetuksia.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä on täydennetty ja selvennetty. Palvelun vaikuttavuuden arviointia ja tietojärjestelmäratkaisun kuvausta on täydennetty. Lisäksi esityksessä on täsmennetty kohderyhmän määrittelyä sekä ehdotetun valmennuspalvelun ja Työllistä taidolla -palvelun välistä suhdetta.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

8 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi ja arvioisi valmennuksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta osana työ- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta. Palvelun laadun seurantaa tehtäisiin palveluun osallistuvilta yrityksiltä kerättävien asiakaspalautteiden perusteella. Valmennuksen vaikuttavuudesta tehtäisiin erillinen arviointiselvitys ulkopuolisen riippumattoman tahon toimesta.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää SEUT:n 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset, jollei muussa laissa toisin säädetä. Lakia ei sovelleta myönnettäessä maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevaa tukea. Lain 5 §:n mukaan tukiviranomaisen on määrääjain, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Mainitun sääntelyn perusteella ehdotetun momentin nojalla toteutettavien tukiohjelmien ja tukien vaikuttavuutta arvioitaisiin siten kuin on säädetty ja niiden perusteella voitaisiin arvioida myös lain toimivuutta.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 4 §:ään uusi
2 momentti seuraavasti:

4 luku

Tieto- ja neuvontapalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä valmennus ja kokeilu

4 §

Valmennus

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota yritykselle valmennusta työntekijän palkkaamisessa ja
työnantajavalmiuksien kehittämisessä. Palvelun hinta katsotaan yrityksen de minimis -tueksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 21.4.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen