

Asia: VN/18678/2026

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta eräille kaupungeille nuorten työllisyyttä edistäviin hankkeisiin vuosina 2026-2028

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kohderyhmänä olisivat 18–29-vuotiaat työn tai koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, jotka ovat työttömiä tai työvoiman ulkopuolella. Erityisesti kohderyhmään kuuluisivat heikommassa työmarkkina-asemassa olevat nuoret. KEHA-keskus toteaa, että valtionavustuksen tai hankkeiden vaikuttavuuden seuranta työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kautta ei ole mahdollista, johtuen siitä, että kohderyhmä ei ole täysin työvoimapalveluiden piirissä. Valmistelun yhteydessä ei ole tunnistettu, miten esimerkiksi asiantuntijan työmarkkinatorin koodistoa laajennettaisiin tai minkälaisia lomakemuutoksia olisi tarpeellista toteuttaa. Tämä jää arvioitavaksi myöhemmässä vaiheessa, kun valtionavustuksen hakukriteerien ja hankkeiden sisältöjen määrittelyt ovat pidemmällä. Hankkeen ja palveluiden kustannustietoa ei ole kuitenkaan mahdollista saada kattavasti. 7 §:n 4 momentissa säädettäisiin rajausta hyväksyttävien kustannuksien osalta. Momentin mukaan valtionavustusta ei myönnettäisi sellaisten palveluiden tai koulutusten järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin, joihin myönnetään valtionosuutta tai muuta valtion rahoitusta. Valtionosuudella tarkoitettaisiin ainakin kunnan peruspalvelujen valtion osuudesta annetussa laissa (618/2021), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) tarkoitettua valtionosuutta. Muulla valtion rahoituksella tarkoitettaisiin esimerkiksi muita valtionavustuksia sekä esimerkiksi yliopistolaissa (558/2009) ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettua rahoitusta. Säännöksen tarkoituksena olisi estää palveluiden tai koulutusten päällekkäinen valtion rahoitus. Mikäli palveluiden tai koulutusten järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia rahoitettaisiin jo valtion rahoituksella, valtionavustusta ei voitaisi myöntää näiden kustannusten kattamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että hankkeeseen ei hyväksyttäisi sellaisia kustannuksia, joissa avustusta olisi käytetty esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen palveluiden sekä yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettujen koulutusten järjestämiseen. Palveluiden kustannusten seuranta vaikuttaa haasteelliselta myös työvoimaviranomaisten AURA tilinpäätöstietojen valossa: nämä valtionosuusrahoituksen ulkopuoliset kustannukset kirjataan palveluluokalle 5580 muut ei-lakisääteiset palvelut, joiden päätöksentekoa, maksatusta tai seurantaa ei ole toteutettu valtakunnalliseen työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen.

Ehdotetun asetuksen 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että myönnetyn valtionavustuksen määrästä voitaisiin maksaa ennakkoa enintään 80 prosenttia avustuksen määrästä. Tarkemman päätöksen tekisi valtionapuviranomainen valtionavustuslain perusteella. KEHA-keskuksen taloussäännössä (kirjanpitoyksikkö) todetaan, että ennakon maksaminen on aina poikkeus normaalista maksumenettelystä. Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (TM 9509) kohdassa 6.8 (Menojen maksaminen ja tulojen perintä) todetaan että "virastojen ja laitosten on huolehdittava siitä, ettei valtion menoja suoriteta ennen eräpäivää. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritus aika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisesta vaiheesta tapahtuvasta suorituksesta." Valtion kirjanpidon käsikirjan luvun 4.7.1 mukaan muiden kuin toimintaan liittyvien (valtionavustustoimintaan liittyvien) tavanomaisten ennakkomaksujen maksaminen puolestaan edellyttää momentin päätösoasassa olevaa nimenomaista mainintaa siitä, että ennakon maksaminen on sallittua. Tällöin mahdollisen ennakon suuruus on enintään 20 % avustusmäärästä. Momentti 32.30.53.01 (nuorisotyöttömyyden ehkäisyn pilotit) ja momentin pääluokka 32.30.53 ei sisällä mainintaa siitä, että ennakon maksaminen olisi mahdollista. Näin ollen ennakkomennettely on ristiriidassa valtion talousarvion kirjausten kanssa ja se pitäisi poistaa asetuksesta.

Mikäli momentin päätösosaan tehtäisiin tekninen muutos tältä osin ja ennakko sallittaisiin, KEHA-keskus toteaa kuitenkin, että ennakko on yksi maksuerä, jota tulee hakea, joten olisi harkittava, tulisiko maksuerien määrä asetuksella olla 5 (viisi). KEHA-keskus toteaa, että kaupunki olisi tuen hakijana ja yhdistelisi eri hankeosapuolten kustannukset maksatushakemuksiin. Valtionavustuksen hakijan hankkeena olisi monialainen yhteistyöhanke, jossa kaupungit, viranomaiset, yritykset, yhdistykset tai säätiöt suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeet yhdessä, ja tämä voisi olla ainoa jokseenkin hyväksyttävä perustelu ennakon maksulle. Tällöin ennakko kohdistuisi ainoastaan yksityisille toimijoille, mm. yrityksille, yhdistyksille ja säätiöille, rahoitusaseman turvaamiseksi ja hankkeen käynnistämiseksi. Valtionavustusta hakevalle kaupungille tai muulle viranomaiselle ei myönnettäisi ennakkoa. Tukea hakeva kaupunki ottaisi riskin jakaessaan ennakkona saamaansa rahoitusta muille hankeosapuolille: mikäli hankkeen toteutuneet kustannukset jäisivät alle maksetun ennakon, perii KEHA-keskus ennakon takaisin kaupungilta. Kaupungin ja muiden hankeosapuolien mahdollinen yksityisoikeudellinen sopimus hankkeeseen osallistumisesta ja kustannusten jaosta ei sitois valtionavustuksen myöntäjää ja maksajaa, jotka toimivat oikeudellisesti vain hakijana ja tuen saajana toimivan kaupungin kanssa. Ennakon määrä voisi olla asetusluonnoksessa ehdotetun 80 %:n sijaan korkeintaan 20 %.

Valtionavustuksella rahoitettavien hankkeiden tavoitteena on edistää monialaista yhteistyötä viranomaisen, yritysten, yhdistysten ja säätiöiden välillä kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tukemiseksi. KEHA-keskus pitää laaja-alaista yhteistyötä lähtökohtaisesti kannatettavana ja nuorten työllistymistä edistävänä toimintatapana. Yhteistyötä toteutettaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota julkisten varojen asianmukaiseen ja läpinäkyvään käyttöön sekä mahdollisiin riskeihin. Asetusluonnos ei edellytä yhteistyötä tekevien tahojen välistä yhteistyösopimusta tai muuta vastaavaa, jossa olisi määritelty toimijoiden roolit, vastuut ja tehtävät. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa edellä mainittu julkisten varojen asianmukainen käyttö ei toteudu; esimerkiksi palveluiden hankinta yhteistyötaholta ilman asianmukaista kilpailutusta tai kustannusten kohtuullisuuden arviointia. Valtionavustuksella rahoitetussa hankkeissa voidaan hankkia palveluita myös

yhteistyökumppanilta, mutta tällaisiin järjestelyihin liittyvät ehdot ja riskit tulisi arvioida huolellisesti sekä sopia jo avustusta myönnettäessä.

Asetuksen 7 §:ssä säädetään hyväksyttävistä kustannuksista. Pykälän 2 momentin mukaan hyväksyttäviä kustannuksia olisivat muun muassa hankkeen toteuttamiseksi ostettujen palveluiden kustannukset. Perustelujen mukaan palvelut tulisi hankkia ulkopuoliselta toimijalta. Asetuksessa tai sen perustelumuistiossa ei kuitenkaan täsmennetä, voidaanko hankkeen yhteistyötaho, esimerkiksi hankkeessa mukana oleva yritys, katsoa tällaiseksi ulkopuoliseksi toimijaksi. Tulkinnanvaraisuus lisää riskiä siitä, ettei hankittavia palveluja kilpailuteta asianmukaisesti, jolloin kustannusten kohtuullisuus voi jäädä osoittamatta tai pahimmillaan julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä ei noudateta. Riskiä voitaisiin vähentää edellyttämällä yhteistyötahojen kanssa tehtäviä kirjallisia yhteistyösopimuksia, joissa määriteltäisiin osapuolten vastuut, tehtävät sekä mahdolliset ostopalvelujärjestelyt.

Asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttäviä kustannuksia olisivat palkkakustannukset sekä niihin liittyvät lakisääteiset kustannukset siten, että lakisääteiset sivukulut voitaisiin hyväksyä laskennallisesti enintään 23 prosenttiin asti toteutuneista palkkakustannuksista. Laskennallisen sivukuluprosentin käyttöönotto mahdollistaa palkkakustannusten selvittämisen viranomaisen toimesta verohallinnon tulotietorekisteristä sekä vähentää tuen hakijan selvitysvelvollisuutta, ja siten keventää hallinnollista taakkaa sekä avustuksen saajille että avustusten myöntämisestä ja maksamisesta vastaaville viranomaisille.

Hyväksyttäviä kustannuksia eivät olisi sellaiset kustannukset, jotka aiheutuvat palveluista, joiden järjestämiseen myönnetään valtionosuuksia tai muuta valtion rahoitusta. Hankkeisiin olisi kuitenkin mahdollista yhdistää esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisia palveluita tai muita valtionrahoitteisia palveluita, kunhan niiden kustannuksia ei kateta kyseisestä avustuksesta. Nuorten työllistymisen edistämisen näkökulmasta tällainen palveluiden yhteensovittaminen on tarkoituksenmukaista ja voi lisätä hankkeiden vaikuttavuutta. Samalla se edellyttää huolellista hankesuunnittelua ja tarkkaa talouden seurantaan päällekkäisen rahoituksen estämiseksi. Käytännössä valtiorahoitteisten palveluiden yhdistäminen osaksi hankekokonaisuutta tuo haasteita rahoituslähteiden todentamisessa, jolloin päällekkäisen rahoituksen riski on olennainen.

Perustelumuistion sivun yksi mukaan tässä asetuksessa tarkoitettua avustusta myönnettäisiin kaupungeille nuorten työllisyyttä edistäviin hankkeisiin eli osaltaan perustuslain (731/1999) 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi työtä hakevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien turvaaminen on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetty kunta- ja kuntayhtymäpohjaisten työvoimaviranomaisten tehtäväksi. Tässä asetuksessa tarkoitettua valtionavustusta myönnettäisiin siis julkisen vallan käyttäjälle julkisen tehtävän hoitamiseksi eli valtionavustuksena myönnettävän määrärahan käyttämiseen ei siten sovellettaisi valtioneuvoston asetuksia.

Perustelumuistion sivulla 2 todetaan kuitenkin, että valtionavustuksen saajien eli kaupunkien tulisi toiminnassaan noudattaa voimassa olevaa kansallista sekä EU:n kilpailua, hankintoja ja valtiontukia koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi, mikäli kaupungit tekisivät tässä asetuksessa tarkoitetulla valtionavustuksella rahoitetuissa hankkeissaan yhteistyötä taloudellista toimintaa harjoittavien yksiköiden kanssa, niiden tulisi varmistaa, että toiminnassa noudatetaan EU:n valtiontukisääntöjä

KEHA-keskus katsoo, että asetuksessa ja/tai sen perusteluissa tulisi tarkentaa, mitä taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan. Valtiontukisääntelyn mukainen yksikön määritelmä kattaa myös yhdistykset ja säätiöt, jotka tarjoavat tavaroita tai palveluita markkinoilla. Asetuksessa ja/tai sen perusteluissa tulisi tarkentaa, että mikä toiminta tässä yhteydessä katsotaan EU:n valtiontukisääntöjen vastaiseksi taloudelliseksi eduksi taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle. Tarvittaessa kaupunkien tulee arvioida tuen myöntäminen soveltuvan valtiontukiperusteen nojalla.

Asetuksen 5 §:ssä säädetään avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset.

Asetuksen 5 §:n mukaan kaupungille voidaan myöntää tässä asetuksessa tarkoitettua avustusta, jos kaupunki esittää hakemuksessaan suunnitelman 18–29-vuotiaille työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville henkilöille tarkoitetuista hankkeista, joiden tarkoituksena on pykälän 1-3 kohtien kriteerien täyttyminen.

Perustelumuistion keskeiset ehdotukset kokonaisuudessa s. 3-4 todetaan, että asetuksen 5 §:n osalta esitetyn valtionavustuksen kohderyhmänä olisivat 18–29-vuotiaat työn tai koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, jotka ovat työttömiä tai työvoiman ulkopuolella (nk. NEET –nuoret). Erityisesti kohderyhmään kuuluisivat heikommassa työmarkkina-asemassa olevat nuoret.

KEHA-keskus toteaa, että "työn ja koulutuksen ulkopuolella oleva" ei ole varsinainen voimassa olevassa lainsäädännössä määritelty käsite. Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevalla henkilöllä tarkoitetaan yleensä henkilöä, joka ei ole työssä, ei opiskele tutkintoon johtavassa koulutuksessa eikä ole muussa koulutuksessa, ja joka on siten työ- ja koulutusjärjestelmien ulkopuolella. NEET-tilanteessa oleva nuori on henkilö, joka ei ole työssä, koulutuksessa tai harjoittelussa (Not in Employment, Education or Training).

Asetuksen 6 §:ssä säädetään valtionavustuksen määrä.

Asetuksen 6 §:n mukaan myönnettävän valtionavustuksen hakijakohtainen enimmäismäärä perustuu 31 maaliskuuta 2026 työttömänä olleiden 18–29-vuotiaiden henkilöiden määrään kaupungissa. Perustelumuistion mukaan tilastona käytettäisiin KEHA keskuksen ylläpitämää Työnvälitystilastoa.

KEHA-keskus katsoo, että asetuksen 6 §:n mukainen käsite "työtön henkilö" viittaisi siten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyyn työttömän henkilön määritelmään. Tämän säännöksen mukaan työttömänä pidetään työnhakijaa, joka ei ole työsuhteessa eikä työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettulla tavalla työllistyy päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa ja joka ei ole työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija tai jolla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä mainitun luvun 10 b §:n perusteella.

KEHA-keskus toteaa, että asetuksen 5 §:n mukainen NEET-käsite, työn ja koulutuksen ulkopuolella oleva, tarkoittaisi siis koulutuksessa olemisen osalta sitä, että kohderyhmään kuuluva henkilö ei opiskele tutkintoon johtavassa koulutuksessa eikä ole muussa koulutuksessa.

KEHA-keskus toteaa, että verrattuna asetuksen 5 §:n käsitteeseen asetuksen 6 §:n mukainen työttömän henkilön käsite tarkoittaisi siis myös sivutoimisesti opiskelevaa henkilöä taikka TTL 2 luvun 10 b §:n mukaisia lyhytkestoisia opintoja suorittavaa henkilöä.

KEHA-keskus toteaa, että tämän mukaan 6 §:n mukainen hakijakohtainen valtionavustuksen määrä perustuu siis 31.3.2026 työttömänä olleiden 18–29-vuotiaiden henkilöiden määrään kaupungissa, ja tämä määrä pitää siis sisällään myös sellaisia kohderyhmää koskevia henkilöitä, jotka opiskelevat sivutoimisesti taikka suorittavat TTL 2 luvun 10 b §:n mukaisia lyhytkestoisia opintoja.

Mutta asetuksen 5 §:n mukaan avustuksen kohderyhmä on ja avustusta voidaan myöntää 18–29-vuotiaille työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville henkilöille tarkoitettuihin hankkeisiin. Eli koulutuksen osalta sellaisille henkilöille, jotka ovat kokonaan koulutusjärjestelmän ulkopuolella.

Edellä kerrotun perusteella KEHA-keskus katsoo, että kyseisissä pykälissä kohderyhmää koskeva käsite siis eroaisi toisistaan. Huomioiden edellä mainittu, ehdotetun 6 §:n suhde 5 §:ään jää epäselväksi. Tätä seikkaa tulee selvittää ja tarkentaa asetuksessa ja/tai sen perusteluissa.

Heikkilä Heikki
KEHA-keskus

Mäkelä Anette

KEHA-keskus