

Asia: VN/6909/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausuntonne ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen keston muuttamisesta harkinnanvaraiseksi ja keston jatkamisen edellytyksistä (88 §:n 1 momentin 1 kohta ja 89 §:n 1 momentti)

Työvoimaviranomaisen harkintavallan lisääminen palkkatuen myöntämisessä on kannatettavaa. Palkkatuen myöntämistä koskeva lainsäädäntö on kuitenkin edelleen monimutkainen ja yksityiskohtainen kokonaisuus, eikä ko. lainsäädäntö laajenna työvoimaviranomaisen harkintavaltaa riittävällä tavalla. Palkkatuki on edelleen tarkasti säännelty instrumentti ja tämä sääntely hankaloittaa palkkatuen käyttämistä työllistymisen edistämisen välineenä.

Muutosesitys palkkatuen jatkamisen mahdollisuudesta vakinaisen työsuhteen pohjalta on perusperiaatteeltaan kannatettava. Työllisyyden edistämisen tavoitteena on luoda kannusteita pitkäaikaisiin työsuhteisiin ja pysyvämpiin työllistymisratkaisuihin. Toisaalta on mahdollista, että palkkatuen myöntämisen kaksivaiheisuus voi johtaa joissakin tapauksissa siihen, että ensimmäinen työsuhte tehdään määräaikaiseksi vain, jotta myöhemmin tehtävä palkkatuen jatkohakemus mahdollistuu.

a. Työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioimisesta luopuminen (nykyisessä 82 §:n 2 momentissa: "Jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta, palkkatuen myöntäminen edellyttää lisäksi, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta.")

Hallituksen esityksen mukaan palkkatuen myöntäminen ammatillisen osaamisen parantamiseen edellyttäisi, että työvoimaviranomainen arvioisi työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Työttömyyden pitkittymisen arvioinnista alle 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömän olleiden osalta luovuttaisiin.

Muutosesitys on kannatettava ja helpottaa palkkatuen myöntämistä. Työttömyyden pitkittymisen arviointi on käytännön työssä vaikeaa, eikä se välttämättä toteudu yhdenvertaisesti.

b. nykyinen ryhmä “ei ole ollut ansiotyössä kuuden edellisen kuukauden aikana” muutettaisiin muotoon “ei ole ollut vakinaisessa ansiotyössä kuuden edellisen kuukauden aikana” (82 §:n 1 momentin 5 kohta).

Nykyisen 82 §:n 1 momentin 5 kohdan sanamuodon mukaan edellytetään, että työtön työnhakija ei ole ollut ansiotyössä kuuden edellisen kuukauden aikana. Jatkossa edellytettäisiin, että työtön työnhakija ei olisi ollut vakinaisessa ansiotyössä kuuden viimeksi kuluneen kuukauden aikana. Jatkossa palkkatuen myöntämisen tässä kohderyhmässä estäisi siten vain vakinainen työ, kun nykytilassa sen myöntämisen tässä kohderyhmässä estää mikä tahansa työ. Siten lyhytkestoinen ja satunnainen työ ei estäisi palkkatuen myöntämistä. Vakinaisena ansiotyönä pidettäisiin ainakin toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta sekä kuuden kuukauden tarkastelujaksoon suhteutettuna pitkää määräaikaista työsuhdetta. Myös yksittäiset kertaluonteiset työjaksot voivat muodostaa vakinaisena pidettävää työllistymistä, jos niin sanotut keikat toistuvat usein samoissa tehtävissä tai samalla työnantajalla.

Muutosesitys on perusperiaatteeltaan kannatettava. Esitys on kuitenkin hyvä esimerkki palkkatukea koskevan lainsäädännön monimutkaisuudesta ja yksityiskohtaisuudesta, johon Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan ei ole tullut toivottua muutosta.

Esityksessä mainittu “Vakinaisena ansiotyönä pidettäisiin ainakin toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta sekä kuuden kuukauden tarkastelujaksoon suhteutettuna pitkää määräaikaista työsuhdetta. Myös yksittäiset kertaluonteiset työjaksot voivat muodostaa vakinaisena pidettävää työllistymistä, jos niin sanotut keikat toistuvat usein samoissa tehtävissä tai samalla työnantajalla.” sisältää tulkinnanvaraisuutta ja harkintavaltaa, joka on sinällään hyvä asia, mutta joka samalla luo asiakastyössä huomioitavaa lisäsääntelyä. Monimutkainen ja yksityiskohtainen lainsäädäntö asettaa haasteita asiakastyön toteuttamiselle ja asiakastyötä tekevien osaamiselle ja työn kokonaishallinnalle.

c. muun samoihin palkkakustannuksiin myönnetyn tuen huomioiminen (84 §:n 1 mom. 6 kohta)

Hallituksen esityksen mukaan palkkatukea ei voisi myöntää, jos työnantajalle on ennen palkkatuen myöntämistä myönnetty muuta tukea samoihin tuella palkattavasta aiheutuviin palkkakustannuksiin.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan palkkatuen myöntämistä ei tule säädellä edellä kuvatulla tavalla. Kunnilla tulee olla laaja harkintavalta asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten palvelukokonaisuuksien rakentamisessa, esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen tukemiseksi.

3. Lausuntonne säädösteknisistä muutoksista

Yleisesti voidaan todeta, että lakiehdotuksen jäsentely ja selkeyttäminen ovat tervetulleita muutoksia.

Huomioitavaa kuitenkin on, että automatisaation kehittämisessä tulee huomioida maksatuksen prosessit kokonaisvaltaisesti. Tulorekisteristä saatavat tiedot eivät tällä hetkellä kata kaikkia maksatuksen kannalta olennaisia tietoja, erityisesti kaikkia etuustietoja. Koska tukien maksatus perustuu tulorekisteriin ilmoitettuihin tulotietoihin, poissaoloihin sekä tuen saajaan kohdistuviin etuuksiin, on tärkeää, että tiedot ovat riittävän kattavat ja oikeat.

Automaattiseen maksuehdotelmaan siirryttäessä maksatushakemusta ei enää toimiteta erikseen. Tällöin korostuu työnantajan vastuu huolehtia tulorekisteri-ilmoittamisen kattavuudesta. Työnantajan tulee toimittaa tarvittaessa oma-aloitteisesti puuttuvat lisätiedot työvoimaviranomaiselle.

Huomionarvoista on myös se, että moni työnantaja todennäköisesti siirtyisi automaattiseen maksatusmalliin. Tämä edellyttää, että työnantajia ohjeistetaan nykyistä selkeämmin ja velvoittavammin ilmoittamaan tulorekisteriin kaikki palkkatiedot ja poissaolot riittävän laajasti ja ajantasaisesti, jotta automaattinen käsittely olisi mahdollista ilman ylimääräisiä täydennyspyyntöjä.

Lisäksi on huomioitava, että kaikki etuustiedot, esim. KELA:n maksamat sairauspäivärahat, eivät välity tulorekisterin kautta YA-järjestelmään samalla tavalla kuin käyttöliittymältä on nähtävissä. Tämä voi lisätä manuaalisen tarkastelun tarvetta tai edellyttää tältä osin järjestelmän kehittämistä.

Järjestelmän toimivuuden näkökulmasta on myös huomioitava, että jos maksuehdotelmat muodostuvat keskitetysti esimerkiksi yhtenä päivänä kuukaudessa (kuten tilanne on tällä hetkellä), voi tämä aiheuttaa merkittävän käsittelykuorman keskittymisen tiettyihin ajankohtiin. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, etteivät maksuehdotelmat tulisi YA-järjestelmään liian pian palkanmaksupäivän jälkeen, vaan esimerkiksi parin viikon viiveellä, jotta tiedot ehtivät kirjautua tulorekisteriin.

Edellä mainituista syistä on arvioitava huolellisesti, miten automaattinen maksuehdotelma vaikuttaa jälkikäteisten korjausten, oikaisujen ja mahdollisten takaisinperintöjen määrään, ja varmistettava, että prosessit tukevat virheettömiä päätöksiä myös automatisoidussa toimintamallissa.

4. Lausuntonne vaikutusten arvioinnista

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan palkkatuen sääntelyn muutosesitys ei tuo työvoimaviranomaiselle riittävän laajaa palkkatuen myöntämisen harkintavaltaa. Palkkatuki on edelleen työllistämisen edistämisen instrumenttina yksityiskohtaisesti säännelty ja lainsäädäntö on monimutkainen monine poikkeuksineen. Muutosesitys sisältää myös lisäsääntelyn elementtejä, jolloin palkkatukityön työllistymistä edistävä tavoite ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tästä esimerkkinä on, hallituksen esityksen 82 §:n 1 momentin 5 kohta, jolla säännellään tulkintaa työttömän työnhakijan työllistymisen taustan kriteereistä suhteessa palkkatuen myöntämiseen tai esitys muiden tukien yhdistämisen rajoitteista suhteessa palkkatuen myöntämiseen.

Keskeisenä ongelmana on, että palkkatuki ei kerrytä pääsääntöisesti työssäoloa. Tampereen kaupunki esittää, että palkkatukityön työssäoloa kerryttävä vaikutus palautetaan lainsäädäntöön, mikäli työsuhde vastaa työsopimuslain mukaista työsuhdetta ja se muilta osin täyttää työssäoloa kerryttävät vaatimukset muun muassa palkan osalta. Työssäoloa täyttymisen elementti motivoisi asiakkaita palkkatukityöhön. Työssäoloa täyttymisellä olisi vaikutusta myös kuntien työttömyysturvamaksujen muodostumiseen, jotka ovat muodostuneet kohtuuttomiksi. Koska palkkatukityö ei kerrytä työssäoloa, sen rinnalle ja korvaaviksi työllistämismuodoiksi ovat vahvistuneet kunnan yleisen toimialan työllistämisen tuet.

Taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen palkkatuen keston harkintavallan lisääntymisen osalta ovat vaikeasti arvioitavissa, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Palkkatukilainsäädännön vaikutuksia kuntien talouteen tulee seurata ja mahdolliset lisääntyvät kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmässä.

5. Lausuntonne starttirahaa koskevasta ehdotuksesta

Hallituksen esityksellä muutettaisiin starttirahaa koskevaa sääntelyä siten, että starttirahakauden aikana saadut yritystoimintaan liittymättömät tulot huomioitaisiin ansaintaperusteisesti. Hallituksen esityksen mukaan muutos selkiyttää ja yhdenmukaistaa starttirahan maksatuksen tulokannanvaraisuutta.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lainsäädännön tulisi edelleenkin mahdollistaa maksatuksen ansainta- ja maksupäiväperusteisuus. Yritystoimintaan liittymättömät tulot, jotka on ansaittu ennen starttirahakautta, tulisi huomioida ansaintaperusteisesti, jolloin ne eivät vaikuta starttirahan maksuun.

Yritystoimintaan liittymättömät tulot, jotka ansaitaan starttirahakaudella, tulisi voida huomioida maksupäiväperusteisesti.

Maksupäiväperusteisesti starttirahakaudella ansaittujen tulojen huomioiminen vähentää tarpeetonta hallinnollista työtä, takaisinperintöjä, kuittausmaksuja, rekisterikorjauksia sekä täsmäytykseen liittyviä tehtäviä. Tampereen kaupunki ei tunnista käytäntöä asiakkaan edun

vastaiseksi. Kun maksatus toteutetaan maksupäiväperusteisesi tulorekisterin tietojen mukaan, maksatus toteutuu mahdollisimman virheettömästi.

6. Muu lausuttava

Hallituksen esityksen 82 §:n osalta Tampereen kaupunki esittää, että palkkatuen myöntämisen kohderyhmää laajennetaan. Näkemyksemme on, että 15–24-vuotiaiden kohdejoukko tulisi määritellä esityksestä poiketen 18-29-vuotiaisiin, sillä alle 18-vuotiaat ovat oppivelvollisuuslain nojalla ensisijaisesti velvollisia suorittamaan oppivelvollisuuttaan, jolloin palkkatuen hyödyntämistä ei nähdä ensisijaisena keinona. Työnhakijaksi voi lainsäädännön mukaan rekisteröityä 17-vuotiaasta alkaen, jolloin 15 ikävuodesta lähtevää kohdejoukon määrittelyä laissa ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi.

Kuten Tampereen kaupungin lausunnossa on edellä todettu, työvoimaviranomaisen harkintavallan lisääminen palkkatuen myöntämisessä on kannatettavaa. Palkkatuen myöntämistä koskeva lainsäädäntö on kuitenkin edelleen monimutkainen ja yksityiskohtainen kokonaisuus, eikä ko. lainsäädäntö laajenna työvoimaviranomaisen harkintavaltaa riittävällä tavalla. Palkkatuki on edelleen tarkasti säännelty instrumentti ja tämä sääntely hankaloittaa palkkatuen käyttämistä työllistymisen edistämisen välineenä. Sääntelyä tulee edelleen keventää muun muassa kohderyhmän ja keston määrittelyjen osalta. Esimerkiksi kohderyhmämäärittelyjen osalta lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman mahdollistava ja yksinkertainen. Palkkatuen tiukka sääntely on sekä työnantajille että työvoimaviranomaisille vaikeasti hahmotettavaa ja työvoimaviranomaisille hallinnollisesti työaikaan vievää. Lainsäädännön tulkinta ja toimeenpano edellyttävät työvoimaviranomaiselta syvää erityisosaamista.

Mikäli palkkatukityöllistäminen halutaan pitää vaikuttavana ja käyttökelpoisena työllistämisen edistämisen välineenä, tulee Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan työssäoloehdon kertyminen palkkatukijakson aikana palauttaa lainsäädäntöön.

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Päätös: apulaispormestari Johanna Kirjavainen
25.6.2026 § 26; lisätietoa lausunnosta: kehittämispäällikkö Tarja
Paulaniemi, puh. 040 679 8954 etunimi.sukunimi@tampere.fi