

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)

Into suhtautuu palkkatuen keston joustavoittamiseen sinänsä myönteisesti, sillä työllistymisedellytykset ja tuen tarpeet vaihtelevat, ja etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymispolut ovat yksilöllisiä ja edellyttävät riittävän pitkäkestoista tukea.

Into nostaa esille, että palkkatuettu työ työpajoilla ja muissa välityömarkkinapalveluissa on usein osa laajempaa palvelupolkua, jossa edetään esimerkiksi työkokeilusta palkkatuettuun työhön ja siitä edelleen koulutukseen tai avoimille työmarkkinoille. Näissä tilanteissa palkkatuen merkitys ei rajoitu välittömään työllistymiseen, vaan sen avulla vahvistetaan työelämäosallisuutta, osaamista ja työllistymisvalmiuksia.

Into pitää ongelmallisena sitä, että palkkatuen jatkamisen keskeiseksi edellytykseksi ehdotetaan saman työnantajan tarjoamaa toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta. Tällöin ei tunnisteta välityömarkkinoiden ja työpajatoiminnan perustehtävää. Työpajojen tehtävänä ei ensisijaisesti ole vakinaistaa työntekijöitä omaan organisaatioonsa, vaan rakentaa siirtymiä kohti koulutusta ja avoimia työmarkkinoita. Myös tällaiset siirtymät tulee tunnistaa onnistuneiksi tuloksiksi palkkatuen vaikuttavuutta arvioitaessa.

Into näkee haasteellisena sitä, että palkkatuen jatkamisen perusteet kytketään ensisijaisesti työnantajan rekrytointiratkaisuihin. Tällöin palkkatuen jatkuminen ei välttämättä määräydy työnhakijan tuen tarpeen perusteella, vaikka juuri tuen tarve on palkkatuen alkuperäinen peruste. Into vastustaa ehdotusta, jonka mukaan palkkatuen jatkamisen keskeiseksi edellytykseksi asetettaisiin saman työnantajan tarjoama toistaiseksi voimassa oleva työsuhde. Into katsoo, että

lainsäädännön tulee turvata valtakunnallisesti riittävä vähimmäistaso palkkatuen kestolle erityisesti niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka tarvitsevat pitkäjänteistä tukea työelämään kiinnittymisessä.

Lisäksi Into korostaa, että työvoimaviranomaisen harkintavallan lisääntyessä on huolehdittava siitä, etteivät palkkatuen myöntämiskäytännöt eriydy merkittävästi eri työllisyysalueiden välillä. Muutoin vaarana on alueellisen yhdenvertaisuuden heikentyminen.

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.”)

Into kannattaa ehdotusta luopua työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioinnista palkkatuen myöntämisen edellytyksenä. Työttömyyden keston ennakointi on työvoimaviranomaiselle käytännössä haasteellista. Muutos voi nopeuttaa palkkatuen käyttöä tilanteissa, joissa henkilön työllistymisen tukemisen tarve on muuten tunnistettavissa.

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).

Into kannattaa muutosta. Työpajatoiminnan asiakkaiden työmarkkinapolut voivat rakentua osaaikaisista, määräaikaisista tai satunnaisista työjaksoista. On tärkeää, ettei lyhytaikainen työskentely heikennä henkilön mahdollisuuksia saada palkkatukea myöhemmin. Muutos voi jossain määrin tukea asteittaista kiinnittymistä työmarkkinoille. Into kuitenkin huomauttaa, että suojaosien poistaminen on vähentänyt mahdollisuuksia ottaa vastaan lyhyitä tai satunnaisia työjaksoja, ja tästä syystä muutoksen vaikutukset jäänevät vähäisiksi.

Into katsoo, että hallituksen esityksessä vakinaisen ansiotyön määritelmä jää myös hieman epäselväksi, koska siihen luetaan myös pitkä määräaikainen työsuhde ja toistuvat keikkatyöt, mikä lisää tulinnanvaraa ja siirtää arvioinnin viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan varaan. Tämä voi johtaa erilaisiin käytäntöihin ja työnhakijoiden eriarvoiseen kohteluun eri alueiden välillä, minkä vuoksi määritelmää tulisi selkeyttää valtakunnallisesti yksiselitteisillä kriteereillä.

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

Into suhtautuu kriittisesti ajatukseen, jonka mukaan palkkatukea ei voitaisi myöntää tilanteissa, joissa samoihin palkkakustannuksiin on myönnetty muuta julkista tukea. Esityksessä muutosta perustellaan sääntelyn yksinkertaistamisella. Into katsoo kuitenkin, että hallinnollisen yksinkertaistamisen tavoite ei saa ohittaa työllisyyspoliittisia tavoitteita. Erityisesti järjestöissä, työpajoilla ja muiden välityömarkkinatoimijoiden toiminnassa työllistämisen rahoitus rakentuu useista eri rahoituslähteistä. Näiden toimijoiden tehtävänä on tukea heikommassa työmarkkina-asetmassa olevia henkilöitä, joiden työllistyminen edellyttää työpaikan lisäksi yksilöllistä valmennusta ja pitkäjänteistä tukea.

Into pitää ongelmallisena sitä, että nykyisestä tukien yhteensovittamisesta luovuttaisiin ja sen sijaan siirryttäisiin ehdottomaan myöntämiseesteeseen. Nykyinen sääntely ehkäisee jo päällekkäistä julkista rahoitusta rajaamalla tukien yhteismäärää. Esitetty ratkaisu menee tätä pidemmälle, sillä se estäisi palkkatuen myöntämisen kokonaan, vaikka päällekkäistä korvausta ei tosiasiallisesti syntyisi.

Jos palkkatuen myöntäminen estyisi muun julkisen tuen vuoksi, seurauksena olisi juuri niiden työllistämismahdollisuuksien väheneminen, joita vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukeminen edellyttää. Tällöin sääntelyn yksinkertaistaminen tapahtuisi heikossa asemassa olevien työnhakijoiden kustannuksella. Into katsoo, että ehdotus on ristiriidassa palkkatuen keskeisen tavoitteen kanssa.

Into pitää huolestuttavana, että esityksessä ei arvioida riittävästi tällaisen muutoksen vaikutuksia välityömarkkinatoimijoiden toimintaedellytyksiin eikä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksiin päästä palkkatuettuun työhön. Muutoksen riskinä on, että palkkatuki ohjautuu entistä vahvemmin tilanteisiin, joissa työllistyminen on jo muutenkin todennäköistä, ja paljon tukea tarvitsevien henkilöiden mahdollisuudet työllistyä heikkenevät.

Into katsoo, että mahdollisia tukien yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia tulee ratkaista hallinnollisia menettelyjä kehittämällä eikä rajaamalla pois niitä toimijoita, jotka kantavat suurimman vastuun heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämisestä.

3. Lausuntonne säädösteknisistä muutoksista

Into pitää sääntelyn selkeyttämistä lähtökohtaisesti kannatettavana. Selkeämpi sääntely helpottaa sekä työnantajien että työvoimaviranomaisten toimintaa. Into katsoo, että on kuitenkin huolehdittava siitä, että toimeenpanon tueksi laaditaan riittävät valtakunnalliset ohjeistukset. Työvoimaviranomaisen harkintavallan lisääntyessä on tärkeää varmistaa, että päätöksenteko perustuu valtakunnallisesti yhdenmukaisiin kriteereihin. Muutoin vaarana on, että työnhakijoiden mahdollisuudet saada palkkatukea tai riittävän pitkä tukijakso vaihtelevat asuinpaikan mukaan.

4. Lausuntonne vaikutusten arvioinnista

Into pitää ongelmallisena, että useiden ehdotusten vaikutuksia arvioidaan tilanteessa, jossa esityksen perustelujen mukaan käytettävissä ei ole riittävästi tietoa nykyisestä palkkatuen kohdentumisesta tai muiden tukien käytöstä. Vaikutusarvioinnin tietopohja jää tältä osin puutteelliseksi, mikä lisää epävarmuutta erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa.

Into pitää huolestuttavana, että vaikutusarvioissa korostuvat työllisyysvaikutukset avoimille työmarkkinoille, kun taas välityömarkkinoiden, työpajatoiminnan ja muiden työllistymistä tukevien

palvelujen vaikutukset jäävät vähäiselle huomiolle. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten muutokset vaikuttavat pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja muiden paljon tukea tarvitsevien työnhakijoiden mahdollisuuksiin hyödyntää palkkatukea.

Into korostaa, että vaikutusarvioinnissa tulee huomioida myös eri työnantajasektoreiden erilaiset kohderyhmät. Yrityksiin palkkatuella työllistyvät henkilöt ovat yleensä lähempänä avoimia työmarkkinoita kuin ne henkilöt, jotka työllistyvät työpajoille, järjestöihin tai muihin välityömarkkinaorganisaatioihin. Näiden ryhmien työllistymistulosten suora vertailu voi johtaa virheellisiin johtopäätöksiin palkkatuen vaikuttavuudesta ja ohjata palvelujärjestelmää suosimaan niitä työnhakijoita, joiden työllistyminen on lähtökohtaisesti helpompaa.

Esityksessä tarkastellaan ensisijaisesti palkkatuen vaikutuksia työllistymiseen, mutta vähemmälle huomiolle jää kysymys työelämään kiinnittymisestä. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kohdalla työpaikan löytäminen ei yksin riitä, vaan työllistymisen onnistuminen edellyttää usein pitkäjänteistä tukea työelämässä pysymiseen, työyhteisöön kiinnittymiseen ja työelämävalmiuksien vahvistamiseen. Tästä syystä ratkaisevassa roolissa on valmennuksellinen tuki, jota tarjoavat erityisesti työpajat ja muut välityömarkkinatoimijat.

Into katsoo, että palkkatuen vaikuttavuutta tulee arvioida nykyistä laajemmin huomioiden myös koulutukseen siirtyminen, osaamisen vahvistuminen sekä työ- ja toimintakyvyn kehittyminen. Työpajatoiminnassa palkkatuettu työ mahdollistaa osaamisen tunnistamisen sekä tutkinnon osien tai esimerkiksi osatutkintojen suorittamisen. Nämä vaikutukset ovat erityisen merkittäviä nuorten, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla, mutta ne jäävät vaikutusarvioinnissa vähäiselle huomiolle.

Esityksessä tunnistetaan, että palkkatuen kustannukset kohdistuvat nopeasti työllisyysalueille, kun taas hyödyt realisoituvat pidemmällä aikavälillä laajemmin yhteiskunnassa. Into katsoo, ettei tämän kannustinrakenteen vaikutuksia arvioida riittävästi. Vaarana on, että taloudelliset paineet vähentävät palkkatuen käyttöä tilanteissa, joissa se olisi tarkoituksenmukaista.

5. Lausuntonne starttirahaa koskevasta ehdotuksesta

Into pitää sääntelyn täsmentämistä myönteisenä. Ansaintaperusteisen tulokinnan kirjaaminen lakiin voi lisätä yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä asiakkaiden että viranomaisten näkökulmasta.

6. Muu lausuttava

Into korostaa, että palkkatukeen tehtävien muutosten vaikutuksia tulee tarkastella yhdessä muiden viime vuosien työllisyys-, hyvinvointialue- ja sosiaaliturvauudistusten kanssa. Työpajojen ja muiden välityömarkkinatoimijoiden toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi useiden samanaikaisten uudistusten seurauksena, mutta näiden yhteisvaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleviin

henkilöihin ei ole arvioitu riittävästi. Into painottaa, että palkkatuen kehittämisessä tulee huomioida paitsi välittömät työllisyysvaikutukset, myös sen sosiaaliset vaikutukset ja erilaiset välitulokset.

Into katsoo, että vaikutuksia tulee arvioida myös suhteessa viime vuosien palkkatukijärjestelmään tehtyihin muutoksiin. Erityisesti palkkatuetun työn työssäoloehdot koskevan muutoksen yhteisvaikutuksia nyt ehdotettujen muutosten kanssa ei ole arvioitu riittävästi.

Into pitää tärkeänä, että palkkatukijärjestelmän uudistaminen vahvistaa eikä heikennä heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia päästä palkkatuettuun työhön. Esityksen keskeinen puute on, että siinä tarkastellaan palkkatukea ensisijaisesti nopean työllistymisen välineenä. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kohdalla palkkatuki on kuitenkin ennen kaikkea väline työelämäosallisuuden vahvistamiseen ja kestävien työllistymispolkujen rakentamiseen.

Mikäli tätä näkökulmaa ei huomioida, on olemassa riski, että palkkatuen vaikuttavuus saattaa näyttää arvioinneissa paranevan, koska tukea kohdennetaan entistä enemmän lähellä avoimia työmarkkinoita oleville henkilöille. Tällöin kuitenkin heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden mahdollisuudet edetä kohti työelämää voivat heikentyä ja pitkäaikaistyöttömyys kasvaa.

Pietikäinen Reetta

Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta