

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)

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää palkkatuen keston muuttamista harkinnanvaraiseksi oikeansuuntaisena, mutta riittämättömänä muutoksena. Nykyinen kaavamainen kesto sääntely on ongelmallinen, ja työvoimaviranomaisella tulee olla mahdollisuus mitoittaa tuen kesto työnhakijan, työnantajan ja paikallisen työmarkkinatilanteen mukaan.

Myös jatkopäätösten mahdollistaminen on perusteltua. Jatkon kytkeminen pysyvämpään työllistymiseen on oikea lähtökohta. Sääntelyn ei kuitenkaan tulisi tarpeettomasti sulkea pois muita työllistymistä edistäviä jatkopolkuja, kuten pidempää määräaikaista työsuhdetta tai oppisopimuksen jatkumista.

Pelkkä keston joustavoittaminen ei kuitenkaan ratkaise palkkatuen keskeisiä ongelmia. Jos palkkatuki jää edelleen kuntalisää jäykemmäksi ja työnhakijan työssäoloehdon kannalta heikommaksi välineeksi, työvoimaviranomaisilla on vahva kannustin siirtyä palkkatuesta omiin kuntalisäratkaisuihin. Uudistuksen rajallisuus voi johtaa tukijärjestelmän hajautumiseen ja heikentää valtakunnallisen palkkatukijärjestelmän merkitystä.

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.")

Keski-Uudenmaan työllisyysalue kannattaa työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioinnista luopumista. Arviointi on ollut hallinnollinen ja vaikeasti todennettava edellytys, joka ei ole olennaisesti parantanut palkkatuen kohdentumista. Muutos on kuitenkin vain rajallinen

kevennys. Palkkatuen harkinnan tulisi perustua laajemmin siihen, miten tuki edistää työllistymistä, vastaa paikalliseen työmarkkinatilanteeseen ja on suhteessa muihin käytettävissä oleviin välineisiin.

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).

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää muutosta perusteltuna. Lyhyet, satunnaiset tai keikkaluonteiset työt eivät välttämättä tarkoita, että henkilön työmarkkina-asema olisi tosiasiallisesti vahvistunut.

Muutos korjaa yhtä nykyjärjestelmän epäkohtaa, mutta ei ratkaise palkkatuen laajempaa ongelmaa. Jos palkkatuki säilyy muutoin jäykkänä ja taloudellisilta kannustimiltaan heikkona, työvoimaviranomaiset voivat edelleen päätyä käyttämään kuntalisää, koska se on paikallisesti hallittavampi ja työnhakijan näkökulmasta usein selkeämpi ratkaisu.

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

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää tärkeänä, että tukien yhteensovittaminen on selkeää, ennakoitavaa ja työnantajalle ymmärrettävää.

3. Lausuntonne säädösteknisistä muutoksista

Keski-Uudenmaan työllisyysalueella ei ole yksityiskohtaisia huomautuksia säädösteknisiin muutoksiin. Sääntelyn tulee kuitenkin olla niin selkeää, että palkkatuki on työnantajalle ja työvoimaviranomaiselle aidosti käytettävä väline.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että työvoimaviranomaiselle esitetty harkintavalta toteutuu aidosti lain soveltamisessa. Jos lain reunaehdot muodostuvat liian yksityiskohtaisiksi tai kaavamaisiksi, palkkatuki säilyy käytännössä jäykkänä välineenä ja kuntalisien käyttö lisääntyy.

4. Lausuntonne vaikutusten arvioinnista

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää vaikutusten arviointia puutteellisenä. Esitys tunnistaa palkkatuen joustavoittamisen tarpeen, mutta ei riittävästi arvioi sitä, että palkkatuki kilpailee käytännössä kuntien omien kuntalisäratkaisujen kanssa. Vaikutusten arviointi ei huomioi sitä ilmeistä riskiä, että työvoimaviranomaiset vahvistavat kuntalisän käyttöä, jos palkkatuki ei muutu olennaisesti joustavammaksi ja kannustavammaksi. Kuntalisä on paikallisesti omissa käsissä, sen tasoa ja ehtoja voidaan säätää alueen tarpeiden mukaan, ja kuntalisällä toteutettu normaali työsuhte kerryttää työssäoloehtoyleisten edellytysten täyttyessä.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida myös EU:n valtiontukisääntelyn näkökulma. Kuntalisät ja erilliset rekrytointituet, kuten nuorten työllistymisaseteli, rakentuvat usein de minimis -tuen varaan. Tämä lisää työnantajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa, koska tuen enimmäismääriä, kasautumista ja raportointia on seurattava erikseen.

Jos palkkatukea ei uudisteta riittävästi, valtakunnallinen järjestelmä hajautuu käytännössä kuntien omiin tukimalleihin ja erillisiin valtionavustusperusteisiin rekrytointitukiin (joihin on otettu kantaa kohdassa 6. Muu lausuttava.) Se heikentää edelleen järjestelmän valtakunnallista yhdenvertaisuutta, vertailtavuutta, valtiontukisääntelyn hallittavuutta ja ohjausta.

5. Lausuntonne starttirahaa koskevasta ehdotuksesta

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää ehdotusta sinänsä perusteltuna. Yritystoimintaan liittymättömien tulojen huomioiminen ansaintaperusteisesti selkeyttää sääntelyä. Toimeenpanossa tulee varmistaa myös käytännössä, että soveltaminen on hallinnollisesti kevyt eikä lisää työvoimaviranomaisen tai aloittavan yrittäjän tulkintatyötä.

6. Muu lausuttava

Keski-Uudenmaan työllisyysalue pitää esitystä oikeansuuntaisena, mutta kokonaisuutena riittämättömänä. Palkkatuen keston joustavoittaminen, jatkopäätösten mahdollistaminen ja työttömyyden pitkittymisen arvioinnista luopuminen eivät vielä ratkaise palkkatukijärjestelmän keskeisiä rakenteellisia ongelmia, kuten sitä, että palkkatuki ei nykyisellään ole työvoimaviranomaiselle riittävän joustava eikä taloudellisesti riittävän kannustava väline suhteessa kuntalisään. Kuntalisä (kuntien yleisen toimialan puitteissa) on paikallisesti päätettävissä, sen ehdot voidaan sovittaa alueen tarpeisiin ja sillä toteutettu työsuhde kerryttää työssäoloa yleisten edellytysten täyttyessä. Tästä johtuen työvoimaviranomaisilla on käytännössä vahva kannustin rakentaa palkkatuen rinnalle tai tilalle omia kuntalisämalleja. Tämä hajauttaa työllisyyspalveluiden tukijärjestelmää, heikentää työnantajien, työnhakijoiden ja alueiden yhdenvertaisuutta sekä vaikeuttaa valtakunnallista seuranta- ja vaikuttavuuden arviointia.

Palkkatukea tulisi tarkastella myös kuntien ja valtion välisen rahoituksen ja hyötyjen jaon näkökulmasta. Palkkatuella saavutettavat työllisyys-, vero- ja kokonaistaloudelliset hyödyt kohdistuvat merkittävältä osin valtiolle ja koko kansantalouteen, kun taas työvoimaviranomainen vastaa palkkatuen käytöstä omassa määrärahakehelyksessään. Tämän vuoksi palkkatukeen tulisi palauttaa tai rakentaa vastaava valtion rahoitusosuus kuin aiemmin, jolloin palkkatukea voitiin rahoittaa työttömyysturvamenoihin varatuista määrärahoista työttömyysturvan perusosan suuruisena. On tarkoituksenmukaisempaa käyttää julkisia varoja työllistymistä ja työnantajien rekrytointia edistävään aktiiviseen välineeseen kuin passiiviseen työttömyysturvaan. Nykyinen rahoitusmalli johtaa tukien osaoptimointiin, mikä heikentää julkista taloutta kokonaisuutena.

Palkkatukijärjestelmää tulisi kehittää myös EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Palkkatuki on vakiintunut lakisääteinen väline, jota voidaan monissa tilanteissa myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisessa kehelyksessä. Sen sijaan kuntalisät ja erilliset rekrytointituet joudutaan usein toteuttamaan de minimis -tukina, mikä lisää tuen kasautumisen seuranta- ja työnantajien selvitysvelvollisuuksia, rekisteröintiä ja työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä.

Nuorten työllistymisaseteli osoittaa konkreettisesti, että valtio joutuu rakentamaan palkkatuen rinnalle erillisiä tukijärjestelmiä, koska palkkatukilainsäädäntö ei nykyisellään riittävästi mahdollista kohdennettujen, valtion erillisrahoittamien rekrytointitukien toteuttamista palkkatukijärjestelmän sisällä. Palkkatukilainsäädäntöä tulisikin kehittää siten, että vastaavat määräaikaisten, kohdennettujen tai valtion erillisrahoittamat rekrytointituet voitaisiin myöntää palkkatukilainsäädännön, siihen liittyvien tietojärjestelmien ja vakiintuneiden prosessien puitteissa. Tämä vähentäisi erillisten hakujen, kampanjoiden ja markkinoinnin, sopimusmallien, maksatusten, de minimis -seurannan ja raportoinnin tarvetta sekä tekisi järjestelmästä selkeämmän työnantajille, työnhakijoille ja työvoimaviranomaisille.

Tutkimustiedon perusteella erityisesti yrityssectorille kohdistuva palkkatuki on vaikuttava väline avoimille työmarkkinoille työllistymisen ja lisätyöllisyyden näkökulmasta. Nykyisessä mallissa yrityksiin kohdistuva palkkatuki ja yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävä 100 prosentin palkkatuki ovat kuitenkin käytännössä saman lainsäädännön ja siten palkkatukimäärärahan sisällä. Tämä vaikeuttaa määrärahan kohdentamista vaikuttavuuden perusteella yrityksille.

Palkkatukilainsäädännössä tulisi arvioida näiden tukien selkeämpää erottamista omiksi tukikokonaisuuksikseen. Tällöin työvoimaviranomainen voisi suunnitella ja budjetoida niiden käyttöä erillisinä välineinä. Yrityksiin kohdistuva palkkatuki olisi ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille työllistymistä edistävä rekrytointituki, kun taas yhdistysten 100 prosentin tuki palvelisi rajatun välityömarkkinoiden ja vaikeammin työllistyvien tukemisen tavoitteita.

Jatkovalmistelussa palkkatukea tulisi tarkastella nyt esitettyä laajempaan kokonaisuutena. Ratkaistavia kysymyksiä ovat erityisesti työssäoloehto, kuntien rahoitusvastuu, valtion rahoitusosuus, valtiontukisääntely sekä yrityksiin ja yhdistyksiin kohdistuvan tuen erottaminen. Ilman näitä muutoksia palkkatuki jää edelleen liian kapeaksi välineeksi, ja sen rinnalle rakentuu yhä enemmän paikallisia kuntalisäratkaisuja.

Jamisto Annukka
Keski-Uudenmaan työllisyysalue / Järvenpään kaupunki