

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)

Palkkatuen sääntelyä koskevat muutosehdotukset ovat monelta osin kannatettavia, mutta eivät riittäviä. Helsingin kantana on, että palkkatukea koskevasta sääntelystä tulisi luopua kokonaan ja työnantajien taloudellisesta tukemisesta tulisi säätää työvoimaviranomaisten omien tuki-instrumenttien käyttöä mahdollistavalla tavalla. Työnantajan näkökulmasta sääntely ja palkkatuen hakemis- ja maksatusprosessi on edelleen monimutkaista, mikä vähentää tuen käytettävyyttä. Työvoimaviranomaisen näkökulmasta puuttumisen keinot ovat liian vähäiset. Työvoimaviranomaisella ei ole riittäviä mahdollisuuksia arvioida ja tarvittaessa evätä palkkatuen myöntämistä työnantajaan liittyvien syiden vuoksi.

Helsinki kannattaa muutosta, jossa ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen keston muutettaisiin harkinnanvaraiseksi, mutta kuitenkin enintään 12 kuukautta kestäväksi. Työvoimapalveluiden lainsäädäntöä tulisi kauttaaltaan muuttaa työvoimaviranomaisen harkintavaltaa lisäävällä tavalla, mikä mahdollistaisi paremmin paikalliseen tarpeeseen soveltuvien palveluiden järjestämisen.

Palkkatuen jatkamisen edellytysten monimutkainen sääntely yhdistettynä palkkatukeen ja työvoimapalveluiden lainsäädäntöön jatkuvasti tehtävien pienten muutosten kanssa vaikeuttavat työvoimaviranomaisten asiakastyötä ja asiakasviestintää. Vuonna 2023 tehtyjen uudistusten jälkeen työnantajille on saatu ohjeistettua, ettei palkkatukea ole mahdollista enää jatkaa. Nyt jatkamismahdollisuus sallitaan uudestaan, mutta tavalla, joka vaatii useamman edellytyksen täyttymistä.

Palveluiden käytön jatkuvuutta voitaisiin edistää säätämällä työvoimaviranomaisille suurempaa harkintavaltaa, jolloin työvoimaviranomaiset voisivat tarkastella rekrytointitukien tehtävien muutosten hyöty-kustannus-suhdetta myös asiakastyön kannalta. Vielä kannattavampaa olisi luopua palkkatukea koskevasta sääntelystä kokonaan sekä mahdollistaa ja tunnistaa kuntien omien rekrytointitukien käyttö myös järjestämislaissa.

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.")

Muutos selkeyttäisi sääntelyä ja Helsinki kannattaa ehdotusta. Palkkatuen muu kriteeristö estää palkkatuen myöntämisen ihmisille, joiden työllistyminen on hyvin todennäköistä ilman palkkatukeakin, joten poistettavaksi ehdotettu säädos on päällekkäinen.

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).

Helsinki kannattaa ehdotusta. Nykyinen sääntely on usein ongelmallinen ja esimerkiksi lyhyt keikkatyö estää palkkatuen myöntämisen. Ehdotus lisää palkkatuen käytettävyyttä.

Ehdotettua sääntelyä tulee edelleen tämentää. 82 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainitaan vakainainen ansiotyö palkkatyö palkkatuen myöntämisen esteenä. Säännöskohtaisissa perusteluissa taas todetaan, että "myös yksittäiset kertaluonteiset työjaksot voivat muodostaa vakinaisena pidettävää työllistymistä, jos niin sanotut keikat toistuvat usein samoissa tehtävissä tai samalla työnantajalla". Tällaista työtä ei kuitenkaan voida katsoa vakinaiseksi työksi ja esitys on tältä osin sisäisesti ristiriitainen. Säännöskohtaisia perusteluja tulee muuttaa siten, että vakinaisella työllä tarkoitettaisiin sääntelyssä aidosti vakinaista työtä.

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

Helsinki ei kannata ehdotettua muutosta. Muutos lisäisi kohtuuttomasti palkkatuen myöntöprosessin työmäärää saavutettuun etuun nähden. Esimerkiksi yhdistykset ja järjestöt saavat usein avustuksia ja tukia, jotka kohdentuvat muun muassa henkilöstökuluihin. Jos työnantaja ilmoittaa saaneensa tukea, tulisi työvoimaviranomaisen käytännössä selvittää kaikki saadut etuudet ja avustukset ennen palkkatuen myöntämistä. Työnantajat eivät aina pysty aukottomasti selvittämään, mihin kustannuksiin heidän saamansa tuet kohdistuvat, mikä aiheuttaisi lisäselvittämisen tarpeita sekä tulkinnanvaraisuuksia myöntöprosessissa. Ehdotuksessa muu myönnetty tuki olisi tuen este ilman harkinnanvaraisuutta. Jos työnantaja saisi tukea palkkatuen myöntämisen jälkeen, tulisi myös nämä avustukset selvittää ja jo myönnetty palkkatuki tulisi periä kokonaisuudessaan takaisin.

Ehdotuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia yhdistysten ja järjestöjen mahdollisuudelle saada palkkatukea ja se voi käytännössä jopa estää suuren osan palkkatuetuista töistä yhdistyksissä ja

järjestöissä. Henkilöstökuluihin tarkoitettu avustus olisi myönnetty myös palkkatuetun työntekijän palkkakustannuksiin. Useilla työllisyysalueilla palkkatuen lisäksi myönnetään myös kuntalisä, mutta sääntely kieltäisi tällaisen menettelyn.

3. Lausuntonne säädösteknisistä muutoksista

Alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen käytetyn palkkatuen kesto olisi jatkossakin 10 kuukautta (88 § 2 mom. 3 k.). Tukijaksoa voisi ehtojen täytyessä jatkaa enintään 24 kuukautta kerrallaan. Kun osaamisen parantamiseen tarkoitettun palkkatuen enimmäiskesto nostetaan 12 kuukauteen, tulisi alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen käytetyn palkkatuen ensimmäisen jakson kesto myös säätää 12 kuukautta kestäväksi, jotta varmistetaan sääntelyn yhdenmukaisuus.

Ehdotettuun 83 § 1 momenttiin ei sisälly nykyisessä sääntelyssä olevaa rajoitusta kunnalle myönnettävästä palkkatuesta. Kunnat kuuluvat luokkaan muu yhteisö ja työnantaja, joten ehdotettu sääntely ei rajoittaisi palkkatuen myöntämistä kunnalle. 2 momentissa oleva sääntely kuntien mahdollisuudesta käyttää palkkatukea on luonteeltaan mahdollistava, eikä se itsessään estä muun kuin 2 momentissa mainitun palkkatuen myöntämistä.

4. Lausuntonne vaikutusten arvioinnista

Monet kunnat ja työvoimaviranomaiset, Helsinki mukaan luettuna, hyödyntävät työnantajien tukemisessa omaa, palkkatuesta erillistä rekrytointitukea. Helsinki on kehittänyt Helsinki-lisän myöntämiseen ja maksatukseen toimivia malleja, jotka ovat madaltaneet työnantajien palkkauskynnystä eri työnhakijaryhmien osalta sekä merkittävästi vähentäneet sekä työnantajien että työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä verrattuna palkkatukeen. Ehdotetut muutokset eivät merkittävästi muuta palkkatuen käytön kannustavuutta ja muutoksilla voidaan siksi olettaa olevan vain pieniä vaikutuksia palkkatuen käyttöön ja työllisyyteen.

5. Lausuntonne starttirahaa koskevasta ehdotuksesta

Helsinki kannattaa ehdotettua muutosta, jossa starttirahan saajan yritystoimintaan liittymättömät tulojen ajankohtaa arvioidaan ansaintaperusteisesti. Muutos selkeyttää sääntelyä, sillä ansaintaperusteinen tarkastelutapa on johdonmukainen ja vahvistaa sääntelyn ennakoitavuutta. Muutos myös edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua eri työllisyysalueilla. Helsinki soveltaa lakia jo nyt ehdotetulla tavalla.

6. Muu lausuttava

Palkkatukea koskevasta sääntelystä tulisi luopua kokonaan. Työnantajien taloudellisesta tukemisesta tulisi säätää huomattavasti nykyistä väljemmin ja työvoimaviranomaisille tulisi mahdollistaa joustavien tukimuotojen käyttö työnantajien tukemisessa. Järjestämislakiin tulisi säätää palkkatuen korvaavasti, että ”työllistymisen tukemisessa voidaan käyttää työnantajille myönnettäviä taloudellisia tukia”. Väljempi sääntely mahdollistaisi esimerkiksi yleisen toimivallan nojalla toteutettavan Helsinki-lisän hyödyntämisen lakisääteisenä tukena. Sääntelyn tulisi myös edelleen mahdollistaa uusien työllistämistä edistävien tukimuotojen ketterä kehittäminen eri suhdanteissa (vrt. nuorten työllistymisaseteli).

Ehdotetut muutokset eivät muuta palkkatuen yleistä tilannetta. Sääntely on edelleen työnantaja-asiakkaan näkökulmasta monimutkaista ja palkkatuen hakeminen edellyttää työnantajalta huomattavaa perehtymistä tai työvoimaviranomaisen neuvontaa (esim. prosenttiosuudet, kesto) monessa tilanteessa, mikäli työnantaja ei ole aiemmin käyttänyt palkkatukea. Suhteellisen monimutkainen sääntely erillisine hakemus- ja maksamisprosesseineen ei helpota tukien markkinointia työnantajille, eikä täten lisää palveluiden käyttöä tai tunnettuutta. Rekrytointitukien käyttö tulee jatkossakin ohjautumaan yhä enemmän kuntien ja työvoimaviranomaisten omiin tukivälineisiin.

Työvoimaviranomaiselle tulisi antaa laajempi harkintavalta olla myöntämättä tukea, jos työnantajan toimintaan tai tuettavaan työsuhteeseen liittyy tekijöitä, jotka tekevät tuen myöntämisen epätarkoituksenmukaiseksi. Työvoimaviranomaisella tulee olla riittävät ja yksiselitteiset keinot arvioida työnantajan toiminnan edellytyksiä työllistämisessä ja toisaalta tulee varmistaa riittävät puuttumisen keinot. Sääntelyssä tulisi selvemmin huomioida työnantajan edellytysten arviointi suhteessa kestävään työllistämiseen.

Työvoimaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus olla myöntämättä tukea työnantajalle, jonka taloudenpito ei ole tasapainossa. Ehdotetun 84 §:n mukaiset työnantajaa koskevat edellytykset koskevat vain lakisääteisiä maksuja (3 k.) Myös 4 kohdassa säädettävät, tuen myöntämisen estävät rikokset on määritelty liian suppeasti. Ehdotetussa sääntelyssä työvoimaviranomaisen harkintavalta kohdistuu vain palkkatavan työntekijään ja hänen tehtäviinsä ja työpanokseensa (2 k.). Harkintaa tulisi pystyä käyttämään myös työnantajaa kohtaan. Tuki tulee pystyä epäämään tilanteissa, joissa työnantajan toiminta täyttää nyt ehdotetun sääntelyn edellytykset, mutta tuen myöntäminen on muuten ilmeisen epätarkoituksenmukaista (esim. selvästi epäeettinen mutta laillinen toiminta, tieto väärinkäytöksistä).

Työnantajan toiminnan vakiintuminen tulee ottaa sääntelyyn yhdeksi tukemisen edellytykseksi. Palkkatukea ei tulisi myöntää työnantajille, joissa palkkatuella työllistettävä olisi ainoa työntekijä organisaatiossa. Yrittäjä itse laskettaisiin kuitenkin yrityksissä aina työntekijäksi. Tukea ei tulisi myöskään myöntää, jos työnantajan toiminta on liian pienimuotoista tai kestänyt vain vähän aikaa.

Työvoimaviranomaisilla ei ole käytössään riittäviä työkaluja tarkistamaan edes nykyisten työnantajia koskevien edellytysten täyttymistä. Työvoimaviranomaiset ovat KEHA-keskuksen tulkinnan myötä sidottuja käyttämään Yleinen avustusjärjestelmää (YA). Helsingin ja esimerkiksi Kuntaliiton tulkinta käyttövelvoitteen laajuudesta on erilainen. YA-järjestelmässä on Helsingin pyynnöistä huolimatta mahdollisuus tarkastaa vain työnantajan verottajalle maksamien verojen ja sairausvakuutusmaksujen toteutuminen. Järjestelmästä ei voida tarkistaa useita lakisääteisiä maksuja, kuten esimerkiksi eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja eikä työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksuja. Tiedot, joita ei pystytä tarkistaman YA-järjestelmän kautta, joudutaan pyytämään erikseen, mikä lisää merkittävästi hallinnollista työtä hakemusten käsittelyssä.

Käyttövelvoitteen ja puutteellisten järjestelmien yhdistelmä on kestämaton. Kunnat tarvitsevat lisää toimintavapautta omaan digikehittämiseensä. Tämän vuoksi työvoimapalveluiden järjestämislain 120 §:ssä kuvattu kuntien käyttövelvoite tulisi rajata käsittämään vain valtakunnallinen tietovaranto. Vähimmillään tulee säätää yksiselitteisesti, ettei YA-järjestelmä kuulu työvoimapalvelujen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin, joihin työvoimaviranomaisella on käyttövelvoite. Kuntien tulee pystyä hyödyntämään omia järjestelmiään etuuksien myöntämisessä. Työvoimapalveluiden tietojärjestelmien kehittämisessä on edettävä automaation nopeaan kehittämiseen. Automaation kehittäminen on kustannustehokasta, koska se parantaa työväliityksen osuvuutta ja siten työllisyyttä. Samalla se vähentää manuaalista kirjaustyötä ja vapauttaa henkilötyötä todelliseen työllisyyden edistämiseen.

Samalla tulee varmistaa kuntien tiedonsaantioikeuksien riittävyys. Järjestämislain 115 §:ssä luetellut työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeudet eivät ole riittävät, sillä tiedonsaantioikeus ei sisällä esimerkiksi vakuutuslaitosten tietoja. Lakisääteisten vakuutusmaksujen suorittaminen on kuitenkin ehdotetun 84 §:n 1 momentin mukaisesti palkkatuen myöntämisen edellytys, joka työvoimaviranomaisen tulee tarkistaa. Järjestämislain tiedonsaantioikeuksia tulisi verrata työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n mukaisiin tiedonsaantioikeuksiin. Lisäksi valtiovastuulakiin suunnitellut muutokset ja lisävelvoitteet tulee huomioida myös palkkatuen sääntelyssä ja varmistaa järjestämislain ajantasaisuus.

Aulanko Timo
Helsingin kaupunki - Pormestari, 26.6.2026 § 26