Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan vastinepyyntö

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖVOIMAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA VALMIUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 120/2024 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa vastinepyynnöstä. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp) asiantuntijalausunnon antoi työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi 23 tahoa. Lisäksi hallintovaliokunta on antanut lausunnon esityksestä. Perustuslakivaliokunnan lausunto ei ollut vielä tätä vastinetta laadittaessa käytettävissä, joten perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostettaviin seikkoihin otetaan kantaa erillisellä vastineella.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (järjestämislaki, 380/2023) sekä valmiuslakia (1552/2011). Esityksen keskeisen sisällön osalta ministeriö viittaa 17.10.2024 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemista varten antamaansa lausuntoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle asiassa annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta vastineenaan seuraavaa.

Palkkatuki

Palkkatuen tarkoituksesta

Osassa lausunnoista tuotiin esille, että ehdotus kohtelee työnantajia epätasa-arvoisesti. Erityisesti kuntaorganisaatiossa toimivien työpajojen toimintaedellytysten katsottiin vaarantuvan tai heikentyvän.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu harkinnanvarainen tuki eikä työnantajan taloudellisen tuen tarve tai työnantajan toimintaedellytysten turvaaminen ole peruste myöntää palkkatukea. Näin ollen palkkatukeen liittyvien muutosehdotusten osalta arvioidaan ensisijaisesti vaikutuksia työttömiin työnhakijoihin. Tämän esityksen kohdalla on kuitenkin erityinen tarve arvioida esityksen vaikutuksia kuntatalouteen, jota käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin toteaa, että ehdotetut muutokset eivät estä kuntia tai niiden alaisuudessa toimivia työpajoja työllistämästä työttömiä työnhakijoita ilman palkkatukea. Kysymys on siis toiminnan rahoituksesta.

Palkkatuki on tarkoitettu kompensoimaan työllistettävän henkilön alentuneeksi oletettua tuottavuutta, eikä palkkatuen myöntämisen tarkoituksena ole tukea työnantajan toimintaa taloudellisesti.

Palkkatuen kohderyhmistä

Osassa lausunnoista ehdotettiin muita kohderyhmiä alentuneesti työkykyisten ja 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden lisäksi, joista palkkatukea voisi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kohderyhmien lisääminen ehdotetusta pääsäännöstä tehtäväksi poikkeukseksi vähentäisi muutoksen arvioituja säästövaikutuksia, eikä hallitusohjelmassa määritettyä tavoiteltua säästötavoitetta välttämättä saavutettaisi. Positiivisen erityiskohtelun laajentaminen olisi myös perusoikeuskysymys, jota tulisi arvioida perustuslain 6 §:n ja 18 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Taulukko palkkatuen eri kohderyhmistä ja kohderyhmiin kuuluvien työttömien työnhakijoiden ja palkkatuella kuntiin tai kuntayhtymiin työllistettyjen määrästä keskimäärin kuukauden lopussa vuosina 2019, 2022 ja 2023

Kohderyhmä	Työttömät työnhakijat	Palkkatuella työllistettynä
Kaikki	240 400 - 259 600	5 580 - 6 770
Alle 25 -vuotiaat	26 200 - 29 900	530 - 580
50 vuotta täyttäneet	73 900 - 78 000	1 750 - 1 910
Pitkäaikaistyöttömät	51 700 - 78 400	520 - 840
6 kk:tta työttömänä	87 200 - 113 200	750 - 1300
Vieraskieliset	32 400 - 48 100	550 - 790
Vailla toisen asteen tutkintoa	59 600 - 64 200	1 250 - 1290
Alentuneesti työkykyiset	29 600 - 30 700	600 - 1 050
60 v. pitkään työttömänä	13 900 - 20 000	120 - 280
Ammatillisen osaamisen parantaminen	152 800 - 168 800	4 870 - 5 500

Yllä esitetyssä taulukossa on kuvattu palkkatuen eri kohderyhmien osalta vuosina 2019, 2022 ja 2023 työttömänä työnhakijana olleiden henkilöiden määrän vaihteluväli sekä vastaavina vuosina palkkatuetussa työssä kunnassa tai kuntayhtymässä työllistettynä olleiden henkilöiden vaihteluväli. Tiedot on tuotettu työnvälitystilastosta kuukauden lopun tilanteen vuosikeskiarvoina. Hallituksen esityksessä on kuvattu sivulla 19, että arvioiduissa vaikutuksissa on otettu huomioon palkkatukiuudistuksen jälkeen huomattavasti kasvanut alentuneesti työkykyisistä henkilöistä myönnettävien palkkatukijaksojen määrä. Koska palkkatukiuudistuksen jälkeiseltä ajalta ei ole vielä saatavilla kokonaisen kalenterivuoden ajalta tilastotietoa, liittyy arvioon tältä osin epävarmuutta. Into ry:n lausunnossa ehdotettua vastavalmistuneiden kohderyhmää ei ole sisällytetty taulukkoon, koska tällaista kohderyhmää ei ole nykyisin määritelty palkkatukisääntelyssä, eikä kohderyhmästä ole saatavilla myöskään tilastotietoa. Myöskään palkkatuen kohderyhmään kuuluvista kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuista henkilöistä ei ole saatavilla tilastotietoa ja taulukossa on käytetty suuntaa antavana tietona ulkomaalaisten määrää.

Vaikutukset muihin työvoimapalveluihin ja palkkatuettuun työhön yksityiselle sektorille

Osassa lausunnoista kiinnitettiin huomiota siihen, ettei mahdolliseen muiden palveluiden kasvavaan kysyntään ohjata rahoitusta. STTK katsoo, että säästöjen todellista suuruutta tulisi tarkastella ja ohjata säästön ja tavoitteen ero muuhun palkkatuen tai työllisyyden edistämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu, että ehdotettu muutos vähentäisi työvoimaviranomaisten palkkatukimenoja arviolta noin 35-53 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio perustuu ehdotetun rajauksen piiriin kuuluvan palkkatuen arvioituihin vuosikustannuksiin. Näin ollen säästön syntyminen tämän suuruisena toteutuisi oletuksella, että työvoimaviranomaiset eivät lisää jonkin muun palvelun tarjontaa. Valtionosuuksiin ehdotetaan 37 miljoonan suuruista vähennystä, joten on mahdollista, että säästö olisi tosiasiassa tehtyä määrärahan tason alennusta suurempi ja rahaa jäisi kohdennettavaksi muihin palveluihin. Tämä on kuntien päätäntävallassa oleva asia, koska valtionosuus on yleiskatteista.

Lisäksi osassa lausunnoista katsotaan, ettei kohderyhmien (alentuneesti työkykyiset ja 60 vuotta täyttäneet pitkään työttömänä) aseman paranemisesta tulisi puhua, kun näitä ryhmiä koskeva sääntely ei esityksen mukaan muuttuisi. STTK katsoo, että maininnat paremmasta kohdentumisesta yrityksille ja kolmannelle sektorille tulisi poistaa esityksestä tai siihen tulisi liittää kohdentumista edistäviä osia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että siltä osin kuin esityksessä ei ehdoteta muutoksia palkkatuen myöntämiseen, ei ehdotettu muutos oletettavasti ainakaan vähentäisi palkkatuen myöntämistä näissä tilanteissa. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan vaikuta asiakkaiden palvelutarpeisiin, joten työttömät voivat pyrkiä aktiivisemmin hakeutumaan johonkin muuhun työvoimapalveluun tai yksityisen tai kolmannen sektorin palkkatuettuun työhön kuntaan työllistymisen sijasta. Koska palvelut ovat harkinnanvaraisia, lopullinen vaikutus näihin palveluihin osallistuvien määrään riippuu työvoimaviranomaisista.

Myös kunnat voivat edelleen haluta työllistää palkkatuella henkilöstöä niihin tehtäviin, joihin ne olisivat ilman ehdotettua muutosta työllistäneet henkilön ammatillisen osaamisen parantamiseen tarkoitetulla palkkatuella. Joissain tilanteissa kunnat voisivat korvata tällaisia työllistämisiä sellaisella palkkatuetulla työllä, joka on edelleen mahdollista. Näin ollen alentuneesti työkykyisten tai 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden henkilöiden osalta ehdotetun muutoksen ei arvioida ainakaan vähentävän mahdollisuuksia työllistyä palkkatuettuun työhön kuntaan tai kuntayhtymään, mutta mahdollisuudet voivat jonkin verran parantua.

Yhteys valtion talousarvioesitykseen ja valtionosuusjärjestelmään

Useissa lausunnoissa ehdotetaan, ettei työllisyysmäärärahoja tulisi alentaa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseessä on valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä ratkaistava asia. Tämä esitys liittyy kuitenkin valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tarpeelliseksi täsmentää yhteyttä seuraavilla huomioilla.

Akava ry:n lausunnossa ehdotetaan, että palkkatukeen esitetystä rajauksesta muodostuva säästö voitaisiin kohdistaa muualle työvoimapolitiikan määrärahoihin tekemättä esitettyä määrärahaleikkausta. Jos ehdotettu lakimuutos hyväksyttäisiin, sillä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjausta palkkatuen uudistamisesta ja kohdentamisesta yksityiselle ja kolmannelle sektorille, mutta valtionosuuksien säilyttäminen muuttumattomana ei toteuttaisi hallitusohjelman säästötavoitetta. Säädösmuutosta voitaisiin pitää valtionosuustehtävän supistamisena, mutta valtionosuuden säilyttäminen saman tasoisena muutoksesta huolimatta voitaisiin katsoa valtionosuuden lisäykseksi.

Suomen Kuntaliitto katsoo lausunnossaan, että leikkausta ei tulisi tehdä lainkaan. Jos leikkaus kuitenkin päätettäisiin tehdä, tulisi se tehdä Kuntaliiton

mukaan ilman lainsäädäntömuutoksia, joilla rajoitetaan kuntien keinovalikoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että mikäli esitys hylättäisiin, eikä valtionosuutta alennettaisi, ratkaisu ei olisi valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta ongelmallinen, mutta ratkaisu ei toteuttaisi hallitusohjelman tavoitteita julkisten menojen säästöistä, eikä palkkatuen kohdentamisesta. Mikäli valtionosuuden alennus tehtäisiin, mutta ehdotettu lakimuutos hylättäisiin, kyseessä olisi valtionosuuden alennus ilman tehtävämuutosta, jolloin hallitusohjelman mukainen tavoiteltu säästö saavutettaisiin, muttei muutoksia kuntien tehtäviin tai palkkatuen kohdentamiseen.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin on siirretty se määräraha, joka kehyksessä oli varattuna työvoimapalveluiden järjestämiseen eli rahoitus on siirretty sen suuruisena kuin mitä se olisi ollut tilanteessa, jossa valtio vastaisi edelleen vuonna 2025 työvoimapalveluiden järjestämisestä. Työvoimapalveluiden rahoitus kohdentuu valtaosin harkinnanvaraisiin palveluihin. Valtionosuus on yleiskatteista, eikä sitä ole budjetoitu tehtävittäin, mutta käytännössä kustannukset koostuvat eri palveluiden yhteen lasketuista kustannuksista. Jos jotain palvelua ei järjestetä lainkaan, eikä samalla lisätä minkään muun palvelun käyttöä, kustannukset vähenevät lakkautettuun palveluun käytetyn rahamäärän verran. Tätä periaatetta ehdotetussa muutoksessa on sovellettu valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta. Jatkossa valtionosuustehtävien supistaminen tai laajentaminen tulisi huomioiduksi vastaavalla tavalla, ellei tulkintaa valtionosuustehtävien muutosten vaikutuksista valtionosuuksiin budjetoitavaan määrärahaan muuteta. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista (618/2021) on valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva asia.

Vaikutukset kuntien talouteen

Osassa lausunnoista kiinnitettiin huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutus kuntien talouteen on epävarmaa. Yksittäisen kunnan kohdalla tällaisen arvion tekeminen on vielä koko kuntakenttää epävarmempaa, koska etenkin pienissä kunnissa palkkatuella kuntaan tai kuntayhtymään työllistettyjen määrän suhteellinen vaihtelu vuosien välillä voi olla hyvinkin suurta. Vaikka palkkatuella työllistettyjen osuus kuntasektorilla on säilynyt suurin piirtein samassa mittaluokassa, on palkkatuella työllistettyjen määrä vaihdellut myös koko maan tasolla. Näin ollen ei voida määrittää yksiselitteistä tasoa tai palkkatuen jakaumaa eri kuntien välillä hypoteettisen vertailun tekemiseksi ehdotettujen muutosten jälkeisen tilanteen ja muuttamattoman sääntelyn välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lopulliset vaikutukset kuntatalouteen riippuvat kuntien käyttäytymisestä, eikä etukäteen ole mahdollista arvioida, miten voimakkaasti seuraavat tilanteet painottuvat kunnissa.

Mikäli kunta ei palkkaa ketään tehtävään, johon kunta olisi ilman lakimuutosta palkannut palkkatuella tuetun henkilön, säästäisi kunta työnantajan omavastuuosuuden verran kustannuksia. Palkkatukea uudistettaessa vaikutusarvioiden perusteena oletettiin keskimäärin 1 750 euron suuruinen kuukausipalkka ja noin 400 euron suuruiset työnantajan sivukulut. Yleinen ansiotaso on noussut viime vuosina, mutta mittaluokkaa voidaan pitää suuntaa antavana. Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen määrä on 50 prosenttia palkkakustannuksista eli edellä oletetulla keskimääräisellä palkkatasolla 875 euroa kuukaudessa. Työnantajan sivukuluja ei palkkatuella tueta, joten työnantajan niin sanottu omavastuuosuus on edellä oletetulla palkkatasolla 1 275 euroa kuukaudessa[1].

[1] Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen enimmäismäärä on 1 260 euroa kuukaudessa, mikä vastaa 2 520 euron kuukausipalkkaa. Alentuneesti työkykyisestä myönnettävän palkkatuen määrä on 70 prosenttia palkkakustannuksista ja tuen enimmäismäärä 1 770 euroa kuukaudessa. Yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävän 100 prosentin palkka-

Suomen Kuntaliitto nostaa lausunnossaan esille, että henkilön pysyessä työttömänä palkkatuetun työn sijaan, työtön saa työttömyysetuutta, josta syntyy kunnalle kustannuksia. Kuntaliitto arvioi kunnan työttömyysetuusmenojen kasvavan tämän johdosta noin 9-16 miljoonalla eurolla. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei ehdotuksen vaikutuksista kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuuseen ole esitetty euromääräisiä arvioita. Koska ehdotetun rajauksen piiriin kuuluva palkkatuettu työ ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoa, ei ammatillisen osaamisen parantamiseen tarkoitettu palkkatuettu työ voi niin sanotusti nollata kunnan vastuuta työttömyysetuudesta työllistetyn jäädessä työttömäksi palkkatukijakson jälkeen. Tältä osin ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kunnan rahoitusvastuuseen. Kunnan rahoitusvastuu yhden henkilön työttömyysetuudesta on enimmillään noin 400 euroa kuukaudessa. Mikäli kunta ei palkkaisi ketään tehtävään, johon kunta ilman ehdotettua lakimuutosta palkkaisi henkilön palkkatuettuun työhön, kasvaisivat kunnan etuusmenot hypoteettisen palkkatukijakson ajaksi enimmillään 400 eurolla kuukaudessa, mutta edellä mainitulla keskimääräisellä palkkakustannuksella arvioiden kunta säästäisi palkkakustannuksissa omavastuuosuutena 1 275 euroa kuukaudessa, jolloin kunnalle syntyisi säästöä nettona noin 875 euroa kuukaudessa (olettaen, että hypoteettisessa tilanteessa työllistetyn henkilön kotikunta on työllistävä kunta).

Mikäli kunta palkkaisi työttömän työnhakijan ilman palkkatukea sellaiseen valtionosuustehtävään, johon kunta olisi ilman ehdotettua lakimuutosta palkannut henkilön palkkatuella, tulee palkkatukea vastaava osuus henkilön palkasta joka tapauksessa huomioiduksi kahden vuoden viiveellä valtionosuuden kustannustenjaon tarkistuksessa. Kuntaliitto huomauttaa lausunnossaan, että kustannustenjaon tarkistus ei kuitenkaan korvaa kuluja täysimääräisesti vaan ainoastaan valtionosuusprosentin verran, jonka tasoksi on ehdotettu vuodelle 2025 noin 25 prosenttia (valtionosuusprosentti vaihtelee vuosittain). Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että kustannustenjaon tarkistus ei huomioi toteutuneiden kustannusten eroa laskennallisiin kustannuksiin yksittäisen kunnan tasolla, joten yksittäisen kunnan kohdalla ei voida olettaa kunnan uudistuksesta aiheutuvaksi niin sanotuksi ylimääräiseksi kustannukseksi noin 75 prosenttia palkkakustannuksista, vaan kunnalle syntyisi lisäkustannuksia palkkatukea vastaava määrä. Mahdollinen kasvava valtionosuus tulevina vuosina riippuu siitä, kuinka laajasti koko kuntakenttä työllistäisi henkilöitä ilman palkkatukea valtionosuustehtäviin verrattuna tilanteeseen, jossa lakimuutosta ei tehtäisi. Mikäli kunta palkkaisi työttömän työnhakijan ilman palkkatukea muuhun kuin valtionosuustehtävään, kunta maksaisi työllistämisestä palkkatukea vastaavan määrän enemmän, eikä kustannusta huomioitaisi myöskään valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että mikäli kunta palkkaa työttömän työnhakijan ilman palkkatukea, kertyy työssä työssäoloehto normaalisti. Mikäli ilman palkkatukea työllistetty henkilö jäisi työttömäksi työssäoloehdon täytettyään, kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksista nollautuisi. Enimmillään kunta voisi saada taloudellista etua yhdestä tällaisesta työllistämisestä alentuneina työttömyysetuuksina noin 6 300 euroa (henkilö olisi vaihtoehtoisesti työtön koko sen ajan kuin rahoitusvastuu palaa enimmäistasolle). Työssäoloehdon täyttyminen edellyttää 12 kuukauden työssäoloa, mutta ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävää palkkatukea kunta voisi nykysäännöksin saada enimmillään 10 kuukauden ajalta, mikä vastaa edellä kuvatulla keskimääräisellä oletetulla palkkatuettujen palkkatasolla noin 8 750 euron palkkatukea. Kunta siis häviäisi tällaisessa tilanteessa keskimääräi-

---

tuen enimmäismäärä on puolestaan 2 020 euroa kuukaudessa. Eri palkkatuen lajien enimmäismäärät perustuvat samaan kokoaikaisen työntekijän kuukausipalkkaolettamaan. 100 prosentin palkkatuen osalta enimmäismäärässä on huomioitu, että tuki maksetaan 65 prosenttia vastaavan työajan osalta ja korotetaan laskennallisella sivukulukertoimella. Palkkatukea voidaan myöntää myös enimmäismäärän pohjana olevaa palkkatasoa korkeampiin palkkakustannuksiin, mutta näissä tilanteissa enimmäismäärä leikkaa maksettavan palkkatuen määrää.

sellä oletetulla palkkatasolla vähintään 2 450 euroa työllistettyä kohden. Kustannus nettona olisi kuitenkin alhaisempi kuin palkkatuen määrä. Vaikutuksen suuruus riippuu työllistettävän henkilön työttömyyden ja työllistämisen kestosta sekä siitä, onko vaihtoehtoisesti tehtävään palkattava henkilö ylipäätänsä työtön.

Koska vaikutukset ovat erisuuntaisia eri tilanteissa, eikä eri tilanteiden välistä jakaumaa tunneta, voivat vaikutukset kuntatalouteen olla positiivisia tai negatiivisia sekä vaihdella eri kuntien välillä. Koska palkkatuki on tarkoitettu kompensoimaan alentunutta tuottavuutta, ei ole myöskään selvää, minkä verran kunnan tarvitsisi palkata henkilöstöä palkkatuella työllistettyjen sijasta saavuttaakseen tavoitellun tuotoksen.

Kuntien välillä voi olla eroa niiden käyttäytymisessä sekä työvoimapalveluiden järjestämisen organisoinnissa. Ne kunnat, jotka järjestävät työvoimapalvelut yksin, toimisivat omia kuntalaisia työllistettäessä sekä tuen myöntäjänä että maksajana. On mahdollista, ettei näissä kunnissa muutoinkaan katsottaisi palkkatuen myöntämistä itselle mielekkääksi toimintatavaksi. Sellaisilla työllisyysalueilla, joissa on useita kuntia ja kunnat eivät ole sopineet keskinäisestä kustannustenjaosta niin sanotusti aiheuttamisperusteella, syntyy kunnille kuitenkin kannustin hakea palkkatukea alueen yhteisestä budjetista, mikäli palkkatukea käytettäisiin rahoittamaan kunnan toimintaa. Myös aiheuttamisperusteisesta kustannustenjaosta sopineilla alueilla kunnilla olisi kannustin hakea palkkatukea tässä tarkoituksessa muiden kuin oman kunnan työttömistä työnhakijoista.

Muita huomioita

SAK kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin toimialoittain. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikutuksia on arvioitu erityisesti työttömän työnhakijan näkökulmasta, minkä vuoksi esityksen vaikutusarvioissa sivuilla 24-25 on kuvattu kuntaan tai kuntayhtymään työllistettyjen ammattinimikkeitä. Ammattinimikkeet kuvaavat välillisesti myös mihin kunnan toimintoihin henkilöt ovat työllistyneet, mutta esimerkiksi toimistotyöntekijöiden kohdalla ei voida tietää, minkä toimialan hallintoon työllistetyn työpanos on kohdentunut.

Akava ry ehdottaa lausunnossaan 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen ehtona olevan 24 työttömyyskuukauden vaatimuksen puolittamista 12 kuukauteen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea koskeva säännös on sisällytetty hallituksen esitykseen teknisistä syistä, koska työllistämistukeen oikeutettuina työnantajina pidetään järjestämislain 83 §:n 1 momentissa tarkoitettuja työnantajia. Tarkoituksena ei ole ollut muuttaa sisällöllisesti 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntämisen edellytyksiä tuen piirissä olevien työnantajien tai työttömyysedellytyksen osalta. Työllistämistukea myönnettäisiin siis esityksen mukaan jatkossakin kunnille ja kuntayhtymille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa kiinnitetään huomiota vaikutuksiin eri vieraskielisten ryhmiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkatuella työllistettyjen kansalaisuutta voidaan tarkastella työnvälitystilastossa. Kymmenen yleisintä vuosina 2019-2023 palkkatuella työllistettyä kansallisuutta ovat enimmäkseen samat kuin kymmenen yleisintä kansallisuutta kaikista työttömistä työnhakijoista. Pääosin poikkeuksena olevat kansallisuudet ovat jommalla kummalla listalla sijoilla 9.-12. eli asettuvat lähelle toisiaan. Suurin ero on Kiinan kansalaisten kohdalla. Kiinalaiset ovat aliedustettuja palkkatuetussa työssä.

Lisäksi useissa lausunnoissa on ehdotettu tai otettu kantaa sellaisiin palkkatukisääntelyä koskeviin sisällöllisiin säännöksiin, joita hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu muutettavaksi. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tällaisia muutosehdotuksia tulisi arvioida muussa yhteydessä.

Valmiuslaki

Yleistä lausunnoista

Valtaosa lausunnonantajista (15 kpl) ei lausunut valmiuslakiin ehdotettavista muutoksista tai totesi, ettei asiasta ole lausuttavaa. Valmiuslakiin ehdotettuja muutoksia kannattivat STTK ry, Etelä-Karjalan työllisyysalue, Kuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto, Satakunnan TE-toimisto sekä Tampereen kaupunki. Osa muutoksia kannattavista tahoista esitti varauksellista kannatusta ja esille nostettiin muun muassa työvoimaviranomaisille valmiuslakitehtävistä aiheutuvat kustannukset ja niiden kompensoiminen työvoimaviranomaisille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) puolsi rekisterinpitäjyyttä koskevia muutoksia, mutta korosti kustannuksien arvioimista. Toisaalta KEHA-keskus ei nähnyt tarkoituksenmukaisena työnvälityspakon ja työmääräyksen antamiseen liittyvien tehtävien siirtämistä heille, sillä niihin ei ole erikseen määrättyä resurssia.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota tietosuojaa koskeviin kysymyksiin ja oli muutenkin kokonaisuuden kannalta neutraali, sillä työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valmiuslain muutoksiin oikeusministeriöltä esittelylupaa.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus vastusti lausunnossaan valmiuslain 91 §:n esitettyä muutosta Ahvenanmaan osalta ja vaati 91 §:n muuttamista siltä osin, että Ahvenanmaata koskeva kirjaus poistetaan ja ratkaistaan valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Tehtävistä työvoimaviranomaisille aiheutuvat kustannukset

Kuntaliitto nosti lausunnossaan esille, että ehdotettujen valmiuslain muutosten johdosta työvoimaviranomaisten lisääntyvien tehtävien määrä tulisi pystyä arvioimaan tarkemmin tai säätämään velvollisuus arvioida tehtävien lisärahoituksesta kunnalle tarvittaessa. Vastaavan näkökulman nosti esille myös Etelä-karjalan työllisyysalue tarkentaen, että tehtävien siirrosta aiheutuu poikkeusoloihin varautumisen sekä henkilöstön koulutus- ja harjoitustarpeiden osalta kustannuksia, joita ei ehdoteta kompensoitaviksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin valmiuslakitehtävistä normaalioloissa aiheutuvat kustannukset sisältyvät niiden toimintamenoihin. Nämä kustannukset on jo huomioitu työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevien tehtävien rahoituksen yhteydessä ja ne sisältyvät tulevien työvoimaviranomaisten valtionosuusrahoitukseen. Poikkeusoloissa lähtökohtana on, että viranomainen järjestelee henkilöstöään niin, että tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa on mahdollista. Sama järjestelyvelvollisuus koskisi poikkeusoloissa myös työvoimaviranomaisia.

Valmiuslaissa säädettyjen tehtävien siirtäminen KEHA-keskukselle

KEHA-keskus kannatti lausunnossaan työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyyden ajantasaistamista valmiuslakiin, mutta nosti esille resurssien riittävyyden varsinkin perustamisen yhteydessä. KEHA-keskus totesi lausunnossaan, että se ei näe tarkoituksenmukaiseksi työnvälityspakon ja työvelvollisuutta koskevaan määräykseen liittyvien tehtävien siirtämistä heille, sillä tehtävään ei ole esitetty erillistä resurssia. Esille nostettiin myös kysymys siitä, miksi tehtäviä ei suoraan säädetä Ahvenanmaalle.

Työ- ja elinkeinoministeriön toteaa, että työvelvollisuusrekisteristä vuosittain aiheutuvat kustannukset ovat tulleet katetuksi toimintamenomäärärahoista jo nykyisin, eli tältä osin nykytila saatetaan vain valmiuslakiin. Työnvälityspakon sekä työmääräyksen antamisen osalta työmäärä arvioidaan normaalioloissa vähäiseksi, minkä vuoksi arvioidaan, että tehtävään valmistautuminen pystyttäisiin suorittamaan nykyisillä resursseilla. Poikkeusoloissa viranomaiset järjestelevät henkilöstöön uudelleen niin, että vaaditut tehtävät saadaan priorisoitua. Lisäksi poikkeusoloissa arvioitaisiin uudelleen, millä määrärahalla tehtävät loppujen lopuksi kustannettaisiin.

Valtakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa säätää valmiuslaissa säädettyjä tehtäviä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille, vaikka valtakunnalla on lainsäädäntövalta valmiuteen liittyvissä asioissa. Lisäksi hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa vastaa Ahvenanmaan itsehallintolain (itsehallintolaki, 1144/1991) perusteella valtakunnan viranomainen työvelvollisuuden osalta Ahvenanmaalla. Esitetyistä laeista johtuen valtakunta ei voisi säätää työnvälityspakkoa ja työmääräyksen antamista Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle eikä tulkinnan mukaan myöskään työmääräyksen antamista järjestämislaissa tarkoitetuille työvoimaviranomaisille. Tehtävät Ahvenanmaan osalta ehdotetaan näistä syistä säädettäväksi valtakunnan viranomaiselle, eli tässä tapauksessa KEHA-keskukselle. Asiaa on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksen sivuilla 43 – 44.

Työvelvollisuusrekisteri ja tiedonsaantioikeudet

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin ja tähän liittyvään tiedonluovutussäännösten täsmentämistarpeeseen. Esille nostettiin se, että esityksessä työvoimaviranomaisten roolia työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjänä ei ole kuvattu samalla tavalla kuin työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen.

Oikeusministeriö nosti myös esiin työvelvollisuusrekisterin osalta (103 §:n 1 ja 3 momentti), että ehdotettu sääntely ei täsmällisesti säädä vastuunjaosta liittyen muun muassa eheyden ja luottamuksellisuuden periaatteeseen, läpinäkyvyyteen ja rekisteröidyn informointiin, sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan, käsittelyn turvallisuuteen tai tietosuojaa koskevaan vaikutustenarviointiin. Tämän vuoksi ei voida varmistua siitä, onko yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta säädetty riittävän täsmällisesti. Myös Tampereen kaupunki nosti lausunnossaan esille vastaavan näkökulman rekisterinpitäjistä yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdan osalta.

Oikeusministeriö nosti lausunnossaan myös esille, että epäselväksi jää onko ehdotetun 103 a §:n 1 momentin tarkoituksena mahdollistaa tiedonsaanti rekisteröidyltä itseltä sekä muilta mainituilta tahoilta. Lisäksi huomiota kiinnitettiin siihen, että työvoimaviranomaisilla ei olisi oikeutta saada tietoja rekisteröidyltä itseltään 1 momentin perusteella ja tältä osin tulisi varmistaa, että tiedonsaantioikeus olisi riittävän kattava työvelvollisuuden hoitamiseen.

Oikeusministeriö nosti esiin myös, että ehdotetussa 103 a §:ssä olisi hyvä määritellä onko tietojen luovuttamiseen suoraan velvollisuus vai luovutettaisiinko ne pyynnöstä. Oikeusministeriö ehdotti myös muutosta 103 a §:n 3 momenttiin, jotta momentti olisi perustuslakivaliokunnan (esimerkiksi PeVL 28/2014 vp) vakiintunen käytännön edellytysten mukainen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työvoimaviranomaisten rooli rekisterinpitäjänä perustuu niille valmiuslaissa säädettyyn tehtävään, eli työvelvollisuuden toimeenpanoon valmiuslain 14 luvun perusteella. Työvoimaviranomaiset vastaisivat työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ja

käyttäisivät työvelvollisuusrekisterin tietoja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi he tallentaisivat rekisteriin tietoja valmiuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Työvoimaviranomaisen vastuu rajautuisi kunkin työvoimaviranomaisen osalta siten, että kukin työvoimaviranomainen vastaisi tietojen käsittelystä omien asiakkaiden osalta. Työvoimaviranomaisten roolia yhteisrekisterinpitäjänä heidän lakisääteisten tehtävien perusteella on avattu valmiuslain 103 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa hallituksen esityksen s. 37.

Yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaon osalta todetaan, että KEHA-keskus vastaisi ehdotetun 103 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen mukaisesti rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekisteriin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta. Näiden tehtävien ajateltiin sisältävän työvelvollisuusrekisterin osalta muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut rekisterinpitäjän velvollisuudet, 25 artiklassa tarkoitetun sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan, 32 artiklassa tarkoitetun käsittelyn turvallisuudesta vastaamisen, 35 artiklassa tarkoitetun tietosuojaa koskevan vaikutusten arvioinnin sekä 36 artiklan ennakkokuulemisen sekä yleisesti sellaiset tehtävät, jotka koskevat työvelvollisuusrekisterin tietoturvallisuutta. Tarkoitus on siis ollut, että KEHA-keskus rekisterin perustajana vastaisi työvelvollisuusrekisterin osalta muun muassa oikeusministeriön esiin nostamista yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista velvollisuuksista. Tämän perusteella työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta olisi säädetty riittävän tarkkarajaisesti ja selkeästi, ellei perustuslakivaliokunnan lausunnosta muuta johdu, jolloin ehdotettua 103 §:n 3 momenttia tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan täsmentää yleisen tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjille kuuluvien velvollisuuksien osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun 103 a §:n 1 momentin on tarkoitus sanamuotonsa mukaisesti ”rekisteröidyn lisäksi” mahdollistaa KEHA-keskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle tiedonsaantioikeus rekisteröidyltä itseltä sekä momentissa mainituilta viranomaisilta. Työvoimaviranomaiset toimeenpanisivat työvelvollisuutta valmiuslain 14 luvun perusteella työvelvollisuusrekisterissä olevien tietojen pohjalta. Lisäksi työvoimaviranomaiset saisivat rekisteröidyltä lisätietoja lakisääteistä tehtävää hoitaessaan ja rekisterinpitäjän roolissa. Tältä osin katsotaan, että työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeus olisi riittävän kattava. Jos kuitenkin katsottaisiin riittävän kattavuuden varmistamiseksi, että momenttiin olisi lisättävä maininta työvoimaviranomaisista, KEHA-keskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi, niin tätä pidettäisiin tarkoituksenmukaisena huomioiden työvoimaviranomaisten lakisääteiset tehtävät työvelvollisuuden toimeenpanon osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa 103 a §:n osalta, että vakiintunut tarkoitus olisi, että tiedot luovutettaisiin pyynnöstä, koska valmiuslaissa säädetty työvelvollisuuden toimeenpano ja työvelvollisuusrekisteri eivät olisi normaalioloissa voimassa ja rekisteri olisi muutenkin tyhjä.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön esittämään muutokseen ehdotetun 103 a §:n 3 momentin osalta ja ehdottaa, että momenttiin tehtäisiin muutos. 103 a §:n 3 momentin ehdotettu uusi muoto:

Työvelvollisuusrekisteristä voidaan sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa 95 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä aluehallintovirastolle, siltä osin kuin tiedot ovat tarpeellisia 95 §:n 2 momentissa tarkoitetun työvelvollisuuden suunnittelua ja järjestämistä varten.

Muutoksen jälkeen 3 momentin katsottaisiin sisältävän perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön edellyttämällä tavalla (esimerkiksi PeVL 28/2014 vp, s. 3) tarpeellisuusvaatimus tilanteessa, jossa luovutettavista tiedoista säädettäisiin tyhjentävästi momentissa.

Valmiuslakiin ehdotetut muutokset ja Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi lausunnossaan, että itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan mukaan työllisyyden edistäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Valmiuslain 91 §:n mukaista sääntelyä, jossa järjestämislakia sovellettaisiin Ahvenanmaalla ei myöskään voisi säätää eikä sitä sovellettaisi Ahvenanmaalla. Maakunnan hallitus vaatii, että ehdotetusta 91 §:stä poistetaan Ahvenanmaata koskeva osuus.

Esille nostettiin myös, että itsehallintolaki tulisi muuttaa, jos valmiuteen liittyviä tehtäviä olisi tarkoitus siirtää Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille sopimusasetuksella. Lausunnossa katsottiin myös, että sopimusasetuksen tekemiseltä puuttuisi tiettyjä edellytyksiä, joita tulisi olla lainsäädännössä. Maakunnan hallitus kiinnitti huomiota myös KEHA-keskuksen rajoitettuihin tiedonsaantioikeuksiin Ahvenanmaan viranomaisilta sekä ahvenanmaalaisilta henkilöiltä.

Maakunnan hallitus ehdotti lausunnossaan, että Ahvenanmaa ottaisi jo nyt maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla valmiutta poikkeusolojen varalta koskevan lainsäädäntövallan itselleen, tai että Ahvenanmaalle säädettäisiin oma valmiuslaki itsehallintolain 69 §:n mukaisesti. Lisäksi maakunnan hallitus katsoo, että valmistelussa on laiminlyöty itsehallintolain 33 §:ää.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien valmiutta poikkeusolojen varalta itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan. Valmiuslakiin ehdotetussa työnvälityspakkoa (91 §:n 1 momentti) koskevassa muutoksessa on ministeriön näkemyksen mukaan kysymys valmiuslakiin ja poikkeusoloihin liittyvästä tehtävästä eikä työllisyyden edistämistä koskevasta asiasta. Tältä osin 91 §:stä ei poistettaisi Ahvenanmaata koskevaa osuutta, ellei perustuslakivaliokunta lausunnosta muuta johdu.

Valmiuslain 91 §:n 1 momentin osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että siinä ei ehdoteta, että järjestämislakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnassa. Ehdotetussa 91 §:ssä on vain muutosehdotus siitä, että työnvälityspakosta Ahvenanmaan maakunnassa vastaisi poikkeusoloissa KEHA-keskus, eli valtakunnan viranomainen. Tällöin siis valmiuslakia sovellettaisiin Ahvenanmaalla poikkeusoloissa, ei järjestämislakia.

Ehdotettujen 91 ja 97 §:n muutosten osalta todetaan, että mahdollinen itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettu sopimusasetus ja sen sisältö valmisteltaisiin erikseen, jolloin otettaisiin myös huomioon maakunnan hallituksen esiin nostamat tiedonsaantioikeudet, muut näkökohdat sekä se, että kaikki eri laeissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan KEHA-keskuksella olisi työmääräyksen antamiseen Ahvenanmaan maakunnassa riittävät tiedonsaantioikeudet. KEHA-keskuksen hoitaessa tehtävää tiedot eivät välttämättä olisi yhtä kattavat kuin manner-Suomen työvelvollisten osalta, koska tiedonsaantioikeuksista Ahvenanmaan viranomaisilta ei voitaisi ehdottaa säädettäväksi valmiuslaissa. Toimeenpano pohjautuisi työvelvollisuusrekisterin tietoihin ja työvelvollisten ilmoittamiin tietoihin, joiden pohjalta työmääräykset voitaisiin antaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on ollut lausuntokierroksella mahdollisuus antaa lausuntonsa ja asiakirjat on heille toimitettu erikseen sähköpostilla ruotsinkielellä sekä annettu lisäaikaa lausunnon antamiselle. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle lausuntonsa. Heidän lausuntonsa sisällöstä on myös käyty muutamalla sähköpostilla keskustelua, jonka jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausuntoa valmiuslain ja itsehallintolain välisestä lainsäädäntövallasta ehdotettujen muutoksien osalta[2]. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain 33 §:n edellytys maakunnan hallitukselta hankittavasta lausunnosta on täytetty valmistelun yhteydessä ja sen johdosta on myös ryhdytty lisätoimiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ehdottamista vaihtoehtoisista ratkaisuista valmiusasioiden osalta, että parhaillaan on käynnissä valmiuslain kokonaisuudistus, jossa on tarkoitus arvioida lain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä toimivallanjako Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä (kts. HE 120/2024 vp, s. 13 – 14).

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lopuksi, että tämän hallituksen esityksen ensisijainen tavoite on, että valmiuslakiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat viranomaisten tehtäviä ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat muutokset, sillä työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamisen jälkeen 1.1.2025 oikeustila valmiuslaissa työnvälityspakon ja työvelvollisuuden toimeenpanon osalta olisi epäselvä eikä yksiselitteisiä toimivaltaisia viranomaisia tehtävien toimeenpanemiseen olisi määriteltynä ollenkaan laissa – tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena oikeustilana valmiuteen ja poikkeusoloihin liittyvässä lainsäädännössä.

LIITE PPT-esitys

Laati: Johtava asiantuntija Ville Heinonen ja erityisasiantuntija Riku Hurme

[2] https://www.ambetsverket.ax/sites/www.ambetsverket.ax/files/ad_arenden/d_10_24_05_11_25.24_arbetskraftsservic_o_beredskapsl_utl.pdf