

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n ja valmiuslain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia ja valmiuslakia.

Työvoimaviranomainen voisi myöntää palkkatukea kunnalle tai kuntayhtymälle ainoastaan alentuneesti työkykyisen henkilön tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei olisi enää mahdollista. Työvoimaviranomainen voisi kuitenkin myöntää palkkatukea Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue.

Palkkatukeen ehdotettavilla muutoksilla toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa linjattua 37 miljoonan euron työllisyysmäärärahojen tason alentamista vastaava muutos kuntien tehtäviin. Samalla palkkatukea kohdennettaisiin hallitusohjelman mukaisesti erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

Valmiuslakiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat viranomais-ten tehtäviä ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat muutokset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Palkkatuki.....	5
2.1.1 Tarkoitus ja tavoitteet.....	5
2.1.2 Palkkatuen myöntämisen edellytykset .....	5
2.1.3 Palkkatuen kohdentuminen .....	7
2.1.4 Palkkatuen vaikuttavuus.....	8
2.1.5 Palkkatuen rahoitus .....	9
2.1.6 Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä.....	10
2.2 Valmiuslaki ja työvoiman saatavuuden turvaaminen kriittisillä toimialoilla.....	10
2.2.1 Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädetty tehtävät .....	10
2.2.2 Työvelvollisuusrekisteri.....	11
2.2.3 Työvelvollisuusrekisterin perustaminen käytännössä .....	12
2.2.4 Valmiuslain suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin .....	13
2.2.5 Valmiuslain kokonaisuudistus .....	13
2.3 Nykytilan arviointi .....	14
2.3.1 Palkkatuki.....	14
2.3.2 Valmiuslaki .....	14
3 Tavoitteet .....	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	16
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	16
4.2.2 Työllisyysvaikutukset sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.....	19
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	23
5.1 Palkkatuki.....	23
5.2 Valmiuslaki .....	24
6 Lausuntopalaute .....	25
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	25
7.1 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta.....	25
7.2 Laki valmiuslain muuttamisesta.....	25
8 Voimaantulo .....	27
9 Toimeenpano ja seuranta .....	27
10 Suhde muihin esityksiin.....	28
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	28
LAKIEHDOTUKSET .....	32
työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta.....	32
valmiuslain muuttamisesta .....	33
RINNAKKAISTEKSTIT .....	36
työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta.....	36

valmiuslain muuttamisesta .....38

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on parantaa suomalaisten elintasoja, kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun ja kääntää hyvinvointia uhkaava velkaantumiskehitys. Hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistukseksi kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväan talouskehityksen. Hallituksen työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottamiseen vuonna 2031. Hallitusohjelman mukaan talous- ja työllisyyskasvun vauhdittaminen on tärkein keino julkisen talouden vakauttamiseksi. Uskottava talouspolitiikka edellyttää myös suorista säästötoimia. Säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen.

Hallitusohjelman mukaan julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutuu hallitusohjelman liitteessä B lueteltuihin pysyviin säästöihin tai maksutuloja lisääviin toimenpiteisiin. Hallitusohjelman liitteessä B muun muassa todetaan, että työllisyysmäärärahoja alennetaan vuoden 2024 talousarviossa huomioiden alueiden erityistarpeet. Liitteen mukaan lakimuutokset laaditaan vuodesta 2025 alkaen siten, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Säästön suuruus on vuoden 2024 valtion talousarviossa 41 miljoonaa euroa ja vuodesta 2025 alkaen 37 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 alusta lukien työllisyysmäärärahat siirtyvät kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin, koska vuodesta 2025 alkaen kuntien muodostamat työvoimaviranomaiset vastaavat työvoimapolveluiden järjestämisestä, joita aiemmin rahoitettiin työllisyysmäärärahoilla.

Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Sadan prosentin palkkatuen käyttö mahdollistetaan jatkossakin myös suurimmille taloudellista toimintaa harjoittaville kolmannen sektorin toimijoille. Tässä esityksessä ehdotetaan tarvittavat lainsäädännön muutokset palkkatukea koskevien hallitusohjelmakirjausten ja -säästön toteuttamiseksi.

Valmiuslaissa säädetään eräitä tehtäviä työvoimaviranomaiselle. Valmiuslaissa ei säädetä, mitä työvoimaviranomaisella kyseisessä laissa tarkoitetaan. Nykyisin sen on katsottu tarkoittavan työ- ja elinkeinotoimistoja (jäljempänä *TE-toimisto*), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (jäljempänä *ELY-keskus*) ja niiden kehittämis- ja hallintokeskusta (jäljempänä *KEHA-keskus*). Työvoimapolveluiden järjestämisvastuun siirron yhteydessä ei ole todettu, mitä työvoimaviranomaisella tarkoitetaan valmiuslaissa 1.1.2025 alkaen. Tässä esityksessä ehdotetaan työvoimapolveluiden järjestämisvastuun siirron johdosta tarvittavat muutokset valmiuslakiin.

#### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausunto- kierros pp.kk.-pp.kk.vvvv.

Lausuntoa pyydettiin yhteensä X taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Hallituksen esitysluonnokseen annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla Lausuntopalvelussa osoitteessa: XXXX

Esitysluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xx.xx.2024.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Palkkatuki

#### 2.1.1 Tarkoitus ja tavoitteet

Palkkatuesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7 luvussa. Sääntely on kumoutumassa ja korvautumassa 1.1.2025 työvoimapalvelujen järjestämisestä annetulla lailla (380/2023, jäljempänä *järjestämislaki*). Jäljempänä tässä esityksessä kuvataan järjestämislain sisältöä, koska muutoksia ehdotetaan kyseiseen vuoden 2025 alusta voimaan tulevaan lakiin.

Uuden lain 10 luvun säännökset vastaavat nykyisin voimassa olevia säännöksiä sillä erotuksella, että palkkatuen myöntäminen ja maksaminen ovat järjestämislain mukaan kuntien muodostamien työvoimaviranomaisten vastuulla. Työvoimaviranomaisella tarkoitetaan järjestämislaissa sitä kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan.

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työvoimaviranomainen voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin työvoimapolitiiseen harkintaan perustuen. Työllistettävällä henkilöllä tai työnantajalla ei ole siis subjektiivista oikeutta palkkatuella tuettuun työhön.

Palkkatuetun työn tarkoituksena on useimmiten parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Avoimille työmarkkinoille työllistymisellä tarkoitetaan työllistymistä ilman julkisista varoista työnantajalle maksettavaa kompensatiota. Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään.

#### 2.1.2 Palkkatuen myöntämisen edellytykset

Työnantajaa koskevat edellytykset

Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, yhteisölle ja muulle työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoilla.

Työnantaja voi siirtää tuella palkatun henkilön työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisesti toisen työnantajan (*käyttäjäyritys*) tehtäviin, jos työvoimaviranomainen on myöntänyt luvan tuella palkatun siirtoon. Siirron edellytyksenä on, että käyttäjäyritys täyttää eräät työnantajaa koskevat palkkatuen myöntämisen edellytykset, käyttäjäyritys maksaa työntekijästä käyvän korvauksen, ja että työvoimaviranomainen arvioi työtehtävät käyttäjäyrityksessä sellaisiksi, että ne toteuttavat palkkatuen tarkoitusta.

Palkkatukea saadakseen työnantajan tulee täyttää järjestämislain 83 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Edellytyksillä ehkäistään mahdollisuutta korvata tuotannollisista- tai taloudellisista syistä irtisanotut työntekijät palkkatuetulla työvoimalla, kilpailun vääristymistä, palkka-

tuen myöntämistä palkanmaksu-, vero- tai lakisääteistä maksuvelvoitetta laiminlyöneille työnantajille sekä eräisiin työvoiman väärinkäytöstilanteisiin syyllistyneille työnantajille. Jos työnantajalle on aiemmin myönnetty palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, saman henkilön työsuhteesta aiheutuviin palkkakustannuksiin palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea voidaan myöntää, kun tuen päättymisestä on kulunut vähintään kolme vuotta.

#### Palkkatuki ammatillisen osaamisen parantamiseen

Suurin osa palkkatuista myönnetään ammatillisen osaamisen parantamiseen, jolloin palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on työllistettävän henkilön ammatillisen osaamisen puute. Tällöin henkilön tulee myös kuulua iän (henkilö 15-24 –vuotias tai 50 vuotta täyttänyt), työttömyyden keston, alhaisen koulutustason (ei toisen asteen tutkintoa) tai oikeuden kotoutumissuunnitelmaan johdosta palkkatuen kohderyhmään. Lisäksi, jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta, palkkatuen myöntäminen edellyttää, että henkilön työttömyys työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta. Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen määrä on 50 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista (pl. eräissä tilanteissa kolmannelle sektorille myönnetyt palkkatuet). Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen kesto on viisi kuukautta lyhyen aikaa työttömänä olleiden kohdalla ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla kymmenen kuukautta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajan.

#### Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen työllistymisen edistämiseksi

Palkkatukea voidaan myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos tuella palkattava on 60 vuotta täyttänyt ja ollut työtön vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Näissä tilanteissa palkkatuki voi olla käytännössä pysyvä koko työsuhteen ajan. Poikkeuksella pyritään edistämään kohderyhmän mahdollisuuksia osallistua työelämään eli käytännössä pidentämään työtä vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti.

Vuosina 2015–2023 työnvälitystilaston tietojen mukaan palkkatukea oli myönnetty yhteensä noin 4 900 kertaa sillä perusteella, että työllistettävä on 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön, eikä kyseessä ollut kunnan työllistämismäärärahat perusteella järjestämä työ. Näistä palkkatukijaksoista 4 244 oli päättynyt vuoden 2023 loppuun mennessä. Päättäneistä jaksoista noin 7 prosenttia oli sellaisia, joissa palkkatuki oli jatkunut yli vuoden. Mahdollisuutta muuta palkkatukea pidempään keston hyödynnetään siis melko vähäisesti.

#### Palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä

Palkkatuki voidaan myöntää myös sillä perusteella, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi (palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen). Tällöin työnhakijan ammatillisen osaamisen puutteita ei tarvitse arvioida, eikä tämän tarvitse kuulua järjestämislain 82 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kohderyhmään. Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään ensin kymmeneksi kuukaudeksi edeltävän työttömyyden kestoista riippumatta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi.

Työnantajalla on mahdollisuus hakea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella, jos työvoimaviranomaisen arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on työterveyshuollon suosittelemista ja työnantajan te-

kemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Vamman tai sairauden aiheuttamasta olennaisesta tuottavuuden alentumasta on kyse tilanteissa, joissa tuella palkattavan työssä suoriutumisen tarjolla olevassa työtehtävässä on selvästi heikompaa kuin muiden vastaavanlaista työtä tekevien työntekijöiden, eikä työtehtävistä selviytymistä voida saada normaalille tasolle poikkeavilla työjärjestelyillä, työpaikan mukautustoimilla tai toisen työntekijän antamalla avulla. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) edellyttää työnantajaa tekemään kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada työtä, suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Tuen jatkaminen edellyttää edellä kuvatun arvion lisäksi, että työnantaja hakee jatkoa ennen aiemmin myönnetyn tukijakson päättymistä ja tuella palkatun työ- ja toimintakyvystä toimitetaan työvoimaviranomaiselle palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi eräiden työnantajaan ja työsuhteeseen liittyvien edellytysten tulee täytyä jatkosta päätettäessä. Jatkohakemusten määrää ei ole rajoitettu, joten palkkatuki alentuneesti työkykyisestä voi olla samalle työnantajalle käytännössä pysyvä tai hyvin pitkäkestoinen. Muusta palkkatuesta poiketen alentuneesti työkykyisestä myönnettävän palkkatuen määrä on 70 prosenttia tukikelpoisista palkkakustannuksista.

### 2.1.3 Palkkatuen kohdentuminen

Palkkatuella tuetussa työssä olevista reilut 40 prosenttia työskentelee yrityksissä. Osuus on ollut viime vuosina kasvussa ja vuonna 2023 yrityksissä palkkatuella työllistettynä olleiden osuus oli noin 44 prosenttia kaikista palkkatuella työllistetyistä. Kolmannelle sektorille työllistettynä olleiden osuus on vaihdellut noin 28-30 prosentin osuuden välillä. Julkiselle sektorille työllistettynä olleiden osuus on laskenut viimeisten kolmen vuoden aikana noin 31 prosentista 26 prosenttiin.

Vuonna 2023 kuntiin ja kuntayhtymiin työllistettynä olleiden osuus oli noin 24 prosenttia ja hyvinvointialueille työllistettynä olleiden osuus noin kaksi prosenttia kaikesta palkkatuetusta työstä. Vuonna 2023 palkkatukea maksettiin yrityksille ja kolmannen sektorin työnantajille noin 155,5 miljoonaa euroa ja julkisen sektorin työnantajille noin 78 miljoonaa euroa.

Palkkatuen kohdentamista yksityiselle sektorille edistettiin heinäkuussa 2023 voimaan tulleessa palkkatuen uudistuksessa (laki 371/2023, HE 175/2022 vp). Uudistuksella lisättiin palkkatuen määrää ja kevennettiin sääntelyä erityisesti niiden kohderyhmien osalta, joita yritykset ovat pääasiassa työllistäneet. Samalla palkkatuen hallinnollista taakkaa keventäneet uudistukset ovat edistäneet palkkatuen käyttöä myös muilla sektoreilla.

Palkkatuen kohdentamiseksi yrityksiin ja kolmannelle sektorille on vuoden 2024 loppuun asti mahdollista käyttää myös talousarvio- ja TE-toimistojen tulosohtoa. Käytännössä näitä keinoja on käytetty hyvin vähän, eivätkä ne vuoden 2025 alusta ole enää mahdollisia järjestämistä vastuun siirrosta ja rahoituksen muutoksesta johtuen.

Palkkatuen suhteellista kohdentamista yrityksiin ja kolmannelle sektorille on mahdollista lisätä edellä mainittujen toimien lisäksi rajaamalla tuen käyttöä julkiselle sektorille. Kuten edellä on esitetty, nykyisin palkkatukea voidaan myöntää muun muassa kunnalle, kuntayhtymälle ja hyvinvointialueelle.

## 2.1.4 Palkkatuen vaikuttavuus

Palkkatuetun työn pääsääntöisen tavoitteen - edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan - näkökulmasta palkkatuen vaikuttavuutta voidaan arvioida sen perusteella, miten se vaikuttaa työllistetyn työllisyyteen palkkatuetun työn päättymisen jälkeen.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLAn (2018) toteuttaman palkkatuen vaikuttavuutta koskevan VN-TEAS-tutkimuksen<sup>1</sup> mukaan yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa ansioita, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyyskuukausia. Muulle yksityiselle sektorille tai julkiselle sektorille kohdistuva palkkatuki ei vaikuta tutkimuksen mukaan tuloihin tai työllisyyteen palkkatuetun työn päättymisen jälkeen. Palkkatukijakson pituudella tai edeltävän työttömyysjakson kestolla ei ole selkeää vaikutusta, vaan vaikutukset ovat samankaltaisia alle tai yli kuuden kuukauden palkkatukijaksoilla sekä alle ja yli vuoden työttömyysjakson jälkeen.

Samankaltaisia havaintoja tekivät myös Aho ym. (2017).<sup>2</sup> Julkisen sektorin palkkatuetussa työssä olleiden työllistyminen kaltaistettuun verokkiryhmään nähden oli pääosin tilastollisesti ei-merkittävä ja osin erotukset etumerkiltään jopa negatiivisia. Ainoastaan pidemmän 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen julkisen sektorin palkkatuelle osallistuneet työllistyivät jossain määrin paremmin kuin havaituilta taustatekijöiltään samankaltaiset vertailutyöttömät. Yrityksissä palkkatuetussa työssä olleiden työllisyys kehittyi tulosten perusteella vertailuryhmää paremmin.

Pellervon taloustutkimus PTT:n toteuttaman työttömyyden laajoja kustannuksia koskevan VN-TEAS-tutkimuksen (tammikuu 2019)<sup>3</sup> mukaan yksityiselle sektorille (yrityksille) myönnetty palkkatuki on oppisopimuskoulutuksen ohella tehokkain työllistymiseen vaikuttava väline. Tutkimuksen mukaan palkkatuen kustannukset julkisella ja yksityisellä sektorilla ovat samantasoiset, mutta työllistäminen palkkatuella julkiselle sektorille näyttää johtavan ainoastaan lyhytaikaiseen työllistymiseen eikä näytä vaikuttavan lainkaan tuloihin palkkatuetun työn päättymisen jälkeen. Yksityisellä sektorilla palkkatuet puolestaan näyttävät vaikuttavan myönteisesti sekä tuloihin että työllistymiseen koko seuranta-ajalla.

Edellä mainitut tutkimukset ovat linjassa kansainvälisissä tutkimuksissa tehdyn havainnon kanssa. Tämän havainnon mukaan yksityisen sektorin palkkatuella on positiivisia vaikutuksia palkkatuella työllistettyjen henkilöiden työllisyyteen palkkatuen jälkeen, mutta kunnille myönnettävällä palkkatuella vastaavia työllisyysvaikutuksia ei ole havaittu<sup>4</sup>. Tutkimuksilla ei ole kuitenkaan pystytty täysin poissulkemaan valikoitumisen tuottamaa harhaa. Julkisen sektorin tehtäviin työllistyy keskimäärin haastavammassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä kuin yrityksiin.

---

<sup>1</sup> <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-626-3>

<sup>2</sup> <https://tietokayttoon.fi/documents/10616/6354562/19-2018-Ty%C3%B6voimapalvelujen+kohdistuminenpdf.pdf/0303ee8f-fb3d-40f8-825f-554045cc0163/19-2018-Ty%C3%B6voimapalvelujen+kohdistuminenpdf.pdf?version=1.0&t=1520593812000>

<sup>3</sup> <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-645-4>

<sup>4</sup> <https://docs.iza.org/dp9236.pdf>



Taulukko: Työttömänä 3 kk palkkatukijakson päättymisen jälkeen, % päätyneistä palkkatukijaksoista. Lähde: TEM työnvälitystilasto.

Vuosi	Kaikki	Yritykset	Kolmas sektori	Kolmas sektori 100 %	Kolmas sektori 50 %	Muu kolmas sektori	Kunta	Velvoitetöylylistäminen	Muu kunta
2022	46 %	32 %	52 %	57 %	42 %	34 %	56 %	77 %	50 %
2021	48 %	32 %	55 %	61 %	42 %	37 %	59 %	80 %	55 %
2020	53 %	35 %	57 %	62 %	48 %	44 %	66 %	86 %	60 %
2019	48 %	30 %	53 %	57 %	51 %	40 %	63 %	81 %	56 %
2018	48 %	31 %	53 %	60 %	52 %	36 %	62 %	80 %	56 %
2017	52 %	31 %	60 %	65 %	52 %	44 %	67 %	84 %	61 %
2016	54 %	33 %	60 %	64 %	50 %	46 %	67 %	83 %	61 %
2015	51 %	38 %	55 %	58 %	51 %	51 %	63 %	83 %	59 %

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä työnvälitystilastosta voidaan poimia se osuus palkkatuella työllistetyistä, jotka ovat työttömänä kolme kuukautta palkkatukijakson päättymisen jälkeen (ks. taulukko yllä). Myös työnvälitystilaston tiedoista on havaittavissa, että yrityksiin palkkatuella työllistetyt ovat harvemmin työttömänä palkkatukijakson jälkeen kuin kuntiin tai kolmannelle sektorille työllistetyt henkilöt. Kunta- ja kolmannen sektorin sisällä on kuitenkin eroja työttömäksi jäävien osuudessa. Työttömäksi jäävien osuus on muihin tilanteisiin nähden korkeampi erityisesti 100 prosentin palkkatuen ja kuntien velvoitetöylylistämisen osalta. Velvoitetöylylistämistä koskeva sääntely on ehdotettu kumottavaksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp).

### 2.1.5 Palkkatuen rahoitus

Palkkatuella tuettua työtä rahoitetaan vuoden 2024 loppuun asti valtion talousarviossa määrärahamomenteilta 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2v), 33.20.50 Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (arviomääräraha)

sekä 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha). Työttömyysetuksista rahoitetaan peruspäivärahaa vastaava määrä ja tätä ylittävä osa niin sanotuista työllisyysmäärärahoista momentilta 32.30.51.

Edellä mainituille valtion talousarvion momenteille palkkatukeen budjetoidut määrärahat siirtyvät vuodesta 2025 alkaen kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin momentille 28.90.30. Työvoimaviranomaisilla on siis käytettävissään laskennallisesti rahoitusta palkkatukiin sama määrä kuin tilanteessa, jossa valtio vastaisi edelleen vuonna 2025 palkkatuen myöntämisestä. Valtionosuusrahoitus on yleiskatteellista eli määrärahaa ei ole korvamerkitty palkkatukeen. Näin ollen työvoimaviranomaiset voivat käyttää tosiasiallisesti palkkatukeen laskennallista valtionosuutta vähemmän määrärahaa tai kohdentaa valtionosuuksia palkkatukeen halutessaan nykyistä toteumaa enemmän.

#### 2.1.6 Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä<sup>5</sup>

Palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerrytä palkansaajan työssäoloehdotusta. Poikkeuksena pääsääntöön on alentuneesti työkykyisestä tai 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä myönnettyllä palkkatuella tuettu työ, siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde jatkuu yli 10 kuukauden ajan. Edellä mainituilla perusteilla myönnetyn palkkatuen tarkoituksena on edistää kohderyhmien työllistymistä ja osallistumista työelämään. Muusta palkkatuetusta työstä poiketen tavoitteena ei ole siis ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille työllistyminen. Sillä, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerrytä työssäoloehdotusta, on pyritty voimistamaan kannustimia haiketta palkkatuetun työn jälkeen avoimille työmarkkinoille.

Kunnat vastaavat vuoden 2025 alusta osittain työmarkkinatuen rahoituksen lisäksi myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoituksesta. Rahoitusvastuu kasvaa asteittain työttömyyden pitkittyessä. Rahoitusvastuunportaisiin vaikuttavan etuuspäivälaskurin laskenta alkaa alusta, kun henkilö täyttää työssäoloehdon. Koska palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerrytä palkansaajan työssäoloehdotusta edellä kuvattuja poikkeuksia lukuun ottamatta, useimmissa tilanteissa palkkatuen myöntäminen ei vaikuta kunnan rahoitusvastuuseen.

## 2.2 Valmiuslaki ja työvoiman saatavuuden turvaaminen kriittisillä toimialoilla

### 2.2.1 Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädetyt tehtävät

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään viranomaisen toimivaltuuksista poikkeusoloissa sekä varautumisesta poikkeusoloihin. Laissa on säädetty työvoimaviranomaiselle tehtäviä, jotka liittyvät työvoiman saatavuuden turvaamiseen kriittisillä toimialoilla.

Valmiuslaissa säädetään työnvälityspakosta, joka tarkoittaa sitä, että muulla kuin maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisellä toimialalla toimiva työnantaja saa tietyissä poikkeusoloissa, kuten Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen rinnastettavan hyökkäyksen ai-

---

<sup>5</sup> Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle on laadittu olettaen, että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp) esitetyt muutokset työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 2.9.2024.

kana uusia työntekijöitä palkatessaan ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisen osoittamia työnhakijoita. Säännöksellä on tarkoitus turvata edellä mainittujen toimialojen työvoiman saatavuus tietyissä poikkeusoloissa.

Valmiuslaissa säädetään lisäksi työvelvollisuudesta. Jos valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät ole riittäviä toimenpiteitä maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, välttämättömän terveydenhuollon tai vähimmäistoimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkittävien tuotannon turvaamiseksi, käyttöön voidaan ottaa työvelvolliseksi määrääminen. Tämä tarkoittaa, että jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, jolla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa, on velvollinen tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä. Erikseen säädetään, että jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, joka toimii terveydenhuollon alalla ja on saanut koulutusta tältä alalta, on velvollinen tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa valmiuslain 3 §:n 1 momentin 4-6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Työvelvollisen tulee tietojen antamista ja työhön määräämistä varten kutsusta ilmoittautua asuin- tai oleskelupaikkansa työvoimaviranomaiselle. Työvoimaviranomainen antaa työvelvolliselle työmääräyksen, josta käyvät ilmi ainakin työvelvollisen ja työnantajan nimi, työpaikan osoite, tehtävä ja ajankohta, jolloin työvelvollisen tulee ottaa työvelvollisuustyö vastaan. Työvoimaviranomaisen tulee työmääräystä antaessaan ottaa huomioon valmiuslaissa säädetyt rajoitukset määräyksen antamiselle sekä muut määräyksen antamisessa huomioon otettavat seikat. Työmääräystä ei esimerkiksi voi antaa puolustusvoimien palveluksessa olevalle henkilölle tai henkilölle, joka on etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin tai täydennyspoliisitehtäviin. Huomioon otettavana seikkana mainittakoon, että työmääräys saadaan antaa alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii.

Henkilö, jonka työvoimaviranomainen on työmääräyksellä velvoittanut tekemään työtä tietyn työnantajan palvelukseen, on työvelvollisuussuhteessa. Työvelvollisuussuhde lakkaa, kun työvoimaviranomainen vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitettua työstä. Työnantajan on lisäksi työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava tarpeellisia tietoja palveluksessaan olevasta työvelvollisuussuhteisesta työvoimasta ja sen käytöstä. Työnantajan on myös ilmoitettava työvoimaviranomaiselle välittömästi, kun työmääräyksen mukainen työ loppuu.

### 2.2.2 Työvelvollisuusrekisteri

Työvelvollisuusrekisteristä säädetään valmiuslain 103 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö perustaa tietyissä valmiuslain poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten työvelvollisuusrekisterin, jonka rekisterinpitäjänä se toimii. Voimassa olevan lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi rekisterin tietoja käyttävät ja tietoja siihen tallentavat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot ja näiden tahojen tulee varmistaa tallennettavien tietojen virheettömyys ennen niiden tallentamista.

Työvelvollisuusrekisteri sisältää tietoja työvelvollisista ja työnantajista. Rekisteriin tallennetaan työvelvollisen tunnistetiedot ja lisäksi rekisteriin voidaan tallentaa tietoja työvelvollisen ammatista, koulutuksesta ja työllisyydestä sekä huoltovelvollisuudesta, työkyvystä ja käytettävyydestä. Lisäksi rekisteriin tallennetaan tietoja työnantajien nimistä ja tuotanto- tai palvelutoimialoista sekä toimipaikkojen sijainnista. Työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta

koskevat tiedot saa tallentaa rekisteriin, jos tietojen käsittely on välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi valmiuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Työvoimaviranomaisella on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus saada valmiuslain 103 §:n 1 momentissa tarkoitettua työvelvollisuusrekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.

Perustetusta työvelvollisuusrekisteristä voidaan lisäksi sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa terveydenhuollon alalla toimivien henkilöiden tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä aluehallintovirastolle terveydenhuollon alan työvelvollisuuden suunnittelua ja järjestämistä varten.

Työvelvollisuusrekisterin tiedot tulee poistaa kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun toimivaltuusasetuksen soveltaminen on päättynyt. Poistettavat tiedot arkistoidaan arkistolain (831/1994) perusteella.

### 2.2.3 Työvelvollisuusrekisterin perustaminen käytännössä

Nykyisen valmiuslain voimassa ollessa Suomessa on kahdesti todettu vallitsevan poikkeusolot. Lakia sovellettiin ensimmäisen kerran keväällä 2020, kun valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomessa vallitsevan poikkeusolot. Poikkeusolot todettiin 16.3.2020 covid-19-pandemian vuoksi valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdan perusteella. Kevään 2020 osalta poikkeusolot todettiin päättyneeksi 15.6.2020. Myös toinen valmiuslain käyttöönotto keväällä 2021 liittyi covid-19-pandemian vaikutuksiin. Suomessa vallitsivat tuolloin poikkeusolot 1.3.–27.4.2021 välisenä aikana.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta (139/2020) tuli voimaan 26.3.2020. Asetuksella mahdollistettiin työvelvollisuus terveydenhuollon alalla sekä työvelvollisuusrekisterin käyttöön ottaminen. Toimivaltuutta jatkettiin valtioneuvoston asetuksella 177/2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö teki 6.4.2020 päätöksen työvelvollisuusrekisterin käyttöönotosta, minkä mukaan työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä KEHA-keskuksen kanssa valmistelee työvelvollisuuden täytäntöönpanoa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että KEHA-keskus loi valmiuden työvelvollisuusrekisterin käyttöönottamiseksi ja rekisterin avulla oli tarkoitus järjestää työvelvollisuuden toimeenpano, eli työvelvolliseksi ilmoittautuminen, työvoiman välitys, työvelvollisuutta koskeva päätöksenteko ja työvelvollisuussuhteiden seuranta. Työ- ja elinkeinoministeriö teki tarvittavat tietopyynnöt työvelvollisuusrekisteriä varten väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä, mutta KEHA-keskus kokosi saatujen henkilötietojen perusteella työvelvollisuusrekisterin. Työvelvolliseksi määrittämiseen asti ei kuitenkaan menty, ja kerätyt henkilötiedot poistettiin rekisteristä. KEHA-keskus on myös tämän jälkeen vastannut poikkeusoloissa perustettavan työvelvollisuusrekisterin teknisen käyttöönottovalmiuden ylläpidosta ja testaamisesta normaalioloissa, jotta poikkeusoloissa työvelvollisuusrekisteri voidaan nostaa käyttöön nopeasti. KEHA-keskuksen rooli on siis muodostunut käytännön toiminnan kautta keskeiseksi työvelvollisuusrekisterin toimintavalmiuden ylläpidossa ja rekisterin perustamisessa poikkeusoloissa.

## 2.2.4 Valmiuslain suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä. Valtakunnan lainsäädäntövallosta säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (muun muassa PeVL 6/2009 vp, PeVM 1/2021 vp).

Itsehallintolain perusteella Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä (Ahvenanmaan itsehallintolaki 18 § 1 momentti 1 ja 23 kohta).

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:ssä säädetään toimivallasta ja menettelystä valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välillä. Pääsääntönä on, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallosta piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Edellä mainitun pykälän 1 momentin 4 kohdan perusteella valtakunnan viranomaisten on huomioitava, että henkilö jolla on kotiseutu-oikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan Ahvenanmaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Säännös koskee kuitenkin vain sellaista varsinaista poikkeuslainsäädäntöä, jossa poikkeuksellisissa olosuhteissa puututaan kansalaisten perusoikeuksiin tai säännöstellään elinkeinoelämää perinpohjaisesti.

Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle niin sanotulla sopimusasetuksella. Sopimusasetuksella ei nykyisin voida kuitenkaan siirtää Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle sellaisia tehtäviä, joista vastaa esimerkiksi kuntapohjainen viranomainen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 29/2022 vp, s. 12), joka koski hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp) todennut muun muassa seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II, ks. myös PeVM 1/2021 vp, kappale 21).

Lisäksi perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 29/2022 vp, s. 12) huomiota yleisemminkin siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin.

## 2.2.5 Valmiuslain kokonaisuudistus

Valmiuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Kokonaisuudistuksessa arvioidaan lain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet. Osana toimeksiantoa valmistelussa pyritään huolehtimaan myös siitä, että valmiuslain soveltamisesta sekä poikkeusolojen käyttöön oton hallintaan

liittyvästä toimivallanjaosta Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä ei jää Ahvenanmaalla lainsäädännön perusteella epäselvyyttä.

Kokonaisuudistuksen valmistelua varten on asetettu ministeriöiden ja tasavallan presidentin kanslian edustajista sekä oikeudellisista asiantuntijoista koostuva työryhmä sekä sen työtä seuraamaan ja tukemaan parlamentaarinen seurantaryhmä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

## **2.3 Nykytilan arviointi**

### **2.3.1 Palkkatuki**

Palkkatuen kohdentaminen ja säästöt

Palkkatuen vaikuttavuudesta tehtyjen selvitysten mukaan palkkatuen vaikuttavuus on heikointa, kun tuki on myönnetty julkiselle sektorille. Taloudellisten resurssien ollessa niukat tuen kohdentaminen mahdollisimman vaikuttavasti on perusteltua.

Palkkatuen kohdentamiseksi yksityiselle ja kolmannelle sektorille on tehty lainsäädännön muutoksia, jotka tulivat voimaan heinäkuussa 2023. Jo tehtyjen toimien lisäksi hallitusohjelmassa linjattua palkkatuen kohdentamista yksityiselle ja kolmannelle sektorille on mahdollista edistää rajoittamalla mahdollisuutta myöntää tukea julkiselle sektorille.

Jotta kohdentaminen yksityiselle ja kolmannelle sektorille olisi mahdollisimman tehokasta, olisi perusteltua rajata palkkatuen myöntämistä kunnille ja kuntayhtymille. Niille myönnetään nykyisin valtaosa julkisen sektorin palkkatuesta. Kunnille ja kuntayhtymille ammatillisen osaamisen kehittämisen perusteella myönnettyä palkkatukea maksetaan arviolta noin 35 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2023 palkkatukiudistuksen jälkeen alkaneiden palkkatukijaksojen perusteella arvioituna. Aikaisemmin kunnille ja kuntayhtymille ammatillisen osaamisen kehittämisen perusteella palkkatukea on maksettu arviolta noin 10-20 miljoonaa euroa enemmän vuodessa. Kunnille ja kuntayhtymille ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen määrä vastaisi siis mittaluokaltaan hyvin hallitusohjelmassa linjattua rahoituksen alentamista 37 miljoonalla eurolla. Voidaan siis katsoa, että palkkatuen myöntämisen rajoittaminen kunnille ja kuntayhtymille vähentäisi laskennallisesti kuntien tehtäviä rahoituksen alentamista vastaavasti.

Hallitusohjelmassa tavoiteltu säästö on mahdollista saavuttaa ilman, että puututaan mahdollisuuden myöntää palkkatukea erityisen heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Näiden kohde-ryhmien osalta palkkatuen tarkoituksena on edistää työllistymistä ja osallistumista työmarkkinoille itse palkkatukijakson aikana.

Palkkatuella palkatun siirtäminen

Palkkatuella palkatun siirtämisen edellytyksiin ei tällä hetkellä kuulu yksiselitteisesti, että palkkatuella palkatun henkilön vastaanottava työnantaja täyttäisi edellytystä siitä, mille tahoille palkkatukea voidaan myöntää. Lainsäädäntöä olisi tarpeen tarkentaa siten, että palkatun henkilön vastaanottavan työnantajan on oltava taho, jolle palkkatukea voitaisiin myöntää.

### **2.3.2 Valmiuslaki**

Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädetyt tehtävät

Valmiuslaissa käytettyä termiä 'työvoimaviranomainen' ei ole tarkemmin määritelty valmiuslaissa. Valmiuslain soveltamisen yhteydessä sillä on tarkoitettu ainakin työ- ja elinkeinoministeriötä, työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimistoja), KEHA-keskusta ja ELY-keskuksia. Käytännössä työnvälityspakkoa ja työvelvolliseksi määräämistä koskevat toimeenpanotehtävät kuuluvat nykyisin TE-toimistojen tehtäviin. Koska TE-toimistot lakkautetaan 1.1.2025 järjestämislain tullessa voimaan ja julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirretään kunta- tai kuntayhtymä pohjaisille työvoimaviranomaisille, olisi tarkoituksenmukaista, että valmiuslaissa säädettäisiin työvoimaviranomaisella tarkoitettavan näitä normaalioloissa työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaavia tahoja. Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädettyihin työnvälityspakkoon ja työvelvolliseksi määräämiseen liittyviin tehtäviin ei tässä yhteydessä tehtäisi muutoksia. Mahdolliset tehtävien muutostarpeet arvioidaan osana valmiuslain kokonaisuudesta.

### Työvelvollisuusrekisteri

Valmiuslain Covid-19-pandemian aikaiset käytännön soveltamistilanteet ovat osoittaneet, ettei valmiuslain nykyinen sääntely rekisterinpitäjyydestä sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen tehtävistä ole ollut täysin ajan tasalla. Käytännössä KEHA-keskus vastaa nykyisin työvelvollisuusrekisterin teknisestä käyttöönottovalmiudesta normaalioloissa. Lisäksi KEHA-keskus vastasi Covid-19-pandemian aikana poikkeusoloissa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella työvelvollisuusrekisterin operatiivisista toimista kuten ylläpidosta, käyttöönotosta, tilanteen mukaisten välttämättömien henkilötietojen siirtämisestä muilta viranomaisilta rekisteriin (osa perustamista) ja rekisterin tietosuojan varmistamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriötä ei esitetyn perusteella voitaisi enää yksinään pitää työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjänä. Lainsäädäntöä on tältä osin tarpeen muuttaa vastaamaan nykytilaa.

### Työvoimaviranomaisen tehtävät ja Ahvenanmaan maakunta

Tässä esityksessä arvioinnin kohteena olevat valmiuslain säännökset kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja niitä sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että valmiuslaissa tarkoitettujen hallintotehtävien hoitaminen Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella, jos sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, siirtyisivät valmiuslakia sovellettaessa valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Normaalioloissa Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä. Tämä tarkoittaa muun muassa työvoimapalveluita, joihin myös työnvälitys sisältyy.

Työvelvollisuuden osalta valmiuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolain välistä suhdetta täsmennetään lainsäädännössä toimivaltaisen viranomaisen osalta. Työnvälityspakon osalta itsehallintolaissa tai valmiuslaissa ei nykyisin täsmennetä valtakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten välistä toimivaltaa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että valmiuslakia täydennetään ja selkeytetään, kun kyse on sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Järjestämislaissa tarkoitettujen työvoimaviranomaiset eivät toimisi Ahvenanmaan maakunnassa. Ilman erillistä sääntelyä työvoimaviranomaiset olisivat toimivaltaisia työvelvollisuuden toimeenpanoon ja työnvälityspakkoon liittyvissä tehtävissä myös Ahvenanmaalla. Työnvälityspakon toimeenpanon osalta on epäselvää, mikä työvoimaviranomainen pystyisi käytännössä toteuttamaan työnvälityspakon myös Ahvenanmaan maakunnassa niin, että toimeenpano toimisi sujuvasti poikkeusoloissa. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista, että Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaisi Ahvenanmaan maakunnan viranomainen,

joka tuntee maakunnan työmarkkinatilanteen eikä järjestämislaissa tarkoitettu työvoimaviranomainen.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti sopeuttaa julkisen talouden menoja. Työllisyysmäärärahoja on hallitusohjelman mukaan tarkoitus alentaa vuodesta 2025 alkaen 37 miljoonaa euroa siten, että kuntien tehtävät vähenevät säästöä vastaavasti. Tämän esityksen tavoitteena on saavuttaa kyseinen 37 miljoonan euron säästö. Lisäksi tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kohdentaa palkkatukea erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Tämän esityksen tavoitteena on lisäksi saattaa työvoimaviranomaisista koskeva sääntely valmiuslaissa vastaamaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron johdosta viranomaisissa tapahtuneita muutoksia.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

##### **Palkkatuki**

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalle tai kuntayhtymälle palkkatukea voitaisiin myöntää tai jatkaa ainoastaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n (työllistettävä alentuneesti työkykyinen) tai 89 §:n nojalla (työllistettävä 60 vuotta täyttänyt pitkään työttömänä ollut henkilö). Palkkatuen myöntäminen kunnalle tai kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen ei olisi enää mahdollista. Työvoimaviranomainen voisi kuitenkin myöntää palkkatukea Helsingin kaupungille siltä osin kuin työllistettävä henkilö työllistyisi sellaisiin tehtäviin, joista muualla Suomessa vastaa hyvinvointialue.

##### **Valmiuslaki**

Valmiuslakiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat muutokset. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettut työvoimaviranomaiset vastaisivat työnvälityspakkoa ja työvelvolliseksi määräämistä koskevista tehtävistä.

Työvelvollisuusrekisteriä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin vastaamaan Covid-19-pandemiassa sovellettua siten, että työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjinä toimisivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä KEHA-keskus. Rekisteriä käyttävinä ja siihen tietoja tallentavina viranomaisina olisivat TE-toimistojen sijaan järjestämislaissa tarkoitettut työvoimaviranomaiset.

Esityksessä ehdotetaan myös, että KEHA-keskus vastaisi työnvälityspakosta Ahvenanmaan maakunnassa. Tarkoitus kuitenkin olisi, että työnvälityspakko koskeva tehtävä voitaisiin siirtää sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle. Asiasta sovitaan ja tähän liittyvä tasavallan presidentin asetus valmistellaan erikseen.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

##### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

##### **Palkkatuki**



Ehdotetuilla muutoksilla pienennettäisiin julkisen sektorin työllistämisen osuutta palkkatuella tuetusta työstä. Aikavälillä 1.7.2023-30.4.2024 työnvälitystilaston mukaan alkoi 4 726 palkkatukijaksoa kunnissa tai kuntayhtymissä. Näistä jaksoista 1 261 oli sellaisia, että palkkatuki oli myönnetty alentuneen työkyvyn perusteella ja 187 oli myönnetty sillä perusteella, että henkilö on 60 vuotta täyttänyt pitkään työttömänä ollut henkilö. Näin ollen ehdotettu kohderyhmärajaus poissulkisi edellä kuvatulla tarkastelujaksolla noin 69 % kunnissa ja kuntayhtymissä aloitetuista palkkatukijaksoista.

Palkkatukijaksot ovat kunnissa ja kuntayhtymissä keskimäärin lyhyempiä kuin yksityisellä sektorilla. Näin ollen muutos olisi keskimäärin työllistettynä olevia henkilöitä tarkastelemalla edellä kuvattua alhaisempi. Palkkatukiudistuksen jälkeen palkkatuen myöntäminen alentuneen työkyvyn perusteella on kasvanut huomattavasti. Palkkatukijaksojen aloituksissa muutos on ollut nähtävissä heti uudistuksen jälkeen, mutta keskimäärin työllistettynä olevien osalta muutos tapahtuu viiveellä. Ehdotettu kohderyhmärajaus poissulkisi edellä kuvatulla tarkastelujaksolla kunnissa ja kuntayhtymissä keskimäärin palkkatuella työllistettynä olleiden palkkatukijaksoista noin 75 prosenttia.

Arvioitu työvoimapalveluiden järjestämisen kustannusten säästö nykytilaan nähden olisi edellä kuvatuilla tilastotiedoilla arvioituna noin 35-53 milj. euroa. Tavoiteltu 37 miljoonan euron säästö asettuu edellä arvioidun vaihteluvälin sisälle lähelle alarajaa. Koska alentuneesti työkykyisestä myönnettävän palkkatuen määrä on kasvussa ja keskimäärin työllistettynä olleiden määrä reagoi muutokseen viiveellä, voidaan olettaa, että muutoksen vaikutukset asettuisivat todennäköisimmin vaihteluvälin alarajan lähelle. Hallitusohjelman mukainen 37 miljoonan euron suuruinen työllisyysmäärärahan alentaminen vuodesta 2025 alkaen on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028 kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta annetun lain (383/2023) 11 §:n 1 momentin mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun palveluun, tukeen, korvaukseen tai avustukseen, sovelletaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palvelu on alkanut tai tuki, korvaus tai avustus on myönnetty ennen mainitun lain voimaantuloa. Näin ollen vuonna 2024 kunnalle tai kuntayhtymälle työllistetyt ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettyllä palkkatuella työskentely voi jatkua myöntöpäätöksessä määritettyyn päättymispäivään asti, vaikka työllistäminen jatkuisi vuonna 2025. Siirtymävaiheesta johtuen vuonna 2025 palkkatuen menot voisivat vähentyä arviolta noin 60 prosenttia pitkän aikavälin menojen säästöön nähden. Vuonna 2026 menojen aleneminen olisi jo lähes täysimääräistä pitkiä oppisopimuskoulutukseen myönnettyjä palkkatukijaksoja lukuun ottamatta.

Niiltä osin kuin kunnat eivät palkkaisi työntekijöitä niihin tehtäviin, joita palkkatuella työllistetyt tekisivät, säästäisivät ne sen osan palkkakustannuksista, joita ei rahoiteta valtionosuuksilla. Toisaalta kuntien palkkakustannukset kasvaisivat siltä osin kuin kunnat palkkaisivat tehtäviin palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttäviä työttömiä työnhakijoita ilman palkkatukea. Esiityksen vaikutuksiin kuntataloudelle liittyy siis epävarmuutta. Palkkatuki on tarkoitettu kompensoimaan työllistetyn henkilön oletettua alentunutta tuottavuutta. Teoriassa työnantajalle voisi näin ollen riittää vähäisempi määrä työntekijöitä tavoiteltavan työsuorituksen saavuttamiseksi, mikäli työnantaja voi palkata muita kuin palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttäviä henkilöitä. Todellisuudessa palkkatuella työllistetyt voivat olla kuitenkin tuottavuudeltaan lähempänä muita työntekijöitä kuin mitä palkkatukena maksettava kompensatio tuottavuuden alenemasta on, jolloin vastaavan tuotoksen saavuttamiseksi työntekijöiden määrää ei olisi mahdollista laskea palkkatuen määrää vastaavasti.

Työttömien työnhakijoiden näkökulmasta muutos vähentäisi jossain määrin mahdollisuuksia työllistyä palkkatuettuun työhön. Palkkatuen vaikuttavuudesta tehtyjen tutkimusten perusteella kuntiin tai kuntayhtymiin palkkatuettuun työhön työllistettyjen tulot eivät kasva kaltaistettuun verrokkiryhmään verrattuna palkkatuella työllistymisen johdosta palkkatukijakson jälkeen. Itse palkkatukijakson aikana työllistetyt tulot ovat kuitenkin pääsääntöisesti korkeammat kuin työttömänä ollessa. Muutoksella voi näin ollen olla välillinen vaikutus työttömien työnhakijoiden käytettävissä oleviin tuloihin siltä osin kuin työnhakijat olisivat voineet ilman ehdotettua muutosta työllistyä kunnalle palkkatuettuun työhön, eikä kunta työllistä kyseisiä henkilöitä ilman palkkatukea.

Taulukossa alla on kuvattu kuntiin ja kuntayhtymiin palkkatuella työllistettyjen tuloja palkkatukijakson aikana sekä ennen ja jälkeen palkkatukijakson. Luvut ovat havaittuja keskiarvoja palkkatuetussa työssä kuntasektorilla olleiden kohdalla, eikä taulukossa ole otettu kantaa siihen, kuinka suurina tulot olisivat olleet, mikäli henkilöt eivät olisi työllistyneet palkkatuella.

Taulukko X Palkkatuella kuntaan tai kuntayhtymään työllistettyjen henkilöiden tulot keskimäärin kuukaudessa palkkatukijakson aikana sekä ennen ja jälkeen palkkatukijakson vuonna 2019

2019	Työttömyysturva	Yleinen asumis- tuki	Toimeentulotuki	Palkka	Yhteensä
Ennen työllistämistä	771	284	53	192	1299
Työllistämisen aikana	155	229	15	1633	2032
Työllistämisen jälkeen	689	236	34	499	1458

Lähde: Valtiovarainministeriö, työnvälitystilaston aineisto, työttömyysetuuksien maksajien rekisterit, kansallinen tulotietorekisteri

Taulukossa esitettyjen tietojen perusteella palkkatukijakson aikana kuntaan tai kuntayhtymään palkkatuella työllistettyjen tulot ovat olleet vuonna 2019 noin 730 euroa kuukaudessa korkeammat kuin ennen palkkatukijakson alkamista. Viisi kuukautta kestävä palkkatukijakson ajalta henkilön saamat tulot olivat noin 3 650 euroa korkeammat kuin työttömänä ollessa, mikäli tulot säilyisivät palkkatukea edeltäneellä tasolla. Vuoden 2023 hintatasossa kuluttajahintaindeksillä korotettuna viiden kuukauden palkkatukijakson aikaiset tulot olisivat olleet noin 4 275 euroa korkeammat kuin työttömänä ollessa. Kymmenen kuukauden mittaisen palkkatukijakson vaikutukset tuloihin ovat kaksinkertaiset, mikäli henkilön tuloihin ei tulisi tänä aikana muutosta tämän jäädessä työttömäksi.

#### Valmiuslaki

Järjestämislain mukaisille työvoimaviranomaisille arvioidaan normaalioloissa aiheutuvan vähäisiä kustannuksia valmiuslaissa säädettyjen tehtävien siirtämisestä. Kustannuksia aiheutuisi muun muassa valmiuslain 3 luvun 12 §:ssä tarkoitetun varautumisen toteuttamisen osalta, joka koskisi muutoksen jälkeen myös työvoimaviranomaista työnvälityspakon ja työvelvollisuuden toimeenpanon osalta.

Työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjyyteen tehtävästä muutoksesta aiheutuvat kustannukset KEHA-keskukselle ja työ- ja elinkeinoministeriölle vastaisivat arvion mukaan nykyisiä kustannuksia. Työ- ja elinkeinoministeriölle muutoksesta arvioidaan lisäksi aiheutuvan vähäisiä kustannuksia, jotka liittyisivät siihen, että ministeriö saa yhteensovitettua varautumisen omalla toimialallaan järjestämislaissa tarkoitettujen työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten

kanssa. Saman vähäisen yhteensovittamista koskevan kulun arvioidaan aiheutuvan myös KEHA-keskukselle, ELY-keskuksille sekä työvoimaviranomaisille.

Poikkeusoloissa toimittaisiin viranomaisten normaaliorganisaation mukaisesti. Poikkeusoloissa viranomaiset järjestelisivät sisäisesti tehtävänsä niin, että työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvät tehtävät priorisoitaisiin muiden tehtävien edelle. Tämä tarkoittaisi, että resurssit uudelleen ohjattaisiin poikkeusoloissa, eikä ehdotetuilla muutoksilla arvioitaisi olevan vaikutuksia henkilötyövuosiin. Mikäli valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia jouduttaisiin soveltamaan poikkeusoloissa, voisi työvoimaviranomaisille aiheutua kustannuksia työvelvollisuuden toimeenpanosta esimerkiksi kirjepostin lähettämisen muodossa ja lisäksi työvelvollisuusrekisterin käyttöönotaminen tarvituslaajuudessa voisi aiheuttaa vähäisiä lisäkustannuksia. Poikkeusoloissa työnvälityspakon ja työvelvollisuuden toimeenpanemisesta voisi kuitenkin aiheutua myös arvaamattomia kustannuksia viranomaisille. Tämä riippuisi kuitenkin poikkeusolojen laadusta, minkä takia myös kustannusten täsmällinen arvioiminen etukäteen on vaikeaa.

Työnvälityspakon ehdotetusta siirtämisestä sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle aiheutuisi normaalioloissa vähäisiä kustannuksia, sillä tehtävä olisi uusi ja vaatisi osaltaan varautumista. Jos tehtävää ei siirretä sopimusasetuksella, voisi KEHA-keskukselle aiheutua poikkeusoloissa työnvälityspakon toimeenpanosta lisäkustannuksia, joita kuitenkin katetaan aiemmin mainitulla henkilöstön järjestämisellä poikkeusoloissa.

#### 4.2.2 Työllisyysvaikutukset sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

##### Palkkatuki

Mikäli palkkatukea ei voitaisi myöntää kunnille tai kuntayhtymille esimerkiksi ammatillisen osaamisen puutteiden perusteella, vähenisi julkiselle sektorille myönnettyä palkkatuella työllistettyjen osuus palkkatuella työllistetyistä arviolta noin 15 prosenttiyksiköllä. Palkkatuki uudistuksen jälkeisenä aikana palkkatuella työllistettynä olleista henkilöistä keskimäärin noin 26 prosenttia on ollut työllistettynä julkiselle sektorille ja noin 31 prosenttia palkkatuista on myönnetty julkiselle sektorille.

Ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia. Työllistäminen palkkatuella julkiselle sektorille näyttää edellä selostettujen tutkimusten valossa johtavan pääosin vain lyhytaikaiseen työllistymiseen. Julkisen sektorin palkkatuella työllistämisen väheneminen voi alentaa työllisyyttä siltä osin kuin kunnat eivät palkkaisi työntekijöitä niihin tehtäviin, joita palkkatuella työllistetyt tekisivät tai kunnat palkkaisivat näihin tehtäviin vähemmän henkilöstöä kuin tilanteessa, jossa nämä voisivat saada työllistämiseen palkkatukea.

Kannustimet kuntaan palkkatuella työllistämisen osalta riippuvat jossain määrin siitä, miten alueella toteutetaan työvoimapalveluiden järjestämistehtävä. Mikäli työllisyysalueen muodostaa yksi kunta, on tällä vähäisemmät kannustimet hakea palkkatukea itseltään kuin sellaisella kunnalla, joka hakee palkkatukea oman työllisyysalueensa vastuukunnalta. Työllisyysalueiden sijoittuminen suhteessa toisiinsa vaikuttaa myös siihen, kuinka todennäköisesti palkkatukea hakeva kunta kuuluisi johonkin muuhun työllisyysalueeseen kuin palkkatuen myöntävä kunta. Ehdotettu muutos vähentäisi tilanteita, joissa työttömät työnhakijat voisivat tällä perusteella joutua alueellisesti eriarvoiseen asemaan.

Ehdotettu muutos vähentäisi ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä palkkatuetuun työhön. Ehdotetulla muutoksella on suurempi vaikutus niillä paikkakunnilla, joilla on suhteessa muita alueita

enemmän kuntasektorin työpaikkoja. Työvoimaviranomaisilla olisi kuitenkin edelleen käytettävissään joukko muita palveluita, joilla kohderyhmän työllistymistä voitaisiin edistää. Taulukossa alla on kuvattu, miten ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetty palkkatuki on jakautunut iän, sukupuolen ja kansallisuuden mukaan. Suluissa on esitetty kyseisen ryhmän osuus kaikista työttömistä työnhakijoista.

Taulukko X Kunnissa ja kuntayhtymissä vuosina 2019-2023 työllistettynä olleet iän, sukupuolen ja kansallisuuden mukaan

	15-24 -vuotiaat työnhakijat	25-54 -vuotiaat työnhakijat	55 vuotta täyttäneet työnhakijat	Miehet	Naiset	Suomalai- set	Ulkomaa- laiset
2023	10,9 % (10,6 %)	66,2 % (62,6 %)	22,9 % (26,8 %)	50,6 % (58,1 %)	49,4 % (41,9 %)	89,8 % (85,5 %)	10,2 % (14,5 %)
2022	10,6 % (10,6 %)	67,0 % (61,2 %)	22,4 % (28,1 %)	48,7 %	51,3 % (43,0 %)	91,6 % (87,2 %)	8,4 % (12,8 %)
2021	11,6 % (11,8 %)	67,1 % (61,7 %)	21,4 % (26,5 %)	49,0 % (56,8 %)	51,1 % (43,2 %)	92,2 % (88,6 %)	7,8 % (11,4 %)
2020	11,7 % (12,7 %)	67,5 % (63,5 %)	20,8 % (23,7 %)	48,1 % (55,3 %)	51,9 % (43,7 %)	92,6 % (89,8 %)	7,4 % (10,2 %)
2019	10,9 % (12,6 %)	68,2 % (61,3 %)	20,9 % (26,1 %)	47,3 % (56,3 %)	52,7 % (43,7 %)	92,9 % (89,4 %)	7,2 % (10,6 %)

Lähde: TEM, Työnvälitystilasto

Taulukosta nähdään, että 55 vuotta täyttäneet työnhakijat ovat olleet aliedustettuina kuntiin ja kuntayhtymiin ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyllä palkkatuella työllistettyjen joukossa, kun heidän osuuttaan palkkatuella työllistetyistä verrataan heidän osuuteensa kaikista työttömistä työnhakijoista. Ehdotettu muutos parantaisi 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden asemaa, kun heidän mahdollisuutensa työllistyä palkkatuella tuettuun työhön kunnalle tai kuntayhtymälle, säilyisi. Nuorten osuus palkkatuella työllistettyjen osalta on vastannut suurin piirtein heidän osuuttaan työttömistä työnhakijoista.

25-54 –vuotiaiden palkkatuella työllistettyjen osuus on ollut korkeampi kuin heidän osuutensa työttömistä työnhakijoista. Naisten ja suomalaisten osuus palkkatuella työllistetyistä on ollut korkeampi kuin heidän osuutensa työttömistä työnhakijoista. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat näin ollen voimakkaammin edellä mainittuihin ryhmiin.

Vuonna 2022 kunta-alan henkilöstöstä 89 % työskenteli sosiaali- ja terveystalvelujen, koulutuksen tai julkisen hallinnon päätoimialoilla ja heistä 80 % oli naisia. Vuoden 2023 alussa noin puolet kuntasektorin palkansaajista siirtyi hyvinvointialueiden palvelukseen. Muutoksen jälkeen kunnille jäivät muun muassa koulutukseen ja varhaiskasvatukseen liittyvät tehtävät ja suurin osa julkisen hallinnon toimialan tehtävistä.<sup>6</sup> Seuraavasta taulukosta ilmenevät vuosina 2019-

<sup>6</sup> <https://stat.fi/julkaisu/cl8n2fs0v2wr50dukkw0oq24x>

2023 palkkatuella kuntiin työllistettyjen henkilöiden yleisimmät ammattinimikkeet. Listasta on poistettu hyvinvointialueille siirtyneet tehtävät.

<b>Ammatti</b>	<b>Palkkatukijaksoja alkanut 2019-2023</b>
Puistotyöntekijä	2145
Koulunkäynninohjaaja	1777
Toimistotyöntekijä	1669
Muu kiinteistöhuollon työntekijä	1474
Muu lastenhoitotyöntekijä	1401
Kiinteistöhuoltomies	1070
Lastenhoitaja	853
Keittiötyöntekijä	817
Liikuntapaikkojen hoitaja	691
Henkilökohtainen avustaja, päiväkot	643
Keittiöapulainen	614
Kierrätystyöntekijä	565
Laitoshuoltaja	539
Kirjastotyöntekijä	514
Muu kirjastotyöntekijä	443
Pakettiautonkuljettaja	430
Toimistoavustaja	422
Toimistovahtimestari	349
Tekninen työntekijä, museo, kirjasto tai galleria	342

#### Valmiuslaki

Ehdotetuilla muutoksilla työvoimaviranomaisen määritelmään sekä rekisterinpitäjyyteen ei arvioida olevan työllisyysvaikutuksia tai suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Välikäytännön sääntely saattaminen ajantasalle voi edistää perusoikeuksien toteutumista.

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys johtaisi todennäköisesti siihen, että työvoimaviranomaisille tulisi käsiteltäväksi vähemmän palkkatukihakemuksia ja -maksatuksia kuin jos muutosta ei tehtäisi. Hakemusten määrän vähentyminen johtuisi siitä, ettei palkkatukea voitaisi jatkossa myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle palkkatuella työllistettävän henkilön ammatillisen osaamisen parantamiseen.

Työvoimaviranomaiset käsittelevät palkkatuikiin liittyviä asioita KEHA-keskuksen hallinnossa yleisessä avustusjärjestelmässä. Ehdotetun muutoksen toimeenpanoa voitaisiin tukea esimerkiksi niin, että kunnan tai kuntayhtymän tunnistauduttua avustusjärjestelmään palkkatuen hakijana, ei sille tulisi näkyviin vaihtoehtoa hakea palkkatukea ammatillisen osaamisen parantamiseen. Lisäksi asiointipalvelun ohjeissa voitaisiin korostaa, ettei kunnille ja kuntayhtymille voitaisi myöntää palkkatukea kyseiseen tarkoitukseen. Edellä kuvatut tietojärjestelmämuutokset olisivat luonteeltaan vähäisiä, eikä niitä arvioida välttämättömiksi ehdotun muutoksen toimeenpanemiseksi.

#### Valmiuslaki

Ehdotetuilla muutoksilla siirrettäisiin valmiuslaissa säädettyjä tehtäviä järjestämislaissa tarkoitetuille työvoimaviranomaisille koskien normaali- ja poikkeusoloja. Järjestämislaissa säädettyille työvoimaviranomaisille sekä työnvälityspakkoa että työvelvolliseksi määräämistä koskevat tehtävät olisivat uusia. Arvion mukaan normaalioloissa lisääntyvien tehtävien määrä olisi vähäinen, mutta poikkeusoloissa tehtävien toimeenpanemisella voisi olla laajempia vaikutuksia työvoimaviranomaisten toimintaan.

Normaalioloissa ehdotetut muutokset edellyttäisivät työvoimaviranomaisia päivittämään tai muodostamaan varautumisen kannalta olennaiset prosessit ja suunnitelmat poikkeusoloja varten. Kunnilla, kuntayhtymillä ja muilla kuntien yhteenliittymillä on kuitenkin normaalioloissa valmiuslain varautumisvelvoite, mikä koskee myös järjestämislaissa tarkoitettua työvoimaviranomaista. Näin ollen ehdotetut muutokset eivät toisi merkittäviä muutoksia työvoimaviranomaisten tehtäviin ja velvollisuuksiin. Valmiussuunnitelman päivittämisen lisäksi työvoimaviranomaiset joutuisivat huomioimaan mahdolliset henkilöstön koulutus- ja harjoitustarpeet, jotta poikkeusoloissa työvoimaviranomainen pystyisi käynnistämään nopealla aikataululla tarvittavat toimenpiteet työvelvollisuuden toimeenpanoon. Lisäksi poikkeusoloissa vaadittaisiin työvoimaviranomaisten yhteistyötä ja tämän yhteistyön pohja tulisi rakentaa normaalioloissa niin alueellisesti kuin valtakunnallisesti.

Poikkeusoloissa työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määräämisen toimeenpanemisella olisi vaikutuksia työvoimaviranomaisten tehtäviin. Työvoimaviranomaisten tulisi toimeenpanna edellä mainitut sekä käyttää työvelvollisuusrekisteriä työvelvolliseksi määräämisen yhteydessä. Näiden tehtävien laajuutta ei voida arvioida luotettavasti ennakkoon, sillä laajuus riippuu poikkeusolojen vakavuudesta ja kestosta.

Poikkeusoloissa ehdotetut muutokset vaatisivat lisäksi työvoimaviranomaisia priorisoimaan ja järjestelemään tehtäviä uudelleen. Poikkeusolojen laatu, laajuus tai kesto vaikuttaisivat merkittävästi siihen, kuinka laajasta tehtävien uudelleenjärjestelystä olisi kysymys. Tästä johtuen tarkempia vaikutuksia on vaikea arvioida. Jotta työvoimaviranomaiset pystyisivät hoitamaan ehdotetut muutokset samalla tai mahdollisesti jopa pienemmällä henkilöstöresurssilla poikkeusoloissa, vaatisi se todennäköisesti joidenkin tehtävien vähentämistä tai karsimista, jotta tarvittavat resurssit pystyttäisiin osoittamaan valmiuslain mukaisiin tehtäviin. Tehtävien uudelleenjärjestely voisi näin myös vaikuttaa työvoimaviranomaisten muiden asiakkaiden palvelutason heikentävällä tavalla poikkeusolojen aikana.

KEHA-keskuksen tehtävänä on jo Covid-19-pandemiasta asti ollut vastata työvelvollisuusrekisterin käyttöönottovalmiudesta, teknisestä ylläpidosta sekä käytännön perustamisesta työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta poikkeusoloissa. Tältä osin KEHA-keskuksen tehtäviin ei arvioida syntyvän kuin vähäisiä muutoksia työvelvollisuusrekisterin perustamisvelvollisuudesta ja yhteisrekisterinpitäjyydestä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. KEHA-keskuksen tulisi huomioida normaalioloissa valmiussuunnitelmassaan järjestämisvastuun siirtoon liittyvien tehtävien muutokset sekä työvelvollisuusrekisteriin liittyvä yhteisrekisterinpitäjyys. Lisäksi, jos työvelvollisuusrekisteri perustetaan työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen yhteisrekisterinä, täytyy tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle tarkoitetut velvoitteet jakaa keskenäisellä järjestelyllä. Tästä ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan muutoksia mainittujen tahojen toimintaan.

Poikkeusoloissa työvelvollisuusrekisteristä johtuvat vaikutukset kaikkiin osallistuviin viranomaisiin voisivat kuitenkin olla merkittäviä, mikäli esimerkiksi tietojärjestelmät olisivat toimimattomia tai niiden toimintaan kohdistuisi häirintää. Tällöin työvelvollisuuteen liittyvät toimenpiteet saatettaisiin joutua hoitamaan manuaalisesti, joka hidastaisi ja vaikeuttaisi työvelvollisuuden toimeenpanoa ja lisäksi työvoimaviranomaisten, KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin muutoksilla ei arvioida olevan kuin vähäisiä muutoksia. Ministeriön tulisi edelleen toimialallaan johtaa ja valvoa varautumista poikkeusoloihin sekä ohjata alallaan toimintaa ja työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määrittämisen toimeenpanoa poikkeusoloissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävien osalta ei ehdotettaisi muutoksia.

KEHA-keskukselle ehdotetaan myös tehtävää työnvälityspakon hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Tarkoitus olisi kuitenkin, että tehtävä voitaisiin siirtää sopimusasetuksen Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävä olisi uusi, joten tästä arvioidaan aiheutuvan joitakin muutoksia sille viranomaiselle, jolle varautuminen ja toimeenpano siirtyisivät. Jos tehtävää ei kuitenkaan siirrettäisi KEHA-keskus toimeenpanisi poikkeusoloissa työnvälityspakon Ahvenanmaan maakunnassa. Tässä tilanteessa KEHA-keskuksen tulisi toimeenpanna sellaista tehtävää, jota KEHA-keskuksessa ei normaalioloissa suoriteta. Poikkeusoloissa viranomaisten toimintaa kuitenkin organisoitaisiin uudelleen, minkä vuoksi tämän ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia KEHA-keskuksen toimintaan.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

### **5.1 Palkkatuki**

Hallitusohjelman kirjaukset kuntien tehtävien vähentämiseksi menosopeutuksen mukaisesti ja palkkatuen kohdistaminen erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille olisi mahdollista toteuttaa myös muilla tavoin kuin tässä esityksessä ehdotetaan.

Yksi vaihtoehto olisi säätää, etteivät kunnat tai kuntayhtymät voisi jatkossa saada palkkatukea lainkaan myöskään alentuneesti työkykyisten tai yli 60-vuotiaiden pitkään työttömänä olleiden työllistämiseen. Näiden ryhmien osalta ei kuitenkaan edellytetä työvoimaviranomaisen arvioivan palkkatuella tuetun työn parantavan palkkatuella työllistetyn mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi kyseisten ryhmien työllistäminen palkkatuella on mahdollista myös pitkäaikaisesti. Sillä, ettei julkiselle sektorille myönnetyllä palkkatuen olla pääosin havaittu parantavan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ei ole yhtä suurta merkitystä kyseisten ryhmien osalta, joiden työllistämiseen palkkatuella on asetettu tavoitteeksi työ-

elämään osallistuminen. Hallitusohjelmassa tavoiteltu kuntien tehtävien vähentäminen 37 miljoonan euron edestä on mahdollista saavuttaa, vaikka kunnille ja kuntayhtymille voisi jatkossakin myöntää palkkatukea kyseisten ryhmien työllistämiseen.

Toinen vaihtoehto olisi rajoittaa myös hyvinvointialueiden mahdollisuutta saada palkkatukea. Hyvinvointialueiden sisällyttämistä rajausten piiriin puoltaisi se, ettei julkiselle sektorille myönnetyn palkkatuen olla havaittu parantavan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Sosiaali- ja terveystalvet ovat kärsineet pitkään osaavan työvoiman saatavuushaasteista. Mikäli ammatillista osaamista ei voisi parantaa palkkatuetulla työllä hyvinvointialueiden palveluksessa, voisi tämä osaltaan lisätä haasteita osaavan työvoiman saatavuudessa alalla. Palkkatukea voidaan myöntää muun muassa oppisopimuskoulutukseen tai tutkinnon suorittaneesta, mutta vailla alan työkokemusta olevasta henkilöstä. Lisäksi tavoiteltu 37 miljoonan euron säästö on mahdollista saavuttaa ilman tätä rajausta.

Tavoiteltu säästö olisi mahdollista toteuttaa myös rajoittamalla mahdollisuutta hyödyntää muita työvoimapalveluita. Tällöin muutoksella ei kuitenkaan toteutettaisi hallitusohjelman kirjausta palkkatuetun työn kohdentamisesta yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Muista palveluista työvoimakoulutus on ainoa, jonka kustannukset vuodessa ovat ylittäneet toistuvasti tavoiteltavan 37 miljoonan euron säästön määrän. Muiden palveluiden kohdalla palvelu jouduttaisiin lakkauttamaan kokonaan, eikä tavoitellun säästön saavuttamiseen riittäisi välttämättä yhden palvelun lakkauttaminen. Työvoimakoulutuksilla on havaittu tutkimuksissa positiivisia työllisyysvaikutuksia, joten niiden rajoittaminen ei olisi työllisyysvaikutusten näkökulmasta perusteltua.

## 5.2 Valmiuslaki

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa valmiuslaissa tarkoitettu työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin työnvälityspakon ja työvelvolliseksi määräämisen yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia. Tällöin edellä mainittujen tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa olisi jäänyt täysin valtion viranomaisille. Työnvälitykseen liittyvät tehtävät ja osaaminen siirtyvät kuitenkin 1.1.2025 järjestämislaissa tarkoitetuille työvoimaviranomaisille, joilla on tämän jälkeen osaaminen ja paikallinen tuntemus alueensa työmarkkinoista. Lisäksi vaihtoehdossa normaalioloissa työnvälityksestä olisivat vastanneet työvoimaviranomaiset ja poikkeusoloissa työnvälityksen kaltaiset valmiuslain tehtävät olisivat siirtyneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Poikkeusoloissa on tarkoituksenmukaista, että tehtävistä vastaavat ne tahot, jotka vastaavat tehtävistä normaalioloissa. Tällä perusteella ei pidetty tarkoituksenmukaisena, että poikkeusoloissa tehtävistä vastaava viranomainen muuttuisi normaalioloihin verrattuna. Vaihtoehdossa arvioitiin olevan toimeenpanon onnistumisen kannalta huomattavia riskejä, jotka johtuivat juuri muuttuvista viranomaistahoista.

### Työvelvollisuusrekisteri

Valmistelun yhteydessä pohdittiin vaihtoehtoa, jossa työ- ja elinkeinoministeriö sekä KEHA-keskus perustaisivat yhdessä tietyissä poikkeusoloissa työvelvollisuusrekisterin, jonka rekisterinpitäjänä toimisi työ- ja elinkeinoministeriö. Edellä mainittu tarkoittaisi sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi tietosuojasetuksen mukaisista rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja KEHA-keskus vastaisi rekisterin teknisestä valmiudesta normaalioloissa sekä osaltaan rekisterin perustamisesta sekä rekisterin tietosuojasta poikkeusoloissa. Käytännössä Covid-19-pandemian alkamisen jälkeen KEHA-keskus on vastannut työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta työvelvollisuusrekisterin teknisestä toimintavalmiudesta normaalioloissa. Lisäksi KEHA-keskus vastaa toimeksiannon perusteella poikkeusoloissa rekisterin teknisestä toiminnasta, henkilötietojen keräämisestä työvelvollisuusrekisteriin sekä rekisterin tietosuojasta. Vaihtoehdossa työ- ja elinkeinoministeriön rooli rekisterinpitäjänä olisi osaltaan muodollinen, sillä KEHA-



keskus tosiasiallisesti vastaisi osasta tietosuojasetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Vaihtoehdon ei katsottu täyttävän tietosuojasetuksen edellytyksiä rekisterinpitäjälle.

Toisena vaihtoehto valmistelun yhteydessä pohdittiin vaihtoehtoa, jossa KEHA-keskus olisi tietyissä poikkeusoloissa perustettavan työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjä. KEHA-keskus ei kuitenkaan yksin määritä työvelvollisuusrekisterin tarkoitusta ja keinoja, joten vaihtoehdon ei katsottaisi täyttävän tietosuojasetuksen määritelmää rekisterinpitäjästä.

## **6 Lausuntopalaute**

### **7 Säännöskohtaiset perustelut**

#### **7.1 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta**

**83 §.** *Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset.* Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin muutokset, joilla palkkatuen myöntämistä kunnalle ja kuntayhtymälle rajoitettaisiin. Pykälän ensimmäisestä virkkeestä poistettaisiin kunta ja kuntayhtymä työnantajina, joille palkkatukea voidaan pääsäännön mukaan myöntää. Virkkeeseen lisättäisiin hyvinvointialueen perään Helsingin kaupunki siltä osin kuin se vastaa niistä tehtävistä, jotka muualla Suomessa kuuluvat hyvinvointialueille. Näitä tehtävät ovat ehdotetussa säännöksessä mainitut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Kyseisistä tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa (615/2021).

Mahdollisuudesta myöntää palkkatukea kunnalle ja kuntayhtymälle alentuneesti työkykyisen henkilön palkkaamiseen ja 60 vuotta täyttäneen, pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen säädettäisiin momentin toisessa virkkeessä. Säännöksen mukaan kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan myöntää palkkatukea vain 87 ja 89 §:n nojalla. Säännöksessä huomioitaisiin momentin ensimmäisessä virkkeessä Helsingin kaupungille säädetty mahdollisuus saada palkkatukea hyvinvointialueen tapaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen eriyttäviin tehtäviin. Helsingin kaupungille olisi siis mahdollista myöntää palkkatukea sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen eriyettyihin tehtäviin laajemmin, mutta muihin tehtäviin sillekin olisi mahdollista myöntää palkkatukea vain 87 ja 89 §:n nojalla.

**91 §.** *Tuella palkatun siirtäminen.* Ehdotetaan lisättävän 1 momentin 1 kohtaan viittaus 83 §:n 1 momenttiin. Lisäyksellä tarkennetaan, että tuella palkattua siirrettäessä myös palkkatuella työllistetyn henkilön vastaanottavan käyttäjäyrityksen tulee täyttää kyseisessä momentissa säädetty työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset.

#### **7.2 Laki valmiuslain muuttamisesta**

**91 §.** *Työnvälityspakko.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että siihen lisättäisiin toinen virke, jossa säädettäisiin, mitä valmiuslaissa käytetyllä termillä 'työvoimaviranomainen' tarkoitetaan. Työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin järjestämislain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua työvoimaviranomaista, eli kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan. Mainittu viranomainen vastaisi myös valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädettyistä tehtävistä.

Lisäksi momenttia muutettaisiin niin, että työnvälityspakosta Ahvenanmaan maakunnassa vastaisi KEHA-keskus. Asiasta säädettäisiin momentin kolmannessa virkkeessä. Muutos mahdollistaisi sen, että tehtävä (työnvälityspakko) voitaisiin siirtää Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle. Itsehallintolain 32 §:n nojalla voidaan siirtää Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle vain sellaisia tehtäviä, joita valtakunnan viranomaiset hoitavat.

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin edelleen työnvälityspakosta, jota ei ehdoteta muutettavaksi.

**99 §.** *Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat.* Pykälän 2 momentissa oleva viittaus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin muutettaisiin koskemaan järjestämislakia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki kumotaan järjestämislain voimaantulon yhteydessä. Järjestämislakia koskeva viittaus vastaisi asiasisällöltään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nykyistä viittausta.

**103 §.** *Työvelvollisuusrekisteri.* Pykälän 1 ja 3 momenttia muutettaisiin. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta ja KEHA-keskuksen tehtävänä olisi perustaa rekisteri. Lisäksi momenttia muutettaisiin niin, että työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä olisivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä KEHA-keskus. Momentissa rekisteriin tietoja tallentavaksi ja rekisterin tietoja käyttäväksi toimijaksi muutettaisiin TE-toimiston sijasta työvoimaviranomainen, jolle TE-toimistojen tehtävät siirtyvät. Pykälän 3 momenttiin muutettaisiin viranomaisten osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää jo nykyisellään työvelvollisuusrekisterin perustamisesta työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten tietyissä poikkeusoloissa, eli momentin muutos olisi tältä osin tekninen.

KEHA-keskukselle työvelvollisuusrekisterin perustamistehtävä olisi lainsäädännön tasolla uusi, mutta käytännössä KEHA-keskus on jo covid-19-pandemiasta lähtien vastannut rekisterin luomisesta, teknisestä käyttöönottovalmiudesta ja osaltaan perustamisesta työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella. Perustamisesta vastaaminen tarkoittaisi sitä, että KEHA-keskus kokoaisi työvelvollisuusrekisteriin tarvittavat henkilötiedot muista rekistereistä työvelvollisuuden toimeenpanoa varten. Perustaminen käsittäisi myös muut tietotekniset toimet, joita rekisterin käyttöönotto, perustaminen, ylläpito ja kehittäminen vaatisivat. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi myös yhteisrekisterinpitäjänä tarvittaessa tukea rekisterin perustamisesta.

Lainsäädännön tasolla tehtävä yhteisrekisterinpitäjyydestä olisi työ- ja elinkeinoministeriölle sekä KEHA-keskukselle uusi, mutta käytännössä KEHA-keskus vastaa jo nykyisin osaltaan työvelvollisuusrekisterin perustamisesta työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella. Tältä osin lainsäädäntö saatettaisiin vastaamaan rekisterinpitäjien osalta tosiasiallista tilannetta.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat tietosuoja-asetuksen mukaan yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet voidaan määrittellä yhteisrekisterinpitäjien keskinäisellä järjestelyllä tai osittain tai kokonaan jäsenvaltion lainsäädännössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on nykyisin valmiuslain mukaan työvelvollisuusrekisterin rekisteripitäjä, mutta se ei kuitenkaan tosiasiallisesti määritä yksin tarkoitusta ja keinoja. Käytännössä rekisterin perustamisesta vastaa tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella KEHA-keskus, joka myös käsittelee henkilötietoja, joita rekisterin perustaminen vaatii. KEHA-keskus vastaa myös osaltaan työvelvollisuusrekisterin tarkemman tarkoituksen määrittämisestä yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sekä molemmat edellä mainitut, mutta etupäässä KEHA-keskus, määrittävät rekisterin rakenteen ja tekniset vaatimukset, mukaan lukien oletusarvoisen tietosuojan kannalta keskeiset elementit. Tällä perusteella molemmat edellä mainitut tahot olisivat yhteisrekisterinpitäjiä tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sillä molemmat tahot yhdessä päättävät osaltaan rekisterinpitäjälle luonteenomaisten tarkoitusten ja keinojen tarkemmasta määrittämisestä työvelvollisuusrekisterin osalta. Huomioiden lisäksi sen, että työvelvollisuuden täytäntöönpano ja työvoiman ohjaus olisi erittäin vaikeaa toteuttaa ilman molempien osapuolten osallistumista, kummankin osapuolen suorittamat käsittelytoimet ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueita ei määriteltäisi momentissa tarkemmin, vaan nämä ratkaistaisiin keskenäisellä järjestelyllä tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyperuste olisi KEHA-keskuksella myös 103 §:n mukainen, eli tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteinen tehtävä. Muilta osin ensimmäistä momenttia ei ole tarkoitus muuttaa.

Pykälän 3 momentissa säädetään työvelvollisuusrekisteriin ja työvelvollisuuden toteuttamiseen liittyvistä tietojensaantioikeuksista. Voimassa olevassa 3 momentissa tietojensaantioikeudet koskevat työvoimaviranomaisia. Ehdotettujen muutosten myötä työvoimaviranomaisilla tarkoitettaisiin ainoastaan järjestämislaissa tarkoitettuja työvoimaviranomaisia. Koska tiedonsaantioikeudet on tarkoitettu koskemaan myös muita 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, momenttiin tehtäisiin tästä johtuvat muutokset.

## **8 Voimaantulo**

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

Vuoden 2024 loppuun asti palkkatukea myönnetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) nojalla. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon jälkeen annetun lain (383/2023, jäljempänä *voimaantulolaki*) 11 ja 12 §:n siirtymäsäännöksiä sovelletaan ennen 1.1.2025 myönnettyyn palkkatukeen. Tähän lakiin ei siten olisi tarpeen sisällyttää erillistä siirtymäsäännöstä.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

Palkkatukeen ehdotetun muutoksen vaikutuksia seurataan osana muuta palkkatukeen liittyvää seurantaa ja vaikutusten arviointia.

Valmiuslaissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien toimeenpaneminen edellyttäisi, että Suomeen olisi julistettu tietyt poikkeusolot ja lisäksi edellytettäisiin valtioneuvoston asetusta toimivaltuuksia koskevien valmiuslain pykälien käyttöönottamisesta työnvälityspakon tai työvelvollisuuden osalta. Poikkeusoloissakin ensisijaisena pyrkimyksenä on työvoiman käytön säänteleminen normaalein työnvälityksen keinoin.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla sovittaisiin asianomaisten ministeriöiden kanssa käytännön yhteistyöstä, ml. aluetason viranomaisyhteistyön järjestäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö tekisi päätöksen työvelvollisuusrekisterin perustamisesta ja KEHA-keskus perustaisi rekisterin.

Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi yksityiskohtaisesta työvelvollisuuden toimeenpanotehtävien vastuunjaosta. Toimintaa voitaisiin keskittää normaalioloja suurempiin yksikköihin.

Työvoimaviranomaiset vastaisivat työvelvollisuusrekisterissä olevien luottamuksellisten tietojen käsittelystä normaaliolojen mukaisesti. Tämän jälkeen työvoimaviranomainen aloittaisi työvelvollisuuden toimeenpanon rekisterin tietoja käyttäen. Käytännössä työvoimaviranomainen aloittaisi toimet, kuten työvelvollisten ilmoittautuminen, työmääräysten antaminen ja työvelvollisten ohjaaminen tilanteen mukaisesti toimipaikkoihin, joissa on poikkeusolojen vuoksi lisätyövoiman tarvetta.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 37/2024 vp), jossa ehdotetaan muutettavaksi järjestämislain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä työvoimaviranomaisen määritelmää. Kyseisessä esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan. Tämän esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että valmiuslaissa työvoimaviranomaisella tarkoitetaan järjestämislaissa tarkoitettua työvoimaviranomaista. Tässä esityksessä on tarkoitus nimenomaan viitata työvoimaviranomaisen määritelmään sellaisena kuin se olisi HE:ssä 37/2024 vp esitetyllä tavalla muutettuna.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esityksessä ehdotetuilla valmiuslain muutoksilla on merkitystä perustuslain 120 §:ssä säädetyn Ahvenanmaan erityisaseman kannalta sekä 73 §:ssä säädetyn perustuslain säätämisjärjestyksen kannalta. Palkkatukeen ehdotetut muutokset ovat jokseenkin merkityksellisiä 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetyn työllisyyden edistämisvelvollisuuden sekä 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnosta.

### **Yhdenvertaisuus**

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentti ilmaisee niin sanotun syrjintäkiellon. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Hyväksyttävälle syyille asetettavat vaatimukset ovat erityisen korkeat silloin, kun kyse on säännöksessä nimenomaan luetelluista kielletyistä erotteluperusteista. (HE 309/1993 vp, s. 42–44).

Esityksessä kunnille ja kuntayhtymille myönnettävä palkkatuki ehdotetaan rajattavaksi lähtökohtaisesti heikommassa asemassa olevien henkilöiden työllistämisen edistämiseen. Samalla rajaaminen tarkoittaa sitä, että osa työttömistä ei voisi työllistyä palkkatuen avulla kunnalle tai kuntayhtymälle. Mahdollisuus myöntää palkkatukea kunnille ja kuntayhtymille rajattaisiin työnhakijan ikään ja työllistymiseen vaikuttavien taustatekijöiden perusteella 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen ja vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisen työnhakijan palkkaamiseen. Edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat työttömät olisi-

vat siten muita työttömiä edullisemmassa asemassa siten, että heidän työllistymisensä edistämiseksi olisi mahdollista myöntää palkkatukea myös kunnalle tai kuntayhtymälle. Kysymys olisi siten positiivisesta erityiskohtelusta, joka perustuu näille ryhmille myönnettävän palkkatuen muusta palkkatuesta poikkeaviin tavoitteisiin ja siihen, että kyseiset ryhmät ovat yleisesti muita heikommassa asemassa työmarkkinoilla.

Hyväksyttävänä perusteena positiiviselle erityiskohtelulle, kuten eri ikärajoihin perustuviin erotteluihin, on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin normatiivinen näkökulma, erityisesti perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 44/2010 vp, s. 6/II).

Työttömyyden pitkittyminen heikentää mahdollisuuksia saada työtä avoimilta työmarkkinoilta. Ikääntyneiden asema työmarkkinoilla on heikentynyt Tilastokeskuksen työvoimatutkimusten mukaan. Palkkatuen myöntämisen mahdollisuuden säilyttämistä kunnille ja kuntayhtymille 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen voidaan pitää perusteltuna kyseisen ryhmän kohonneen pitkäaikaistyöttömyyden riskin vuoksi.

On arvioitu, että vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisten todennäköisyys tulla rekrytoituksi on 15–40 prosenttia heikompi kuin henkilöllä, jolla ei ole vammaa tai sairautta. YK:n vammaisia koskeva yleissopimus edellyttää sopimuksen osapuolilta toimia, joilla turvataan vammaisten henkilöiden oikeutta tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vamman tai sairauden aiheuttaman tuottavuuden aleneman perusteella kunnalle tai kuntayhtymälle myönnettävän palkkatuen mahdollistaminen jatkossakin varmistaisi, ettei vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisten asema työmarkkinoilla näiltä osin heikkenisi. Tämän ei katsota olevan yhdenvertaisuuden vastaista, koska tuella pyritään poistamaan vamman tai sairauden aiheuttamaa haittaa työmarkkinoilla ja saamaan vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyiset muiden kanssa tosiasiallisesti yhdenvertaiseen asemaan.

Oikeus työhön ja julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä

Perustuslain 18 §:n 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää työllisyyttä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2)

Ehdotetut muutokset supistavat palkkatuen käyttöalaa kuntien ja kuntayhtymien osalta ja kohdistavat tukea näin nykyistä enemmän yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Palkkatuki työllistämisen keinona kuitenkin säilyisi. On myös mahdollista, että osa nykytilassa kuntiin palkkatuella työllistettävistä työllistyisi jatkossa esimerkiksi yksityiselle sektorille. Yksityiselle sektorille palkkatuella työllistettävät henkilöt ovat yllä esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa kuvattulla tavalla kuntasektorille työllistettyjä henkilöitä suuremmalla todennäköisyydellä työllisiä myös palkkatukijakson jälkeen. Esityksessä ehdotettu poikkeus, jonka mukaan palkkatukea voitaisiin edelleen myöntää myös kunnalle ja kuntayhtymälle alentuneesti työkykyisen tai 60

vuotta täyttäneen työnhakijan palkkaamiseen toteuttaa osaltaan julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

#### Valmiuslain poikkeuslakiluonne

Voimassa oleva valmiuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty niin sanottu poikkeuslaki (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp).

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 8/2006 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 30/1998 vp).

Esityksessä ehdotetaan toimivaltaisia viranomaisia koskevia muutoksia valmiuslain 91 §:ään sekä 14 lukuun ja työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjää koskevaa muutosta. Tältä osin ehdotetut muutokset ovat lähinnä teknisiä ja johtuvat viranomaisten tehtävien uudelleen järjestelystä. Ehdotetut muutokset eivät laajenna valmiuslain ja asianomaisten asetuksella käyttöönotettavien toimivaltuuksien käyttöalaa poikkeusoloissa. Tällä perusteella ehdotettavat muutokset eivät myöskään laajenna niitä poikkeuksia, joita valmiuslailla on alun perin säädetty perustuslakiin. Edellä mainituilla perusteilla ehdotettu laki voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### Ahvenanmaan erityisasema

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti erikseen säädetään. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (PeVL 6/2009 vp). Itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnan viranomaisilla on toimeenpanovalta työvelvolliseksi määräämistä koskevassa asiassa.

Itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVM 1/2021 vp, PeVL 6/2009 vp).

Valmiuslakiin ehdotetut muutokset eivät muuttaisi edellä mainittuja lähtökohtia. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että KEHA-keskus vastaisi työnvälityspakosta Ahvenanmaan maakunnassa. Esitetty muutos kuuluu myös tältä osin valtakunnan lainsäädäntövallan alle edellä kerrotuin perustein.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnoissaan pitänyt tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella. Asia on ratkaistu esityksessä niin, että KEHA-keskuksen työnvälityspakkoa koskeva tehtävä olisi mahdollista siirtää Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella myös maakunnan viranomaisen tehtäväksi. Muutoksella täsmennetään viranomaisten toimivaltaa työnvälityspakon osalta poikkeusoloissa. Tälläkään muutoksella ei laajenneta valmiuslain ja asianomaisten toimivaltuuksien käyttöalaa poikkeusoloissa.

### Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n turvaamaan kuntien itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen mukaan kuntien lakisääteiset tehtävät eivät saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Rahoitusperiaate on merkityksellinen arvioitaessa valmiuslain mukaisten tehtävien siirtämistä järjestämislaissa tarkoitetuille työvoimaviranomaisille. TE-toimistoille nykyisin valmiuslakit tehtävistä normaalioloissa aiheutuvat kustannukset ovat sisältyneet niiden toimintamenoihin. Nämä kustannukset on jo huomioitu työvoimapolveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevien tehtävien rahoituksen yhteydessä ja ne sisältyvät tulevien työvoimaviranomaisten valtionosuusrahoitukseen. Tällä perusteella rahoitusperiaate toteusi myös valmiuslakitehtävien osalta.

Poikkeusoloissa lähtökohta on, että viranomainen järjestee henkilöstöään niin, että tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa on mahdollista. Sama järjestelyvelvollisuus koskisi poikkeusoloissa myös työvoimaviranomaisia. Työvoimaviranomaiset saavat valtionosuusrahoitusta tehtäviensä hoitamiseen ja poikkeusoloissa henkilöstöä järjestettäisiin uudelleen valmiuslain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Edellä mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Valmiuslain poikkeuslakiluonteesta ja Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvistä syistä johtuen hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 83 §:n 1 momentti ja 91 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

#### 83 §

##### *Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset*

Palkkatukea voidaan myöntää hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen eriytettäviin tehtäviin, muulle yhteisölle ja työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan myöntää palkkatukea vain 87 ja 89 §:n nojalla, lukuun ottamatta edellä mainittua kuntaa sen edellä tarkoitettujen tehtävien osalta. Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan.

---

#### 91 §

##### *Tuella palkatun siirtäminen*

Palkkatuen saaja voi siirtää tuella palkatun työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisesti toisen työnantajan (käyttäjäyritys) tehtäviin, jos työvoimaviranomainen on myöntänyt luvan tuella palkatun siirtoon. Siirron edellytyksenä on, että:

1) käyttäjäyritys täyttää 83 §:n 1 momentissa sekä 3 momentin 1 ja 3–5 kohdassa tarkoitetut työnantajaa koskevat palkkatuen myöntämisen edellytykset;

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .



## 2.

# Laki

## valmiuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan valmiuslain (1552/2011) 91 §:n 1 momentti, 99 §:n 2 momentti, 103 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 99 §:n 2 momentti laissa 1455/2016 ja 103 §:n 1 ja 3 momentti laissa 706/2022, seuraavasti:

### 91 §

#### *Työnvälityspakko*

Maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisten toimialojen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi muulla kuin tällaisella toimialalla toimiva työnantaja saa palkatessaan uusia työntekijöitä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita (*työnvälityspakko*). Tässä laissa työvoimaviranomaisella tarkoitetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitettua työvoimaviranomaista. Poiketen siitä mitä edellä säädetään työvoimaviranomaisesta, Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus.

### 99 §

#### *Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat*

Alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle saadaan antaa työmääräys työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitettun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii.

### 103 §

#### *Työvelvollisuusrekisteri*

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää työvelvollisuusrekisterin perustamisesta 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus vastaa rekisterin perustamisesta. Työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus. Rekisterin tietoja käyttävät ja tietoja rekisteriin tallentavat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työvoimaviranomaiset. Näiden viranomaisten on varmistettava tietojen virheettömyys ennen niiden tallentamista.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua rekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi mainituilla viranomaisilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Työministeri Arto Satonen

1.

## Laki

### työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 83 §:n 1 momentti ja 91 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

10 Luku

10 Luku

#### Työnantajalle myönnettävät tuet

#### Työnantajalle myönnettävät tuet

83 §

83 §

*Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset*

*Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset*

Palkkatukea voidaan myöntää *kunnalle, kuntayhtymälle*, hyvinvointialueelle, muulle yhteisölle ja työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan.

Palkkatukea voidaan myöntää hyvinvointialueelle, *Helsingin kaupungille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen eriytettyihin tehtäviin*, muulle yhteisölle ja työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. *Kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan myöntää palkkatukea vain 87 ja 89 §:n nojalla, lukuun ottamatta edellä mainittua kuntaa sen edellä tarkoitettujen tehtävien osalta.* Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan.

91 §

91 §

*Tuella palkatun siirtäminen*

*Tuella palkatun siirtäminen*

Palkkatuen saaja voi siirtää tuella palkatun työsopimukslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisesti toisen työnantajan (*käyttäjäyryitys*) tehtäviin, jos työvoimaviranomainen on myöntänyt luvan tuella palkatun siirtoon. Siirron edellytyksenä on, että:

Palkkatuen saaja voi siirtää tuella palkatun työsopimukslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaisesti toisen työnantajan (*käyttäjäyryitys*) tehtäviin, jos työvoimaviranomainen on myöntänyt luvan tuella palkatun siirtoon. Siirron edellytyksenä on, että:

*Voimassa oleva laki*

1) käyttäjäyritys täyttää 83 §:n 3 momentin 1 ja 3–5 kohdassa tarkoitetut työnantajaa koskevat palkkatuen myöntämisen edellytykset;

-----

*Ehdotus*

1) käyttäjäyritys täyttää 83 §:n 1 momentissa sekä 3 momentin 1 ja 3–5 kohdassa tarkoitetut työnantajaa koskevat palkkatuen myöntämisen edellytykset;

-----

-----  
*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 20*  
.

-----

## 2.

### Laki

#### valmiuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:  
*muutetaan* valmiuslain (1552/2011) 91 §:n 1 momentti, 99 §:n 2 momentti, 103 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 99 §:n 2 momentti laissa 1455/2016 ja 103 §:n 1 ja 3 momentti laissa 706/2022, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

91 §

91 §

*Työnvälityspakko*

*Työnvälityspakko*

Maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisten toimialojen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi muulla kuin tällaisella toimialalla toimiva työnantaja saa palkatessaan uusia työntekijöitä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita (*työnvälityspakko*).

Maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisten toimialojen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi muulla kuin tällaisella toimialalla toimiva työnantaja saa palkatessaan uusia työntekijöitä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita (*työnvälityspakko*). *Tässä laissa työvoimaviranomaisella tarkoitetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitettua työvoimaviranomaista. Poiketen siitä mitä edellä säädetään työvoimaviranomaisesta, Ahvenanmaan maakunnassa työnvälityspakosta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus.*

99 §

99 §

*Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat*

*Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat*

Alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle saadaan antaa työmääräys julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ul-

Alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle saadaan antaa työmääräys *työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä* tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain,

kopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii

jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii.

## 103 §

## 103 §

*Työvelvollisuusrekisteri**Työvelvollisuusrekisteri*

Työ- ja elinkeinoministeriö perustaa 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten työvelvollisuusrekisterin, jonka rekisterinpitäjä on työ- ja elinkeinoministeriö. Rekisterin tietoja käyttävät ja tietoja rekisteriin tallentavat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Näiden viranomaisten on varmistettava tietojen virheettömyys ennen niiden tallentamista.

*Työ- ja elinkeinoministeriö päättää työvelvollisuusrekisterin perustamisesta 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus vastaa rekisterin perustamisesta. Työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus. Rekisterin tietoja käyttävät ja tietoja rekisteriin tallentavat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työvoimaviranomaiset. Näiden viranomaisten on varmistettava tietojen virheettömyys ennen niiden tallentamista.*

Työvoimaviranomaisella on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua rekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.

*Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla viranomaisilla on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua rekisteriä varten tarpeellisia tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä. Lisäksi mainituilla viranomaisilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*