

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Asiantuntijalausuntopyyntö 28.9.2022 valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaoston kokoukseen 14.10.2022 teemana työllisyyden edistäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston ja finanssipolitiikan valvonnan asiantuntijalausunto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 työllisyyden edistäminen -teemasta.

Tarkastusviraston ja finanssipolitiikan valvonnan lausunnon yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

- Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa. Finanssipolitiikan valvonnan laskelmien mukaan hallituksen työllisyystoimien yhteenlaskettu vaikutus on siihen verrattuna noin +19 – +529 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettu työllisyysvaikutus on 32 600–38 000 lisätyöllistä. Työllisyystoimien vaikutusten summautuminen ei ole suoraviivaista, koska osa toimista on huomioitu (osittain) kestävyystiekartan pohjana olevassa painelaskelmassa.
- Puoliväliriihen työllisyystoimien osalta hallitus on julkaissut työllisyyspotentiaaleja tai -skenaarioita. Skenaarioita ja potentiaaleja ei voi pitää varsinaisina työllisyysvaikutusarvioina, eikä ole johdonmukaista rinnastaa työllisyyspotentiaaleja ja vaikutusarvioita.
- Tietojen epä johdonmukaisen rinnastamisen lisäksi kielteisesti työllisyyteen vaikuttavien työllisyystoimien poisjättäminen ministeriöiden ja hallituksen julkaisuissa johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita. Finanssipolitiikan valvonta katsoo, että nämä seikat ovat vaikuttaneet kielteisesti työllisyystoimien arvioitujen vaikutusten läpinäkyvyyteen. Tätä on pidettävä epätoivottavana, koska hallitus on kokonaisuudessaan päättänyt mittavista työllisyystoimista siitäkin huolimatta, että tavoitteet jäivät vielä saavuttamatta.
- Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja (mom. 32.30.51) koskeva määrärahavähennys (100 milj. euroa) ja palveluille asetut tavoitteet sekä työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan tavoitteet vaikuttavat olevan jossain määrin ristiriidassa keskenään. Momentin selvitysosaa tulisi täsmentää ja esittää selkeämmin, mikäli määrärahavähennyksessä on kyse momenttien välillä tehtävistä siirroista tai tarpeista, joita on suunniteltu esitettävän vuoden 2023 lisätalousarvioiden yhteydessä.
- Talousarvioesityksen perusteella aluekehittämistoiminnan tukeminen ja aluekehittämispäätöksen toimeenpano ovat käytännössä Suomen rakennerahasto-ohjelmarahoituksen varassa.

Työllisyyden edistämistoimia tuetaan etenkin ESR-ohjelman toimintalinjan 4 kautta. ESR-hankerahoitus tulisi kohdentaa nykyistä paremmin työttömille ja heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Lisäksi tulisi määritellä entistä selkeämmin ESR-hanketoiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan.

- Hallituksen päättämät työllisyyttä edistävät toimet ovat yleisesti ottaen vaatimattomasti resursoituja suhteessa työllisyystoimien tavoitteisiin. Määrärahojen liittyminen toimiin jää talousarvion selvitysosien perusteella epäselväksi muutamaa yksittäistä toimea lukuun ottamatta. Lisäksi toimiin kohdennettujen määrärahojen arviointia haittaa epäselvyys siitä, miten eri toimenpiteet integroidaan keskenään. Talousarvioesityksen perusteella ei voida luotettavasti arvioida, miten talousarviossa varaudutaan tosiasiallisesti työvoiman kohtaanto-ongelman lieventämiseen.
- Selkeästi koottua, hallituksen tai valtioneuvoston antamaa tietoa hallituksen työllisyyttä edistävistä toimista ja niistä tehdyistä vaikutusarvioista ei ole olemassa. Olemassa olevien tietojen perusteella ei voi muodostaa kattavaa kokonais kuvaa hallituskauden työllisyystoimien vaikutuksista. Esimerkiksi TE-palvelut 2024-uudistuksen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyysvaikutusarvioissa on ilmeistä päällekkäisyyttä. Tarkastusvirasto on toistuvasti korostanut tarkastuksissaan uudistusten vaikutusten arvioinnin edellytysten varmistamista ja suunnittelua jo säädösten valmisteluvaiheessa.
- Yksi hallituksen keskeisimmistä työllisyyden edistämiseen liittyvistä toimista on TE-palvelut 2024- uudistus, jossa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu esitetään siirrettäväksi kunnille 1.1.2025 alkaen. Hallituksen esitys (207/2022 vp) annettiin eduskunnalle 6.10.2022. Ehdotetut keinot kuntien rahoitusvastuun lisäämiseksi ovat lähtökohtaisesti kannattavia, ja niiden avulla on mahdollista tehostaa asiakkaan tarpeiden mukaista palveluntarjontaa. Toisaalta kunnat saattaisivat kohdentaa resursseja pääasiassa sellaisiin työttömiin, joista he arvioivat saavansa suurimman taloudellisen hyödyn lyhyellä aikavälillä. Rahoitusmalli asettaa kunnat erilaiseen asemaan riippuen kunnan koosta, väestöpohjasta, työvoimapalvelujen asiakassegmentistä, työttömyyden rakenteesta ja alueellisesta työllisyystilanteesta. Mitä enemmän vaikuttavia tekijöitä on, sitä hankalampaa on kustannusten jako laskennallisin perustein suhteen palvelutarpeeseen, jossa voi kuntatasolla tapahtua nopeasti muutoksia.

Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan hallituksen työllisyystoimet ovat kaukana tavoitteista

Osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta hallitus pyrkii nostamaan työllisyysasteen 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattamaan työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mitaluokka on viimeksi vuoden 2021 keväällä päivitetyn kestävyystiekartan mukaan 1–2 miljardia euroa.

Koronakriisin alkamisen jälkeen, syksyllä 2020, hallitus uusi ja muokkasi työllisyystavoitetta (ks. taulukko 1). Alkuperäinen päätavoite oli vahvistaa työllisten määrä rakenteellisin toimenpitein 60 000 henkilöllä vuoteen 2023 loppuun mennessä, sekä nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin. Nykyinen tavoite on vahvistaa työllisten määrä rakenteellisin toimenpitein 80 000 henkilöllä vuoden 2029 loppuun mennessä. On hyvä, että hallitus ei luopunut työllisyyden parantamisen tavoitteista koronakriisin takia. Koronakriisi, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ja energiakriisin vaikutus julkiseen talouteen – erityisesti nopea julkinen velkaantuminen – alleviivaavat eksplisiittisen työllisyystavoitteen tärkeyttä. Tavoitteen olemassaolo saattaa edesauttaa julkisen talouden vahvistamista. On myös hyvä, että tavoitteet koskevat sekä työllisyysastetta että rakenteellisia toimia.

Työllisyystavoitteen ehdot ovat myös hieman muuttuneet syksyllä 2020 ja keväällä 2021. Kun hallitusohjelman työllisyystavoitteessa ei ollut mainittu eksplisiittistä, määrällistä tavoitetta siitä, mikä olisi työllisyystoimien vaikutus julkisen talouden tasapainoon, nykyisen työllisyystavoitteen päämäärä on kevään 2021 kestävyystiekartan mukaan vahvistaa julkista taloutta 1–2 miljardilla eurolla. On hyvä, että työllisyystoimenpiteisiin on kytketty eksplisiittinen fiskaalinen tavoite. Hallituksen kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimet ovat osa kokonaisuutta, jolla pyritään vakauttamaan julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen 2020-luvun puolivälissä.

Taulukko 1: Vaalikauden työllisyystavoitteet

Tavoite	Sisältö	Aikataulu	Ehdot
Rinteen/Marinin hallituksen työllisyystavoite Lähde: Hallitusohjelma 6.6.2019 sekä talousarvioesitys 2021, 5.10.2020	Päätavoite: - Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin (15–64-vuotiaiden ikäryhmässä). - Työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä. Välitavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 30 000 henkilöllä.	Toimenpiteet on päätetty ja työllisyysvaikutus on toteutunut vuoden 2023 loppuun mennessä.	- Toimet ovat rakenteellisia. - Tavoite on voimassa normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa. - Työvoimapolitiittiset toimet, joilla on negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen, kompensoidaan työllisyyttä parantavilla toimilla.
Uusittu Marinin hallituksen työllisyystavoite Lähde: Vuoden 2020 budjettiriihen työllisyyskirjaus, 16.9.2020, talousarvioesitys 2021, 5.10.2020, ja kestävyystiekartta, 30.4.2021	Päätavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 80 000 henkilöllä. Syksyn 2020 työllisyyskirjauksen tavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 31 000–36 000 henkilöllä budjettiriihessä 2021 ja sitä ennen tehdyin päätöksin.	- Toimet on päätetty hallituskauden aikana. - Toimien vaikutukset toteutuvat vuoteen 2029 mennessä.	- Tavoite on eksplisiittisesti kytketty hallituksen kestävyystiekarttaan. - Toimet vahvistavat julkista taloutta; vahvistumisen mittaluokka on kestävyystiekartan mukaan 1–2 mrd. euroa.

Hallitusohjelman tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta melkein saavutettiin keväällä 2022, mikäli arvioinnissa huomioidaan tilastoinnissa tapahtuneet muutokset. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa tehtiin vuonna 2021 muutoksia määritelmiin sekä keräys- ja haastattelutapoihin. Muutoksen myötä tilastoitujen työllisten määrä laski 30 000:lla, mikä vastaa työllisyysasteessa noin prosenttiyksikön muutosta. Siten hallitusohjelmassa asetettu 75 prosentin tavoite vastaa nykytilanteessa noin 74:ää prosenttia. Elokuussa 2022 työllisyysasteen trendi oli 73,6 %.

Suotuisan kehityksen taustalla on oletettavasti talouden nopea toipuminen koronaviruksesta sekä ennen kriisiä alkanut suotuisa rakenteellisten tekijöiden kehityksen jatkuminen esimerkiksi ikääntyneiden työllisten osalta. Nopeaan toipumiseen koronaviruksesta ovat vaikuttaneet muun muassa maailmantalouden kehitys, laajat automaattiset vakauttajat ja suhdannetta tasaava elvyttävä finanssipolitiikka vuonna

2020.¹ Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, kasvanut epävarmuus ja viilentynyt suhdannetila ovat kuitenkin pysäyttäneet myönteisen työllisyyskehityksen kesällä 2022.

Työllisyysasteen positiivinen kehitys voi vaikuttaa kestävyysvajelaskelman perusuraan ja näin pienentää kestävyysvajetta. Valtiovarainministeriön mukaan kestävyysvaje oli syksyn 2022 laskelman mukaan kuitenkin sama kuin kevään 2021 laskelmassa, 2,9 miljardia euroa.² Päätäysperäiset rakenteelliset työllisyystoimet sen sijaan eivät pääsääntöisesti vaikuta kestävyysvajelaskelman perusuraan³, ja näin ollen niiden vaikutusta voi edelleen suoraan peilata tiekartassa mainittuun 1–2 miljardin euron vahvistamistavoitteeseen. Jotta työllisyystavoitteiden saavuttamista voisi läpinäkyvämmän seurata, kestävyystietokartta tulisi kuitenkin päivittää.

Työllisyysasteeseen liittyvän tavoitteen seuraamisen lisäksi on tärkeä arvioida vaalikauden rakenteellisia työllisyystoimenpiteitä. Koska monet tekijät vaikuttavat työllisyysasteen kehitykseen, rakenteellisia toimenpiteitä on mahdollista toteuttaa vähemmän suhdannetilarippuvaisesti. Hallitus on päättänyt ja toteuttanut useita rakenteellisia työllisyystoimia vaalikauden aikana.

Hallituksen keskeisimmät työllisyystoimet on päätetty pääosin vuosien 2019, 2020 ja 2021 budjettiriihessä, joulukuussa 2020, vuoden 2021 kehysriihessä ja helmikuussa 2022. Vuoden 2022 budjettiriihessä hallitus esitti useita toimia ”ostovoiman tukemiseksi”. Toimenpiteiden piiriin kuluu mm. varhaiskasvatustaksujen pysyvä alentaminen. Koska toimi on suunniteltu pysyväksi, voi sen tulkita kuuluvan myös työllisyystoimenpiteiden piiriin. Tässä lausunnossa näin ei vielä tehty.

Tähän mennessä päätetyistä työllisyystoimista vaikutuksiltaan merkittävimmät ovat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poisto (8 900 lisätyöllistä), pohjoismainen työvoimapalveluiden malli (9 500–10 000 lisätyöllistä) ja kuntien kannustinmalli (6 600 lisätyöllistä). On huomioitava, että toimien vaikutukset on laskettu 2020-luvun loppuun mennessä. Pitkällä aikavälillä kaikkein merkittävin työllisyystoimi on oppivelvollisuuden laajentaminen (13 500–15 000 lisätyöllistä). Vaikutuksiltaan merkittävin kielteinen työllisyystoimi on aktiivimallin poisto (2 050–12 000 vähemmän työllisiä). Taulukossa 1 esitetään hallituksen toimien vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen toimenpidekokonaisuuksittain.⁴

Arviota lisätyöllisten määrästä voi pitää työllisyysvaikutuksena, jos sen taustalla on laskelma, joka perustuu perusteltuihin oletuksiin ja tieteellisiin laskentakaavoihin tai mallinnuksiin. Taulukon 2 sarakkeessa A esitetään nämä vaikutusarviot työllisyystoimista. Arviot perustuvat suurelta osin valtiovarainministeriön tekemiin analyysihin. Sarakkeessa B sen sijaan esitetään arvio työllisyysvaikutuksista työllisyyspotentiaaliin, skenaarioon tai tavoitteeseen perustuen. Hallitus on julkaissut työllisyyspotentiaaleja tai -skenaarioita erityisesti vuoden 2021 kehysriihen päätöksistä. Skenaarioita ja potentiaaleja ei voi pitää varsinaisina työllisyysvaikutusarvioina, koska laskelmien oletukset tai laskentamenetelmät eivät ole riittävän perusteltuja, tai laskelmien tarkoituksena on tosiasiaa hahmottaa jonkin toimenpiteen kohderyhmän koko.⁵ Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä perustuu toimenpiteen valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä tekemään arvioon.

¹ Elvyttävällä finanssipolitiikalla voi olla pysyviä myönteisiä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen. Ks. Lainä, P. 2021. Koronaelvytyksen hystereesivaikutus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 117, 2/2021.

² On otettava huomioon, että kestävyystiekartan tavoite on tahtaa julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvu 2020-luvun puoliväliin. Tavoite ei koske julkisyhteisöjen velkasuhteen tasoa, joka nousi koronakriisin takia.

³ Tähän on poikkeuksia, jotka on erikseen otettu huomioon raportin laskelmissa. Katso taulukon 2 viimeinen rivi.

⁴ Vaikutukset toimenpiteittäin löytyvät aiemmista finanssipolitiikan valvonnan raporteista.

⁵ Esimerkiksi jatkuvan oppimisen uudistuksen osalta hallituksen esityksessä (76/2021 vp) ei esitetä arviota lisätyöllisten määrästä. Toimen työllisyysluvun kuvataan muissa kohdissa kuitenkin olevan 10 000, vaikka kyse on skenaariosta. Joissain kohdissa, esim. työkyvyttömyyseläkkeisiin ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisyyn toimenpiteeseen liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa, on eksplisiittisesti sanottu, että laskelman tavoite on hahmottaa toimenpiteen potentiaali.

Työllisyystoimenpiteisiin liittyvissä hallituksen esityksissä mainitut arviot lisätyöllisten määrästä (sarake C) seuraavat pitkälti valtiovarainministeriön esittämiä vaikutusarvioita (sarakeesta A).⁶ Tämäkin vahvistaa, ettei valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä tekemistä arviosta ole kyse kilpailevasta vaikutusarviosta vaan pikemmin toimen työllisyyspotentiaalin tai skenaarion hahmottamisesta.⁷

Toimien työllisyyspotentiaalien ja skenaariolaskelmien rinnastaminen vaikutusarvioihin on johtanut siihen, että työllisyystoimien vaikutusten summasta on ollut esillä toisistaan poikkeavia arvioita. On hyvä, että työ- ja elinkeinoministeriö tarjoaa ajantasaisen listauksen⁸ työllisyystoimista, mutta ei ole johdonmukaista, ettei katsauksesta eikä hallituksen kirjauksista käy ilmi, onko kyse toimien potentiaalista (tavoitteesta) vai vaikutusarvioista. Tietojen epä johdonmukaisen rinnastamisen lisäksi kielteisesti työllisyyteen vaikuttavien työllisyystoimien poisjättäminen ministeriöiden ja hallituksen julkaisuissa johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita. Nämä seikat ovat vaikuttaneet kielteisesti työllisyystoimien arvioitujen vaikutusten läpinäkyvyyteen. Tätä on pidettävä epätoivottavana, koska hallitus on kokonaisuudessaan päättänyt mittavista työllisyystoimista siitakin huolimatta, että tavoitteet jäivät vielä saavuttamatta.

Työllisyystoimien (netto)vaikutukset julkiseen talouteen on kerätty valtiovarainministeriön muistioista ja vastaavista hallituksen esityksistä (sarake D). Valtiovarainministeriö ei ole esittänyt tai pystynyt esittämään toimien nettovaikutuksia kaikista toimista. Lisäksi tiettyjen toimien osalta saatavilla on vain bruttovaikutus tai staattinen vaikutus julkiseen talouteen. Tämä koskee myös joitakin hallituksen esityksiä. Arvio vaikutuksista julkiseen talouteen perustuu varsinaisiin vaikutusarvioihin lisätyöllisten määrästä, koska ei ole perusteltua laskea vaikutusarviota julkiseen talouteen hyödyntäen skenarioita tai potentiaalia. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä listaus työllisyystoimista ei kata toimien fiskaalisia vaikutuksia, eikä saatavilla ole muuta hallituksen julkaisua, jossa toimien fiskaalisia vaikutuksia olisi seurattu.

Finanssipolitiikan valvonta on seurannut hallituksen työllisyystoimia ja niiden vaikutuksia järjestelmällisesti syksystä 2020 lähtien. Finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio toimien nettovaikutuksesta julkiseen talouteen esitetään sarakkeessa E. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön laskelmiin ja arvioihin lisätyöllisten määrästä. Laskelmien logiikka on sama kuin valtiovarainministeriöllä, mutta yhden lisätyöllisen vaikutukseksi julkiseen talouteen on oletettu 18 000–25 000 euroa vuodessa. Näin pyritään huomioimaan laajemmin vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta.⁹ Samalla on huomioitu lisätyöllisiä koskeissa tiedoissa esiintyvät vaihteluvälit. Näiden lisäksi on pyritty keskittymään toimien nettovaikutuksiin.

⁶ Kaikkia työllisyystoimenpiteitä koskevia hallituksen esityksiä ei ole vielä annettu eduskunnalle.

⁷ On hyvä, että hallitus on tuonut hallituksen esityksissä esiin nimenomaan toimien vaikutusarviot eikä potentiaalia tai skenarioita.

⁸ <https://tem.fi/hallituksen-tyollisyystoimet>

⁹ Katso myös aiemmat finanssipolitiikan valvonnan raportit, Seuri (2020) ja VM:n kestävyysvajelaskelma.

Taulukko 2: Hallituksen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouden rahoitusjäämään

Toimenpidekokonaisuuksia	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä, henkilöä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä, henkilöä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Nettovaiikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä (sarake A), VM)	(E) Nettovaiikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä, VTV) ¹⁰
Helmikuun 2022 päätökset	5 300–6 300	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea sarakkeesta A	110 (ei sisällä TE-digihanketta) ¹¹	97–126
Budjettiriihen 2021 päätökset	1 000	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea sarakkeesta A	–76 (staattinen vaikutus)	–76–0 ¹²
Kehysriihen 2021 päätökset	11 000	40 000–44 500	ei poikkea olennaisesti sarakkeesta A	150	119–165
Vuoden 2020 päätökset (budjettiriihen ja muut) ¹³	29 700–31 800	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea olennaisesti sarakkeesta A	325	189–518
Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)	–17 000–7 500	-	-	-	–464– –166
Loppusumma: Ilman kielteisiä päätöksiä	47 000–50 000	(76 000–83 500)		+509	+329– +809
Loppusumma: Sisältää kielteiset päätökset, suora	30 000–43 000	-		-	–135– +643
Loppusumma: Kestävyyssvajeen painelaskelma vertailukohtana	32 600–38 000	-		-	+19– +529

¹⁰ Lisätietoja työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta on saatavilla finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuun 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuun 2020.

¹¹ Tieto on Julkisen talouden suunnitelmasta, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27.

¹² Vaikutuksen alaraja perustuu VM:n staattiseen arvioon. Toimenpiteen dynaamista vaikutusta julkiseen talouteen ei anneta HE:ssä. Parhaimmillaan nettovaiikutus voisi ääritapauksessa olla lähellä nollaa. (Ks. Laboren lausunto valtiovarainministeriölle vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvistä ehdotuksista, diaarinumero: VN/457/2022).

¹³ Ei sisällä alustavaa arviota yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korottamisen seurauksista yli 55-vuotiaiden työllisyyspake-tissa. Arvio tarkentui ja on huomioitu budjettiriihen 2021 päätösten kohdalla. Palkkatuen uudistuksen osalta arvio lisätyöllisistä tarkentui ja on huomioitu kehysriihen 2021 päätöksissä.

Läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden vuoksi taulukossa 2 on esitetty kolme erilaista tapaa, joilla toimien vaikutuksia voidaan laskea yhteen. Ensimmäinen tapa jättää hallituksen työllisyyttä heikentävien päätösten vaikutukset huomioimatta. Toinen tapa huomioi sekä työllisyyttä lisäävien että heikentävien päätösten vaikutukset. Kolmannessa tavassa lähtökohtana on kestävyysvajearvio, joka on velkasuhteen vakauttamiseksi laaditun kestävyystiekartan pohjana. Tämä kolmas laskentatapa on yhteensopiva kestävyysvajearvion ja kestävyystiekartan kanssa.

Kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyyttä heikentävät vaikutukset, tehtyjen työllisyyspätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on VTV:n finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan noin -135 – +643 miljoonaa euroa. Kun päätettyjä työllisyystoimia arvioidaan suhteessa keväällä 2021 kestävyystiekartassa esitettyyn velkauraan, tulee huomioida, että päätetyistä toimista ansiosidonnaisen lisäpäivien alaikärajan nosto ja viidesosa aktiivimallista on huomioitu jo aiemmin julkisen talouden kestävyysvajearviossa. Siksi päätettyjen työllisyystoimien osuus jää noin +19 – +529 miljoonaa euroon kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta +2 – +2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa.

Työllisyyden edistäminen vuoden 2023 TAE:ssa (PL 32): Määrärahamuutokset ja uudet toimet

Taulukkoon 3 on koottu vuoden 2023 talousarvioesityksestä pääluokkaan 32 kuuluvat keskeiset määräraha- ja valtuutesitykset, joiden tarkoituksena on edistää työllisyyttä. Suuri osa määrärahoista on *Työllisyys- ja yrittäjyys -luvussa 32.30*, jonka määrärahaksi esitetään yhteensä n. 978 milj. euroa, mikä on 21 prosenttia enemmän kuin vuoden 2022 talousarviossa. Luvun 32.30 selvitysosassa todetaan, että ”*työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikalla tuetaan työvoiman osaamisen kehittämistä, yritysten kansainvälistymistä ja kasvua, alkavaa yritystoimintaa, torjutaan työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia, kehitetään pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä ja vaikutetaan toimintaympäristön muutoksiin. Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikassa painotuksena on työttömyyden alentaminen, nopea työllistyminen ja kasvun vauhdittaminen vastaamalla yritysten työvoima- ja osaamistarpeisiin sekä luomalla edellytyksiä uudelle yritystoiminnalle. Yritysten kehittämistä, rakennemuutosten hallintaa ja työurien jatkumista tuetaan toteuttamalla yritysten tarpeiden mukaista työvoimakoulutusta ja yritystoiminnan kehittämispalveluja. Työnhakijoiden osaamista päivitetään helpottamaan yritysten osaavan työvoiman saatavuutta. Uusien yritysten syntymistä edistetään starttirahalla ja antamalla alkaville yrityksille kokonaisvaltaista tukea niiden elinkaaren alkuvaiheissa neuvonnan ja koulutuksen keinoin.*”

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että momentin 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut määrärahoja esitetään vähennettävän yli 100 miljoonalla eurolla, eli 36 prosenttia, vuoden 2022 talousarvioon verrattuna. Määräraha on tarkoitettu työllisyyttä edistävien toimien toteuttamiseen. Vähennys on merkittävä, koska vuoden 2021 tilinpäätöksessä momentin loppusumma oli vastaavasti n. 100 milj. euroa suurempi.

Momentin määrärahan käyttökohteet ovat

- työvoimakoulutuksen hankinta n. 72,0 milj. euroa, josta 53,8 milj. euroa kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen
- palkkatuettu työ 55,81 milj. euroa
- asiantuntija-arviointeihin, kokeiluihin ja valmennuksiin 17,8 milj. euroa
- starttiraha 17,5 milj. euroa
- yritystoiminnan kehittämispalvelut 13 milj. euroa
- työllisyyspoliittiset avustukset 4 milj. euroa
- korvaukset 700 000 euroa
- vakuutusturva 950 000 euroa
- työnvälitys-, tieto- ja neuvontapalvelut 900 000 euroa
- ammatinvalinta- ja uraohjaus 250 000 euroa

Vuonna 2023 työvoimakoulutuksen hankinnasta saa aiheutua valtiolle menoja vuoden 2023 jälkeen enintään 65 milj. euroa.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen yhteiskunnalliset tavoitteet – 3 kk ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus, 3 kk palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi jääneiden osuus ja 3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus – sekä koko tulosalueen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet – työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto paranee ja työttömyysjaksot lyhenevät – kuitenkin esitetään pidettävän vuoden 2022 tasossa, mutta selkeästi pienempänä kuin vuonna 2021. Sitä vastoin arvio työvoimapalvelujen piirissä vuoden 2023 aikana olevista henkilöistä (keskimäärin 56 400 htv) on arvioitu oleellisesti pienemmäksi kuin vuoden 2021 toteuma (80 432 htv) ja vuoden 2022 arvio (86 400 htv), vaikka työllisyysastetavoite vuodelle 2023 on 74,0 % ja työttömyysastetavoite 7,0 %, kun ne vuodelle 2022 olivat 72,6 % ja 7,2 %.

Taulukko 3. Työllisyyden edistämisen kannalta keskeiset määrärahat, valtuudet ja niiden muutokset vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon verrattuna.

Momentti	Määrärahaesitys 2023 (euroa)	Muutos 2022 –2023 (euroina ja %:ina)	Käyttötarkoitus Selvitysosana perustelut
32.01.03 TE-toimistojen toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)	273 576 000	+ 5 647 000 + 2 %	TE-toimiston tehtävänä on yritys- ja työnantajalähtöinen työnvälitys, joka tukee nopeaa työllistymistä ja avoimien työpaikkojen mahdollisimman tehokasta täyttöä.
32.01.10 Digitalisaation kehittämisen (siirtomääräraha 3 v)	44 500 000	+ 11 620 000 + 35 %	Digitalisaatiota edistävien tietojärjestelmä uudistusten ja digitaalisten palveluiden kehittämiseen
32.30 Työllisyys ja yrittäjyys	978 093 000	169 184 000 + 21 %	Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikalla tuetaan työvoiman osaamisen kehittämistä, yritysten kansainvälistymistä ja kasvua, alkavaa yritystoimintaa sekä torjutaan työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia.
32.30.40 Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen (siirtomääräraha 3 v) Myöntämisvaltuus	1 500 000 12 500 000	- 36 920 000 - 96 % + 12 500 000 (ei valtuutta 2022)	Alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävä kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua.
32.30.41 Valtionavustus Työkanava Oy:n toimintaan (siirtomääräraha 3 v)	10 000 000	+ 10 000 000 (ei rahoitusta 2022)	Tavoitteena on parantaa osatyökykyisten työllistymistä ja tukea työstä—työhön siirtymiä edelleen avoimille työmarkkinoille.
32.30.87 Pääomasijoitus Työkanava Oy:lle (siirtomääräraha 2 v)	7 000 000	+ 7 000 000 (ei rahoitusta 2022)	
32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v) Hankintasopimusvaltuus	182 902 000, josta 29 % kotoutumis- koulutukseen 65 000 000	- 101 624 000 - 36 % 0 euroa, %	Hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta.
32.30.55 Toimet työurien pidentämiseksi (arviomääräraha)	58 500 000	+ 58 500 000 (ei rahoitusta 2022)	55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseen tarkoitettuihin toimiin (muutosturvakoulutus, työllistämistuki ja kuntien velvoitetyöllistämisen)
32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin (arviomääräraha) Myöntämisvaltuus	613 316 000 531 946 000	+ 219 083 000 + 56 % - 77 442 000 - 13 %	Rahoitus kohdentuu mm. innovaatio-toiminnan edistämiseen, pk-yritysten kehittämiseen, työllistymisen edistämiseen, kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien aseman parantamiseen.
32.50 Kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen	285 950 000, josta 97 % valtion korvauksiin kotoutumisen edistämisestä	+ 120 771 000 + 73 %	Kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi kuntien roolia sekä maahanmuuttajien osaamisen –vahvistetaan.

Momentin selvitysosassa viitataan talousarvioesitykseen liittyvään hallituksen esitykseen laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta. Hallitus on antanut kaksi hallituksen esitystä koskien kyseisen lain muuttamista. [Hallituksen esityksellä laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta \(HE 175/2022 vp\)](#)ⁱ tarkoitetaan palkkatukiuudistusta, joka annettiin eduskunnalle 19.9.2022. Tavoitteena on lisätä merkittävästi palkkatuen käyttöä yrityksissä ja siten edistää työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukijärjestelmää yksinkertaistetaan ja vähennetään työnantajiin kohdistuvaa byrokratiaa. Kolmannen sektorin palkkatuki uudistetaan tukemaan avoimille työmarkkinoille siirtymistä sitomalla siihen vahva yksilöllinen tuki, työkyvyn kartoitus ja muut palvelut taroituksenmukaiseksi ja yksilölliseksi kokonaisuudeksi. Palkkatuen uudistuksen työllisyysvaikutuksiksi on arvioitu 500 – 1000 lisätyöllistä. Toinen julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lain muuttamiseen liittyvä hallituksen esitys on [HE 207/2022 vp työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi](#)ⁱⁱ (annettu eduskunnalle 6.10.2022), jossa esitetään julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä valtiolta kunnille 1.1.2025 alkaen. Uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Uudistuksella on tarkoitus säästää 7 000–10 000 lisätyöllistä. Positiivisen työllisyysvaikutuksen on oletettu syntyvän kuntien kannustavan rahoitusmallin ja muiden työnhakijoiden palveluja parantavien ja työllisyyttä edistävien uudistusten yhteisvaikutuksesta.

Tarkastusvirasto toteaa, että momentin 32.30.51 määrärahojen vähennys jää momentin selvitysosan perusteella epäselväksi; kumpaan hallituksen esitykseen siinä tosiasialisesti viitataan. Lisäksi esitetty määrärahavähennys ja julkisille työvoima- ja yrityspalveluille asetut tavoitteet sekä työllisyys- ja yritysjärjestelmien tavoitteet vaikuttavat olevan jossain määrin ristiriidassa keskenään. Tarkastusvirasto ehdottaa, että momentin 32.30.51 selvitysosaa tulisi täsmentää ja esittää selkeämmin, mikäli kyse on momenttien välillä tehtävistä määrärahasiirroista tai tarpeista, joita on suunniteltu esitettävän vuoden 2023 lisätalousarvioiden yhteydessä.

Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota työllisyysvaikutusarvioiden ilmeiseen päällekkäisyyteen kahden työllisyyttä edistävän toimen välillä. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämisen valtiolta kunnille (TE-palvelut 2024- uudistus) on arvioitu lisäävän 7 000–10 000 työllistä ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton 9 400 työllistä vuoteen 2029 mennessä. Kuitenkin tarkoitus lienee, että pohjoismaisen työvoimapalvelumalli juurrutetaan oleelliseksi osaksi työvoimapalveluja työllisyyden kuntakokeilujen yhteydessä siten, että sen käyttö siirtyisi kunnille vuonna 2025.

Hallituksen esityksessä julkisten työvoimapalveluiden uudelleen järjestämisestä (207/2022 vp) todetaan, että suurin osa TE-palveluiden järjestämisvastuun kunnille siirtämisestä esitetyistä työllisyysvaikutuksista perustuu valtiovarainministeriön arvioon työttömyysturvan rahoitusmallin vaikutuksesta, noin 6 600 lisätyöllistä. Sen referenssinä on käytetty Tanskassa vuonna 2016 toteutettua kuntien kannustimiin vaikuttanutta reformia, jonka seurauksena työttömyysjaksot lyhenivät 2,3 %. Tutkimuksen soveltuvuutta vaikutusarviointiin heikentävät koeasetelman puuttumisesta aiheutuva epävarmuus sekä Suomen ja Tanskan järjestelmien erot. Lisäksi pelkästään palveluiden hajauttamisen työllisyysvaikutuksiksi työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut enimmillään 3 000 henkilöä ja esittänyt sen perustuvan siihen, että palvelujärjestelmän hajauttaminen lisäisi paikallistason palveluintegraatiota erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluissa ja näin parantaisi palveluiden saatavuutta ja nopeutta työvoimapalveluiden piiriin pääsyä. Toisaalta esityksessä todetaan, että palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset työllisyyteen jäänevät vähäisiksi, koska työllisyyden vaikutavat pääasiassa työvoimapalveluiden kokonaisresurssit ja toimijoiden taloudelliset kannusteet. HE-luonnoksesta kesäkuussa 2022 antamassaan [lausunnossa](#)ⁱⁱⁱ tarkastusvirasto esitti varauksia työllisyysvaikutusarvioihin ja piti epärealistisena etenkin arviota, että työvoimapalveluiden hajauttaminen yksinään voisi lisätä työllisten määrää enintään 3 000 henkilöllä.

Tarkastusviraston toinen huomion kohde on momentti 32.30.40 Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen, jolle esitetään 1,5 milj. euron määrärahaa, mikä on lähes 37 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2022 talousarviossa. Vähennys johtuu kertaluonteisten menojen poistumisesta.

Lukuun 32.30 ehdotettu määrärahalisäys vuoden 2022 talousarvioon verrattuna johtuu pääasiassa 219 milj. euron lisäyksestä momentille 32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin. Esitettyä 613,3 milj. euron määrärahaa käytetään EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen rahoitusosuuden maksatuksi, joissa valtion rahoituksen osuus on keskimäärin 44 prosenttia. Määrärahasta 443,7 milj. euroa kohdennetaan ohjelmakauden 2014—2020 maksatuksi, josta valtion rahoitusosuus on n. 48 prosenttia. Ohjelmakauden 2021—2027 maksatuksi kohdennetaan yhteensä 169,6 milj. euroa, josta valtion rahoitusosuus on noin 33,5 prosenttia. Myöntämisvaltuudesta (531,9 milj. eurosta) 353,7 milj. euroa on EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen rahoitusosuutta ja 178,2 milj. euroa valtion rahoitusosuutta.

Luvun 32.30 selvitysosan mukaan ”*alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävää kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Alueiden kehittämistoimintaa suuntaavat alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain lisäksi valtioneuvoston hallituskaudeksi määrittelemät alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämispäätös) ja maakuntien liittojen valmistelemat maakuntaohjelmat. Näitä kansallisia tavoitteita tuetaan EU:n ohjelmakausille 2014—2020 ja 2021—2027 laadittujen ohjelmien toteutuksella. Valtioneuvoston aluekehittämispäätös vuosille 2020—2023 sisältää viisi painopistettä, jotka ovat ilmastomuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, kestävä yhdyskuntakehitys ja toimitukset, uudistuva elinkeinoelämä ja tki-toiminnan vauhdittaminen, osaaminen ja sivistys aluekehityksen voimavarana, osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy. ”Kestävää kasvua ja työtä 2014—2020” Suomen rakennerahasto-ohjelma sisältää Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimet. Ohjelmassa on viisi toimintalinjaa. Niillä tuetaan erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä, uuden tiedon ja osaamisen tuottamista ja hyödyntämistä, työllisyyttä ja työvoiman liikkuvuutta, koulutusta, ammatitaitoa ja elinikäistä oppimista sekä sosiaalista osallisuutta ja köyhyyden torjuntaa. Läpileikkaavana horisontalisena erityistavoitteena on mm. vähähiilisen talouden edistäminen, johon kohdistuu 25 % EAKR:n rahoituksesta.”*

Momentin 32.30.64 selvitysosan mukaan ohjelmakauden 2014—2020 rakennerahasto-ohjelman rahoitus kohdentuu työllisyyden edistämiseen, rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen ja työelämän laadun parantamiseen, työvoiman saatavuuden varmistamiseen, osaamisen ja uuden tiedon hyödyntämiseen, pk-yritysten kasvumahdollisuuksien parantamiseen, uusiutuvan energian ja tehokkuuden lisäämiseen sekä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. Lisäksi ohjelmassa toteutetaan REACT-EU-välineen toimenpiteitä, joilla tuetaan koronapandemian aiheuttaman kriisin vahinkojen korjaamista alueilla. Suomen rakennerahasto-ohjelman 2014—2020 tavoitteet vuodelle 2023 ovat seuraavat: uudet työpaiikat 13 260 kpl, työttömät ja työelämän ulkopuolelta tulevat alle 30-vuotiaat osallistujat 42 000, koulutustoimenpiteissä perusasteen suorittaneet osallistujat 32 000 hlöä sekä osallisuutta vahvistavissa toimenpiteissä: pitkäaikaistyöttömät 15 500 hlöä.

Ohjelmakauden 2021—2027 alue- ja rakennepolitiikan rahoitus kohdentuu elinkeinoelämäälähtöisen innovaatiotoiminnan edistämiseen, pk-yritysten kasvumahdollisuuksien parantamiseen, toiminnan uudistumiseen ja liiketoimintaympäristön kehittämiseen, työllistymisen edistämiseen, työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen, oppimismahdollisuuksien kehittämiseen, kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien aseman parantamiseen sekä niiden alueiden tukemiseen, joihin kohdistuu vakavia sosioekonomisia haasteita ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen vuoksi. Uudistuva ja osaava Suomi 2021—2027- ohjelman julkinen kokonaisrahoitus on noin 3,1 mrd. euroa, josta kansallinen julkinen vastinrahoitus noin 1,2 mrd. euroa. Kansallisesta rahoituksesta valtion osuus on 75 % ja kuntien ja muun julkisen rahoituksen osuus 25 %. Ohjelmakauden 2021—2027 aluerahoitus (EU:n ja valtion rahoitus yhteensä) vuodelle 2023 on yhteensä 126,4 milj. euroa (44,7 milj. euroa EAKR, 35,0 milj. euroa ESR ja 46,7 milj. euroa JTF) ja 425,3 milj. euroa myöntämisvaltuuksia (150,1 milj. euroa EAKR, 117,9 milj.

euroa ESR ja 157,3 milj. euroa JTF). ESR:n toimintalinja 4. (Työllistävä, osaava ja osallistava Suomi) kattaa lähes 30 % ohjelmakauden rahoituksesta.

Ohjelmakauden 2021–2027 Interreg-ohjelmilla puolestaan pyritään vaikuttamaan mm. raja-alueiden kilpailukykyyn ja taloudelliseen kehitykseen. InvestEU-ohjelman tavoitteena on edistää unionin kilpailukykyä, talouden kestävyttä ja kasvua, sosiaalista sopeutumiskykyä ja osallistavuutta, pääomamarkkinoiden yhdentymistä sekä sisämarkkinoiden vahvistumista.

Tarkastusviraston kesäkuussa 2022 julkaiseman [Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen -tarkastuskertomuksen \(7/2022\)](#)^{iv} mukaan vuonna 2020 alueiden kehittämisen määrärahat siirrettiin pääluokan luvusta 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerrahastopolitiikka) momentille 32.30.40. Covid-19-pandemia kaksinkertaisti alueiden tukemisen määrärahat vuonna 2020 vuosiin 2016–2019 verrattuna. Myös vuosien 2021 ja 2022 määrärahat olivat selvästi suuremmat kuin vuosina 2016–2019. Tarkastuksen perusteella covid-19-epidemiasta johtuvat alueelliset elvytystoimet ovat tukeneet välillisesti aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa, mutta kansallisen aluekehittämishankkeiden merkittävät vuosittaiset vaihtelut heikentävät yleisesti aluekehitystoiminnan toteuttamista. Aluekehittämispäätöksen linjaukset ja toimeenpano ovat näkyneet myös valtion talousarvioiden 2020–2022 pääluokan 32 alueiden kehittämistä koskevien momenttien selvityksissä. Vuoden 2020 elvytyspaketin runsaan 100 miljoonan euron käyttö edellytti alueellisen selviytymissuunnitelman laatimista. Selviytymissuunnitelmissa mainittiin varsin hyvin aluekehittämispäätöksen painopisteet ja poikileikkaavat teemat, digitalisaatio sekä kestävä kehitys. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy esiintyivät vain muutamien maakuntien suunnitelmissa. Suunnitelmien sisältöä tai laatua ei kuitenkaan arvioitu osana rahoitusprosessia, joten niillä ei ollut merkitystä rahoituksen alueellisessa jakautumisessa, jossa käytettiin laskennallista mallia ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Tarkastusviraston kannanottojen mukaan kansallisen aluekehitysrahoituksen vaihtelut ja puutteelliset vaikuttavuusmittarit haittaavat aluekehittämistoiminnan suuntaamista ja aluekehittämispäätöksen vaikuttavuuden seuranta. Nykyisen aluekehittämispäätöksen tavoitteet on asetettu vuoteen 2030. Tarkastusvirasto suosittaa, että aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelmassa asetetaan nykyistä kattavammat mittarit, joiden perusteella olisi mahdollista arvioida painopistealueiden toimien vaikuttavuutta. Lisäksi johdonmukaisella resurssien suunnittelulla tulisi varmistaa toiminnan pitkäjänteisyys ja vaikuttavuuden edellytykset.

Tarkastusviraston vuonna 2020 julkaiseman [Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020- tarkastuksen \(6/2020\)](#)^v mukaan ESR-ohjelman hankkeet eivät välttämättä tavoita heikommassa asemassa olevia henkilöitä. Hankkeisiin osallistuneiden omien ESR-henkilörekisteriin tekemien ilmoitusten perusteella hankkeisiin oli osallistunut pääasiassa työssä käyviä ja opiskelijoita ja työttömiä osallistujista oli ollut vain neljäsosa. Tätä tuki myös tarkastuksessa koottu Tilastokeskuksen aineisto, jonka analyysi osoitti, että vuonna 2016 ESR-osallistujista työttömiä oli ainoastaan viidesosa ja hankkeisiin osallistuneet henkilöt ovat olleet keskimääräistä työtöntä selvästi paremmassa taloudellisessa asemassa.

Tarkastusvirasto toteaa, että vuoden 2023 talousarvioesityksen perusteella aluekehittämistoiminnan tukeminen ja aluekehittämispäätöksen toimeenpano ovat käytännössä Suomen rakennerrahasto-ohjelmahankkeiden varassa. Tarkastusviraston tarkastuksen 7/2022 mukaan aluekehittämishankkeiden merkittävät vuosittaiset vaihtelut heikentävät aluetoiminnan toteuttamista, ja johdonmukaisella resurssien suunnittelulla tulisi varmistaa toiminnan pitkäjänteisyys ja vaikuttavuuden edellytykset. EU-ohjelmille on asetettu lukuisia rahoituskohteita. Työllisyyden edistämistoimia tuetaan etenkin ESR-ohjelman toimintalinjan 4 kautta, mutta esitetty rahoitus ja tavoitteet ei ole kovin merkittäviä huomioon ottaen Suomen nykyinen työttömyystilanne (tilanne 31.8.2022: 92 300 pitkäaikaistyötöntä, 151 000 vaikeasti työllistyvää ja 239 100 työtöntä työnhakijaa). Tarkastusvirasto suositti jo vuonna 2020 (tarkastus 6/2020), että ESR-hankerahoitus tulisi kohdentaa nykyistä paremmin työttömille ja heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille ja aiempaa selkeämmin tulisi määritellä ESR-hanketoiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan.

Määrärahat ja toimet työvoiman kohtaanto-ongelman lieventämiseksi ja kohtaanto-ongelman merkitys talouskasvun esteenä

Luvun 32.30 selvitysosassa luetellaan hallituksen päättämiä työllisyyttä edistäviä toimia:

- pohjoismainen työvoimapalvelumalli,
- toimenpiteet yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseksi,
- palkkatuen uudistaminen ja rekrytointitukikokeilu,
- Työkanava Oy:n perustaminen osatyökykyisten työllistämiseksi,
- työvoimapalvelujen siirto kuntiin,
- ohjaamotoiminnan kehittäminen,
- jatkuvan oppimisen uudistamistyö,
- kotouttaminen ja työperäinen maahanmuutto sekä työvoimakoulutuksena toteutettava kotoutumiskoulutus,
- oppisopimuskoulutuksen kehittäminen,
- hankintojen vauhdittaminen,
- työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy,
- työkykyohjelman laajennus, sekä
- muut kohtaantoa ja työvoiman saatavuutta tukevat toimenpiteet

Näistä toimista määrärahoja kohdennetaan talousarvioesityksen PL 32:ssa seuraaviin toimenpiteisiin:

- *Toimenpiteisiin yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseksi (L 669/2022 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta) esitetään 58,5 milj. euron määrärahaa.* Selvitysosan mukaan ELY-keskukset ja TE-toimistot hankkivat määrärahalla muutosturvakoulutuksia ja Työllisyysrahasto maksaa koulutukset toteutuneiden kustannusten mukaan. Kohderyhmän työllistämistuki ja kuntien veloitetyöllistäminen muistuttavat palkkatuettua työtä.
- *Työkanava Oy:n toimintaan esitetään yhteensä 10 milj. euroa ja yhtiön pääomitukseen 7 milj. euroa.* Selvitysosan mukaan määrärahaa kohdennetaan yhtiölle kompensoimaan osatyökykyisten alentunutta työkykyä, osaamista ja tuottavuutta. Yhtiö tukee osatyökykyisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla sen palveluksessa oleville työntekijöille riittävän pitkäkestoista työtä. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelu tulee olla markkinaehtoista eikä yhtiön liiketoiminta saa vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla toimivien vastaavaa palvelujen tarjontaa.

Laki Työkanava Oy:stä (242/2022) tuli voimaan 1.7.2022. Yhtiön tehtävänä on edistää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä siten, että he Työkanavassa ensin työskenneltyään saisivat työpaikan avoimilta työmarkkinoilta. Työkanavaan työllistyminen on viimesijainen vaihtoehto, kun muut keinot eivät ole johtaneet työllistymiseen. TE-viranomaiset (tällä hetkellä keskitetty Pohjanmaan TE-toimistolle) arvioivat henkilön soveltuvuutta Työkanavassa työskentelyyn. [Hallituksen esityksessä \(2071/2022 vp\) julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä](#) koskevaksi lainsäädännöksi esitetään Työkanava Oy:stä annetun lain 4 §:n muuttamista siten, että TE-toimiston sijaan Työkanava Oy työllistäisi vain työvoimaviranomaisen sille palvelukseen osoittamia työnhakijoita. Luonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä tämä työvoimaviranomainen olisi sen jälkeen, kun TE-palvelut olisi siirretty kuntien 1.1.2025 alkaen. Yhtiön on arvioitu työllistävän toimintansa alkuvaiheessa muutaman sata osatyökykyistä vuosittain. Tavoitteena on, että työsuhteessa on toiminnan vakiinnuttua noin 1 000 henkilöä. Työkanava voi hyödyntää olemassa olevia palveluja ja toimia yhteistyössä muiden eri välityömarkkinatoimijoiden kanssa. Vuoden 2022 toisesta lisätalousarviossa myönnettiin yhtiölle 10 milj. euroa peruspääomaa Suomen kestävän kasvun ohjelmasta sekä toiset 10 milj. euroa valtion avustuksena. Tarkoitus on, että palvelumyynti tuottaisi myöhemmin ainakin kolmanneksen yhtiön tuloista.

Tarkastusvirasto toteaa, että 17 milj. euron panostusta Työkanava Oy:n toimintaan vuodelle 2023 voidaan pitää riittävänä ottaen huomioon, että yhtiön toiminta on vasta käynnistymässä ja varsinkin, mikäli yhtiö voi hyödyntää toiminnassaan TE-toimistojen tarjoamia palveluja.

- Digitalisaation kehittämiseen (mom. 32.01.10) esitetään 44,5 milj. euroa, joka on 11,6 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2022. Momentin määrärahasta 11,8 milj. euroa on EU:n elpymisvälineen toimeenpanon rahoitusta, josta 7 milj. euroa kohdistetaan *pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sähköisiä palvelujen kehittämiseen ja niiden integroimiseen työvoimapalvelujen tietojärjestelmään*. Määrärahasta 19 milj. euroa kohdistetaan TE-digihankkeelle ja TE-palvelu-uudistukselle.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli tuli voimaan 2.5.2022 (L 1379/2021). Työttömäksi jääneen työnhaun tukemiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi työttömälle laaditaan työllistymissuunnitelma ja työtön kohdataan työnhaun alussa kahden viikon. Lisäksi puolen vuoden välein hänelle järjestetään kuukauden kestävä tehostettu palvelujakso. Työttömän pitää hakea suunnitelman mukaan pääsääntöisesti neljää työpaikkaa kuukaudessa, jotta oikeus työttömyysetuuteen säilyy. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa tapauskohtaisesti työvoimaviranomaisen harkinnan mukaan. Työnhausta raportoidaan joka kuukausi TE-palveluiden verkkoasiointipalvelussa. Jos työnhakija ei hae töitä sovitusti, hän voi saada muistutuksen tai TE-palvelut voi määrätä hänelle 5 tai 10 päivän karenssin, jonka aikana työttömyysetuutta ei makseta. Työnhakija voi menettää työttömyysetuuden toistaiseksi, jos hän toistuvasti ei hae töitä sovitulla tavalla. Jos työnhakija kieltäytyy varmasta työpaikasta, hän voi saada 45 päivän karenssin. Uudistusta varten TE-toimiston toimintamäärärahoja on lisätty 70 miljoonalla eurolla vuoden 2022 lisätalousarvioissa. Uudistuksen työllisyysvaikutusten on arvioitu olevan vähintään 9 400 lisätyöllistä.

Tarkastusviraston vuonna 2020 julkaiseman [Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 -tarkastuksen \(7/2020\)](#)^{vi} mukaan työttömille tehtyjen määräaikaishaastattelujen lisääminen kasvatti TE-toimistojen kontakteja asiakkaisiin ja tehosti työnhakijoiden ohjausta palveluihin. Toisaalta myös työllisyyteen vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjonta ja käyttö lisääntyivät hieman. Myös toisen tarkastusvirastossa vuonna 2020 valmistuneen vuoden 2013 [TE-toimistouudistusta käsittelevän tarkastuksen \(4/2020\)](#)^{vii} mukaan tehostetut määräaikaishaastattelut lisäsivät työllistymissuunnitelmien määrää kaikissa TE-toimistoissa, mutta tuottavuus ja taloudellisuus työllistymissuunnitelmien määrällä mitattuna paranivat vain neljässä TE-toimistossa vuosina 2013–2017. Samansuuntainen tulos saatiin myös palvelulinjakohtaisessa tarkastelussa. Palvelujen monikanavaisuus lisääntyi, mutta asiakaspalautteen perusteella työnhakijat kokivat, ettei palvelu vastannut riittävästi heidän tarpeitaan. Lisäksi henkilökohtaista palvelua ei voi aina korvata sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla. TE-toimistoissa tulosten heikentymisen syynä pidetään sitä, että TE-toimistoverkkouudistus ja palvelumalliuudistus toteutettiin samaan aikaan. Siten haastattelujen ohella työttömän työllistymisen kannalta on suuri merkitys sillä, millaisiin palveluihin hänet ohjataan.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin sisältyvien toimintatapojen muutosten edellyttämät ja päätetyt resurssitarpeet on jo suurelta osin toteutettu vuoden 2022 lisätalousarvioissa lisäämällä TE-toimistojen toimintamäärärahoja. Toisaalta tehostettu työttömän ohjaaminen palveluihin edellyttää, että työttömien tarpeiden mukaisia palveluja on riittävästi tarjolla ja työttömät ohjataan tilanteensa mukaisiin, vaikuttaviin palveluihin. Tässä suhteessa edellä kuvattu määrärahojen vähentäminen momentilta 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) ei tue erityisen hyvin pohjoismaisen palvelumallin toteutusta.

Tarkastusviraston huomauttaa, että luvun 32.30 selvitysosassa hallituksen päättämää työllisyyttä edistävien toimien luettelosta puuttuu vuoden 2023 alussa voimaan tulevaksi tarkoitettu [työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskeva uudistus](#) (HE 176/2022 vp)^{viii}. Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja se annettiin eduskunnalle 19.9.2022. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja

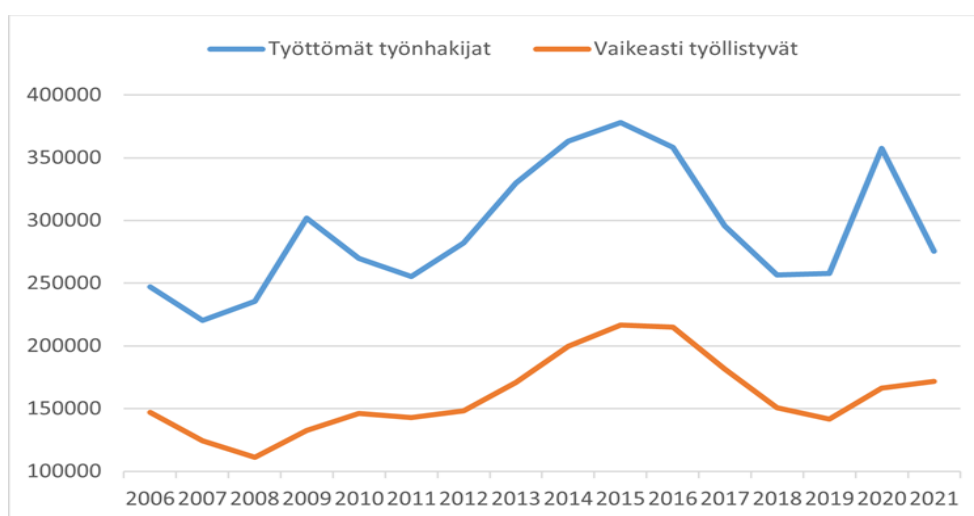
työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Uudistus vahvistaisi työllisyyttä noin 1 100 henkilöllä. Muutokset lisäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin kuusi miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2023 alkaen. Talousarvioesityksessä menojen kasvu kohdistuu sosiaali- ja terveystieteiden pääluokan 33 momentille 33.20.50. **Uudistuksen myötä työnhakukeskustelujen määrät lisääntyisivät, mikä aiheuttaisi vuosittain noin 4,7 miljoonan euron suuruisen työvoimavirkailijoiden lisäresurssitarpeen. Tarve realisoituisi vuoden 2023 loppuun mennessä ja kokonaisuudessaan noin kahden vuoden kuluessa.** Resurssitarpeesta kaksi miljoonaa euroa katettaisiin hallinnonalan sisäisin määrärahasiirroin ja loppuosa arvioidaan myöhemmin toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) 6.10.2022. *Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen 32.50 lukuun* määrärahoja esitetään lisättäväksi lähes 121 milj. euroa. Määrärahoista 97 prosenttia on varattu valtion korvauksiin kunnille ja hyvinvointialueille. Kotoutumiskoulutukseen esitetään käytettäväksi 29 % momentin 32.30.51 määrärahoista (53,8 milj. euroa). Luvun 32.50 selvitysosassa todetaan, että osaajien työperusteista maahanmuuttoa edistetään nopeuttamalla oleskelulupamenettelyjä, kehittämällä kansainvälisen rekrytoinnin malli, vahvistamalla Suomen houkuttelevuutta osaajien kohdemaana sekä tukemalla kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä asettautumista ja kotoutumista. Tätä varten varataan noin 7,4 milj. euroa momentille 32.50.03 ja 1,81 milj. euroa momentille 32.01.03. Lisäksi Business Finlandin Talent-toiminnalla tuetaan mm. kansainvälisten osaajien sijoittumista Suomeen n. 3,5 milj. eurolla momentin 32.01.05 määrärahoista. Talent Explorer -avustuksia yritysten ensimmäisen kansainvälisen osajan palkkaamiseen ja Talent Hub -toimintamallin kehittämiseen arvioidaan myönnettävän yhteensä 7,5 milj. euroa (6,5 milj. euroa momentilta 32.20.40 ja 1 milj. euroa momentilta 32.30.40).

Tarkastusvirasto toteaa, että työperusteisen maahanmuuton tukemiseen on talousarvioesityksessä esitetty 20,2 milj. euroa kotoutumiskoulutukseen esitetyn 53,8 milj. euron lisäksi. Ottaen huomioon työperusteiseen maahanmuuttoon kohdistuvat odotukset, panostus ei vaikuta kovin suurelta.

Talousarvioesityksen PL 32:n selvitysosassa ei varsinaisesti käsitellä työvoiman kohtaanto-ongelmaa, mutta työvoima- ja rittäjäyyspalvelujen kohdentamista sekä yritysten että vaikeasti työllistyvien tarpeiden mukaisesti korostetaan. PL 32:n selvitysosassa pidemmän aikajänteen kilpailukykyä kehittävien toimien osalta todetaan, että *”työmarkkinoilla työvoiman siirtyminen taantuvilta toimialoilta ja -alueilta sinne, missä työtilaisuuksia on tarjolla, on oleellista talouden sopeutumiskyvyn lisäämiseksi. Työnteon kannustimista on huolehdittava kaikkien työmarkkinoille osallistuvien kohdalla, jotta vältettäisiin työttömyyden muuttuminen rakenteelliseksi työttömyysongelmaksi.”* Hallituksen toimia vaikeasti työllistyvien työllisyyden edistämiseksi ovat esimerkiksi Työkyky-ohjelma, työllisyyden kuntakokeilu ja pohjoismainen työvoimapalvelumalli sekä palkkatuen uudistus.

Vaikeasti työllistyvien kohdalla on usein kyse rakennetyöttömyydestä, joka ei vähene, vaikka samaan aikaan työllisyysaste on korkea ja työmarkkinoilla vallitsee työvoimapula. Rakennetyöttömyyteen on yritetty löytää ratkaisuja aina 1990-luvulta lähtien. Vuosien 2008–2009 talouden laskusuhdanteen jälkeen vaikeasti työllistyvien määrä lähti tasaiseen nousuun saavuttaen huippunsa vuosina 2015–2016 (kuvio 1). Missään vaiheessa vaikeasti työllistyvien määrä ei ole laskenut lamaa edeltäneelle tasolle, vaan vaikeasti työllistyvät muodostavat lähes kaksikolmasosaa kaikista työttömistä. Vaikeasti työllistyville kohdistuvien työllisyystoimenpiteiden toimivuus on siten keskeinen tekijä, kun valtion taloutta ja talouden kasvua vahvistetaan työllisyyttä edistämällä ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä.



Kuvio 1. Työttömien työnhakijoiden ja vaikeasti työllistyvien määrä vuosina 2006–2021 kunkin vuoden joulukuun lopussa. Lähde: Työnvälitystilasto (TEM).

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen päättämät työllisyyttä edistävät toimet ovat yleisesti ottaen vaatimattomasti resursoituja verrattuna siihen, että hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimien tavoitteena on ollut saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset. Suoraan toimiin kohdennettujen määrärahojen arviointia haittaa epäselvyys siitä, miten eri toimenpiteet integroidaan keskenään. Lisäksi määrärahojen liittyminen hallituksen päättämiin toimiin jää talousarvion selvitysosien perusteella epäselväksi. Talousarvioesityksen perusteella ei voida luotettavasti arvioida, miten talousarviossa varaudutaan työvoiman kohtaanto-ongelman lieventämiseen.

Muita työllisyyden edistämisen kipupisteitä ja kehittämishaasteita

Tarkastusviraston vuonna 2020 julkaisemassa [Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen -tarkastuksessa \(9/2020\)](#)^{ix} todettiin, että työllisyystoimien kokonaisuutta ja keskinäisiä vaikutuksia ei arvioitu pääministeri Sipilän hallituskaudella. Vaikutusten arviointi jälkikäteen luotettavasti on hankalaa, koska samaan aikaan tehtiin useita muutoksia. Laadukas jälkikäteisarviointi on mahdollista, jos toimenpiteen aloitusajankohtaa voitaisiin porrastaa ja luoda jo valmiiksi tutkimusasetelma toimea valmisteltaessa. Lisäksi aktiivisen työvoimapolitiikan keinot voivat olla vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan epävarma tapa edistää työllisyyttä tai julkisen talouden tasapainoa. **Tarkastusvirasto suositti vuonna 2020, että eduskunnan tiedon saannin turvaamiseksi tulisi tuottaa yhteenveto hallituskauden työllisyystoimien kustannuksista, työllisyysvaikutuksista sekä yksilöiden tai kotitalouksien tulo- ja meno-vaikutuksista.** Sen avulla toimien valintaan ja valmisteluun saataisiin jatkossa monipuolisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietoa sekä voitaisiin arvioida, millaisia tavoitteita julkisen talouden tasapainottamisesta työllisyyspolitiikkaan voidaan liittää. **Tarkastusviraston käsityksen mukaan tilanne ei ole oleellisesti parantunut kuluvalle hallituskaudella. Selkeästi koottua tietoa pääministeri Marinin hallituksen päättämistä työllisyyttä edistävistä toimista ja niistä tehdyistä vaikutusarvioista ei ole olemassa.** Työ- ja elinkeinoministeriön nettisivuille on [koottu kuvauksia toimista](#), mutta toimista esitettävät hanke- ym. tiedot eivät ole yhtenäisiä eikä kaikista toimista ole esitetty vaikutusarvioita ja niiden perusteita tai tietoa hallituksen esityksistä ja mahdollisista määrärahalisäyksistä. **Olemassa olevien tietojen perusteella ei voi muodostaa kattavaa kokonaiskuvaa hallituskauden työllisyystoimista ja niiden vaikutuksista.**

Yksi pääministeri Marinin hallituksen keskeisimmät työllisyyden edistämiseen liittyvistä toimista on edellä mainittu TE-palvelut 2024- uudistus, jossa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämismisvastuu esitetään siirrettäväksi valtiolta kunnille 1.1.2025 alkaen (HE 207/2022 vp annettu eduskunnalle 6.10.2022).

Hallituksen esityksen mukaan kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä, muissa tapauksissa perustettaisiin usean kunnan yhteistoiminta-alueita, eli työllisyysalueita. Tarkastusvirasto totesi HE-luonnokseen kesällä 2020 antamassaan [lausun-](#)[nossaan](#), että esitysluonnoksesta ei ilmennyt, mihin 20 000 henkilön alaraja perustuu, ja miten näin muodostetuilla työllisyysalueilla voidaan turvata palvelut ja vältetään julkisten palveluiden organisoinnissa päällekkäisiä rakenteita ja taloudelle epäedullisia seurauksia. Käytännössä kunnille tai kuntayhtymille siirtyisi samat tehtävät, joita tällä hetkellä on hoidettu työvoimamäärältään suuremmilla TE-toimistojen alueilla. Kun työvoiman määrään lasketaan kuuluviksi sekä työlliset että työttömät, järjestämismisvastuun kriteerit kohtelevat elinkeinorakenteeltaan ja väestöpohjaltaan erilaisten alueiden kuntia eri tavalla.

Uudistuksen työllisyysvaikutusarvioiden taustalla on tavoite lisätä kuntien rahoitusvastuuta ja siten kannustaa kuntia edistämään työllistymistä. Uudistuksen keskeinen talouden ohjausmekanismi on rahoitusmalli, jossa palveluiden rahoittaminen on kunnalle taloudellisesti sitä kannattavampaa mitä suuremman hyödyn kunta saa työnhakijoiden työllistytessä palveluiden ansiosta. Kuntien rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä eikä katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun, mikä edistäisi palvelujen tarjoamista asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Kunnille siirtyvät palvelut muodostavat uuden tehtävän, johon osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Peruspalvelujen valtionosuuden lisäys kohdennetaan puoliksi työikäisen väestön ja puoliksi työttömien määrän perusteella sekä kotoutumiskoulutuksen osalta vieraskielisyyskriteerin kautta. Kuntakompensaatiossa säilytetään poikkileikkausvuoden tarkastelu, mutta kompensaatiota korotetaan vuosittain kansaneläkeindeksin mukaisesti, jolloin kompensaatio ei vuosien saatossa reaalisesti alene.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotetut keinot kuntien rahoitusvastuun lisäämiseksi ovat lähtökohtaisesti kannatettavia ja niiden avulla on mahdollista tehostaa asiakkaan tarpeiden mukaista palveluntarjontaa. Toisaalta kunnat saattaisivat kohdentaa resursseja pääasiassa sellaisiin työttömiin, joista he arvioivat saavansa suurimman taloudellisen hyödyn lyhyellä aikavälillä. Jos kunnat pyrkivät työllistämään lähinnä omia kuntalaisia verotulojen toivossa, uusien raja-aitojen muodostuminen voisi jopa lisätä työvoiman kohtaanto-ongelmia. Uudistuksen myötä myös työvoimaviranomaisten määrä kasvaisi nykyisestä, jolloin riskinä voi olla toiminnan pirstaloituminen, erilaisista käytänteistä johtuvat ongelmat ja yhteistyön toimimattomuus. Rahoitusmalli asettaa kunnat erilaiseen asemaan riippuen kunnan koosta, väestöpohjasta, työvoimapalvelujen asiakassegmentistä, työttömyyden rakenteesta ja alueellisesta työllisyystilanteesta. Mitä enemmän vaikuttavia tekijöitä on, sitä hankalampaa on kustannusten jako laskennallisin perustein suhteessa palvelutarpeeseen, jossa voi kuntatasolla tapahtua nopeasti muutoksia. Laskennallinen rahoitusjärjestelmä voi reagoida liian hitaasti äkillisiin rakennemuutoksiin, jolloin todennäköisesti joudutaan turvautumaan muihin rahoitusinstrumentteihin.

Hallituksen esityksessä tunnistetaan tarve arvioida uudistuksen rahoitusmallin vaikutuksia, palveluiden tehokkuutta ja paikallisia tavoitteita rekisteripohjaisen analyysin avulla on ilmeinen. Vahva tietopohja ja erilaiset työvoimapalvelujen järjestämiseen liittyvät vertailukelpoiset mittarit myös edistäisivät yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista. Lisäksi uudistus muuttaisi valtion roolia kohti tiedolla johtamista, verkostovaikuttamista ja informaatio-ohjausta. Tiedolla johtamisen tukemiseen asiakastietovarantoon kerätävän tiedon laadun ja erilaisten analyysitoimintojen kehittäminen on ensiarvoisen tärkeää. **Tarkastusvirasto on toistuvasti korostanut tarkastuksissaan uudistusten vaikutusten arvioinnin edellytysten**

varmistamista ja suunnittelua jo säädösten valmisteluvaiheessa. Siten ehdotus siirtymäaikana käynnistettävästä tutkimushankkeesta, jossa selvitetäisiin mahdollisesti toimivampia kriteerejä valtionosuusjärjestelmään, on kannatettava.

Noin puolet kunnista (118 kuntaa) osallistuu 1.3.2021 alkaneeseen ja 31.12.2024 päättyvään työllisyyden kuntakokeiluun (L1269/2020). Työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksia arvioidaan käynnissä olevassa VN TEAS -hankkeessa, jossa selvitetään muun muassa kokeilujen alueellisia erityispiirteitä ja alueellisia yhteistyörakenteita sekä kokeilujen kehittämiä asiakaspalvelumalleja sekä erityisesti kokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutuksia. Tarkastusvirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että HE-luonnoksessa kuvataan varsin vähän sitä, miten työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia tulotaisiin hyödyntämään vuosien 2023 ja 2024 aikana. On perusteltua, että uudistus toteutetaan vasta työllisyyden kuntakokeilujen päätyttyä. Uudistuksen toimeenpano kuitenkin aloitettaisiin ennen kuin kokeilujen tuloksia on ehditty kunnolla analysoida.

Tarkastusvirastossa on käynnissä useita työllisyyden edistämiseen liittyviä tarkastuksia:

- *Työperusteinen maahanmuutto*, jossa selvitetään työperusteiseen maahanmuuttoon liittyviä toimenpiteitä ja tavoitteita, hallinnollisten prosessien tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta. Tarkastus valmistuu joulukuussa 2022.
- *Yrityspalvelujärjestelmän toimivuus*, jossa arvioidaan järjestelmän ohjausta ja palveluiden tavoitteiden yhdenmukaisuutta tai ristiriitaisuutta, kattavuutta tai mahdollisia puutteita ja päällekkäisyyksiä sekä toimijoiden yhteistyötä erityisesti pk-yritysten kannalta. Tarkastuksessa arvioidaan myös sitä, miten tietojärjestelmät tukevat yrityspalvelutoimintaa ja mikä on kuntien rooli yrityspalveluiden järjestämisessä. Tarkastus valmistuu maaliskuussa 2023.
- *Vaikeasti työllistyvien työllisyyden edistäminen*, jossa arvioidaan aktiivisten työvoimapolitiittien palveluiden, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, pohjoismaisen työvoimapaikallismallin ja tulosperusteisten toimintamallien tarkoituksenmukaisuutta vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytysten edistämässä. Tarkastus alkaa lokakuussa 2022.
- *Jatkuvan oppimisen uudistus*, jossa selvitetään sitä tukevatko uudistuksen rahoitus, ohjaus ja rakenteet sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tarkastus alkaa joulukuussa 2022.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler (Finanssipolitiikan valvonta), matthias.strifler@vtv.fi; 040 736 0642

ⁱ HE 175/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_175+2022.aspx

ⁱⁱ HE 207/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi: <https://tem.fi/paatos?decisionId=0900908f807dc944>

ⁱⁱⁱ Valtiotalouden tarkastusviraston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle HE-luonnoksesta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (16.6.2022): <https://www.vtv.fi/julkaisut/lausunto-julkisten-tyovoima-ja-yrityspalveluiden-uudelleen-jarjestamista-koskeva-lainsaadanto/>

^{iv} Tarkastuskertomus 7/2022. Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen: <https://www.vtv.fi/julkaisut/alueiden-elinkeinoelaman-kasvun-ja-kilpailukyvyn-edistaminen/>

-
- ^v Tarkastuskertomus 6/2020. Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020: <https://www.vtv.fi/julkaisut/euroopan-sosiaalirahaston-hankerahoituksen-myonto-kohdentaminen-ja-seuranta-ohjelmakaudella-2014-2020/>
- ^{vi} Tarkastuskertomus 7/2020. Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019: <https://www.vtv.fi/julkaisut/tyovoimapalvelujen-tarjonta-ja-uudistukset-2015-2019/>
- ^{vii} Tarkastuskertomus 4/2020. Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset: <https://www.vtv.fi/julkaisut/vuoden-2013-te-toimistouudistuksen-vaikutukset/>
- ^{viii} HE 176/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_176+2022.aspx
- ^{ix} Tarkastuskertomus 9/2020. Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen: <https://www.vtv.fi/julkaisut/finanssipolitiikan-ja-tyollisyyspolitiikan-yhteensovittaminen/>