



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiovarainvaliokunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Muistio
11.11.2024

1/5

TYÖMINISTERI ARTO SATOSEN KUULEMISEEN 15.11. LÄHETETTYIHIN ENNAKKOKYSY- MYKSIIN LAADITUT VASTAUKSET LIITTYEN HE 109/2024 VP EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025

TE-uudistus

- TE-palvelut 2024 -uudistuksen yhtenä tavoitteena on palvelujen asiakaslähtöisyyden paraneminen. Miten ministeriössä aiotaan seurata, että palvelut aidosti paranevat asiakkaan näkökulmasta?

- Työ- ja elinkeinoministeriö tulee seuraamaan KEHA-keskuksen tuottaman laajan kansallisen seuranta- ja arviointitiedon pohjalta työvoimapalvelujen tuloksellisuutta ja toimivuutta. KEHA-keskus tuottaa TEM:lle tietoa valtakunnallisesta sekä alueellisesta näkökulmasta perustaen tiedon kansallisesti ja kansainvälisesti validoituihin seurantamittareihin. Työ- ja elinkeinoministeriön laista tuleva velvoite on seurata miten työvoimaviranomaiset toteuttavat omassa toiminnassa työllisyyden edistämisen valtakunnallisia tavoitteita, jotka valtioneuvosto asettaa hallituskausittain. Valmisteilla olevissa tavoitteissa on huomioitu mm. palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja tavoitteista päätetään vuoden loppuun mennessä.

Historiallisen suuren palvelurakennemuutoksen arviointi ja sille asetettujen tavoitteiden, kuten asiakaslähtöisyyden, toteutumisen seuranta vaatii kuitenkin erillistä seurantatutkimusta, jossa seurataan miten uudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen seurantatutkimus osoitti, että työllisyyspalvelujen siirto kuntiin ja palvelujen saaminen toden teolla käyntiin kesti noin vuoden. On selvää, että TE24-uudistus vaatii myös oman aikansa, että toiminta on saatu kaikilta osin kuntoon kuntapohjaisessa mallissa.

Sitä, ovatko palvelut aidosti parantuneet asiakkaiden näkökulmasta, voidaan tarkastella monista eri lähtökohdista. Tarkastelutulokulmia voi olla esim. keskimääräinen työllistymisen nopeus, pysyvyys ja laatu, osuvammat ja yksilöllisemmät palvelut tunnistettuihin palvelutarpeisiin nähden, asioimisen nopeus, asiakaskokemukseiden tulosten kehittyminen suhteessa aiempaan jne. Kaikissa näissä tarkasteluissa on kuitenkin se heikkous, että TE24 uudistukselle ei pystytä rakentamaan tutkimuksellista verrokkia etenkin asiakasnäkökulman kannalta. Tämä tekee tiettyjen uudistukselle asetettujen tavoitteiden seurannasta vähintäänkin haastavaa. Tutkimuksessa tulisi myös tarkasteltavaksi, miten asiakaslähtöisyys toteutuu eri työllisyysalueille. Keskitetystä järjestelmästä hajautettuun järjestelmään mentäessä on odotettavaa, että työllisyysalueiden toiminta ja tarjoamat palvelut ovat erilaisia.

- TE-uudistusta säädettäessä lähdettiin siitä, että kustannukset korvataan kunnille täysimääräisinä. Kuntaliiton mukaan valtiovarainministeriön kulutietojen sekä Kuntaliiton arvion perusteella voidaan arvioida siirtyvien palveluiden aiheuttavan vähintään 680 miljoonan euron kulut. Siirtyvä rahoitus on 589 miljoonaa euroa. Mikä on arvionne kunnille siirtyvien tehtävien rahoitusvajeesta? Miksi kustannuksia ei korvata täysimääräisesti tilanteessa, jossa työttömyyden taso on korkealla?

Valtiovarainministeriö julkaisee säännöllisesti valtionosuuslaskelmia verkkosivuillaan: <https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia> . Kesäkuussa 2024 julkaistussa laskelmassa on erillisellä välilehdellä kuvattu vuoden

2023 toteutuneita työvoimapalveluiden kustannuksia, joiden yhteissumma on noin 685 milj. euroa. Luku sisältää myös velvoitetyöllistämisen sekä kunnille ja kuntayhtymille ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen toteutuneet kustannukset. Nämä palvelut ovat kuitenkin poistumassa työvoimapalveluiden järjestämistehtäväkokonaisuudesta ja näihin tehtäviin budjetoitu rahoitus on vähennetty kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista kehyksessä, jonka mukaan talousarvioesitys vuodelle 2025 on laadittu. **Velvoitetyöllistämisen osalta asiasta on jo päätetty, mutta kuntien palkkatukea koskevan muutoksen osalta asian käsittely on vielä kesken eduskunnassa.** Valtionosuuslaskelmissa on esitetty erikseen arviot poistuviin tehtäviin vuonna 2023 kohdentuneista kustannuksista. **Nämä huomioiden vuoden 2023 toteutuneet kustannukset koko maan tasolla olivat noin 624,7 milj. euroa. Erotus siirtyvän rahoituksen tasoon verrattuna on noin 35 milj. euroa, josta noin 20 milj. euroa selittyy toimintamenomomenttien määrärahan siirron erosta ja noin 15 milj. euroa työvoimapalveluihin budjetoidun määrärahan siirron erosta.**

Valtion järjestämisvastuun aikana valtaosa työvoimapalveluiden järjestämisen menoista on budjetoitu siirtomäärärahamomenteille. Jos käytettävissä on ollut edelliseltä vuodelta siirtynyttä määrärahaa, yksittäisenä talousarviovuotena palveluihin on voitu käyttää budjetoitua tasoa enemmän määrärahaa. Esimerkiksi vuodelle 2023 siirtyi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahmomentilla edelliseltä vuodelta noin 243 milj. euroa, mutta vuodelle 2024 siirtyi vain noin 157 milj. euroa. Vuonna 2023 käytettiin siis noin 86 milj. euroa enemmän määrärahaa kuin kyseiselle talousarviovuodelle määrärahaa oli budjetoitu. Myöskään tätä lukua ei voida suoraan verrata vuoden 2025 tilanteeseen, koska osa erosta selittyy menojen jakotuksella, minkä lisäksi joukossa on poistuneiden tai poistuvien palveluiden määrärahoja. Vuosi 2023 oli kuitenkin työllisyysmäärärahoilla rahoitettujen palveluiden huippuvuosi keskimäärin palveluissa olleiden asiakkaiden määrällä mitattuna nykyisen rahoitusrakenteen aikana (vuodet 2019-2024), mikä näkyi myös toteutuneiden kustannusten määrässä.

Määrärahat on siirretty ensimmäisen kerran keväällä 2023 niin sanotulla teknisellä kehyspäätöksellä vuosille 2024-2027. Tämän jälkeen rahoituksen tasoon on tehty muutoksia, jotka johtuvat valtionosuustehtävän (työvoimapalveluiden järjestämistehtävä) laajenemisesta tai supistumisesta. Vuoden 2025 kehystasoa ja esimerkiksi vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon työvoimapalveluiden järjestämiseen budjetoitua määrärahaa on haastavaa verrata useista tällä välin toteutuneista muutoksista. Muutokset eivät ole kuitenkaan aiheutuneet suhdanteista. Myöskään aiemmin määrärahan tasoa ei ole muutettu suhdanneperusteisesti, vaan taustalla on erityisesti ollut jokin palvelujärjestelmään kohdistuva lakimuutos tai tahtotila lisätä tai vähentää rahoitusta julkisiin työvoimapalveluihin (esimerkkinä 60 milj. euron lisärahoitus vuonna 2020 ja 41 milj. euron suuruinen määrärahan vähennys vuonna 2024). Erityisesti toimintamenojen osalta vertailu on haasteellista siitä syystä, että osa TE-toimistojen ja erityisesti ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtävistä säilyy valtiolla, joten edellä mainittujen virastojen toimintamenoista vain osa on siirretty valtionosuuksiin.

Siirtyvästä rahoituksesta valtaosa kohdistuu harkinnanvaraisiin palveluihin, joiden tarjoamiseen ei ole asetettu lainsäädännössä vähimmäistasoa. Teoriassa työvoimapalveluiden järjestämisen kustannukset voisivat siis olla merkittävästi siirtyvää rahoitusta alhaisemmat. Toisaalta kunnilla on mahdollista käyttää tehtävään myös laskennallista määrää enemmän rahoitusta. Valtionosuusjärjestelmän kustannustenjaon tarkistus korjaa kahden vuoden viiveellä valtionosuuden määrää valtionosuusprosentin mukaisella osuudella toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotuksesta. Kustannustenjaon tarkistus tehdään kuitenkin koko maan tasolla, eikä yksittäiselle kunnalle. Näin ollen yksittäisillä kunnilla on kannustin toteuttaa lakisääteiset palvelut koko maan tasoa kustannustehokkaammin.

Edellä kuvatusta johtuu, ettei työvoimapalveluiden kohdalla ole määriteltävissä yksiselitteisesti, kuinka paljon niiden järjestämisestä tulisi aiheutua kustannuksia, sillä kustannukset riippuvat oleellisesti työnhakijoiden palvelutarpeista sekä siitä, miten palvelutarpeisiin vastataan muun muassa kustannustehokkuusnäkökulmat huomioiden. **Järjestämisvastuun siirrosta päätettäessä on linjattu, että työvoimapalveluiden järjestämiseen kehyksessä varattu määräraha siirtyy sellaisenaan kuntien peruspalveluiden**

valtionosuuksiin, joten kehykseen päätöksentekohetkellä budjetoitu taso on katsottu riittäväksi ta-
soksi tehtävän hoitamiseen.

- Kuntaliitto on tuonut esiin KEHA-keskuksen rooliin liittyviä TE-uudistuksen toteuttamisen kipupis-
teitä. Kuntaliiton mukaan yleisen avustusjärjestelmän käyttöön liittyvät tulkinnat ovat olleet erilaisia
kunnilla ja valtiolla, käyttöjärjestelmät ovat vielä keskeneräisiä ja viivästymiset mahdollisia ja KEHA-
keskuksen ja kuntien välinen yhteistyö ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi kunnille siirtyy
niin sanottua maksatusvelkaa, kun maksatuksissa on jopa vuoden mittaisia viiveitä. Millaisiin toimiin
ministeriössä on ryhdytty näiden asioiden ratkaisemiseksi?

- Viivästykset tietojärjestelmien kehittämisessä ovat melko tavanomaisia ja niitä voi tapahtua tulevaisuu-
dessakin. Ministeriön käsityksen mukaan kuitenkin uudistuksen kannalta kriittiset tietojärjestelmämuu-
tokset on saatu toteutettua suunnitellusti. Viimeisin suuri käyttöönotto toteutettiin lokakuun puolivä-
lissä onnistuneesti. KEHA-keskus valmistautuu parhaillaan vuodenvaihteen tietojensiirtoon, johon on
ministeriön käsityksen mukaan laadittu asianmukaiset suunnitelmat ja varauduttu myös siirrossa ilme-
neisiin mahdollisiin ongelmatilanteisiin.

Ministeriö pitää valitettavana esille nostettua luottamuspulaa kuntien ja KEHA-keskuksen välillä. Minis-
teriö pyrkii omalla toiminnallaan edistämään yhteistyötä KEHAn ja kuntien välillä, mikä on tulevassa työ-
voimapalveluiden järjestämismallissa välttämätöntä. KEHA –keskuksen ja kuntien välinen yhteistyö on
edellyttänyt ja edellyttää jatkossakin molemminpuolista vastuunkantoa, laaja-alaista perehtymistä ja
määrätietoista etenemistä oikea-aikaisessa aikataulussa. KEHA –keskus on osaltaan edistänyt uudistuk-
sen toimeenpanon valmistelua aktiivisesti huolehtien tehtäviensä etenemisestä oikeassa aikataulussa,
riskienhallinnasta, viestinnästä ja samalla kuntien tukemisesta laajasti kautta maan eri työllisyysalueet
huomioiden.

Kysymyksessä viitattuun maksatusvelkaan ei ole mahdollista vaikuttaa merkittävästi lyhyellä aikavälillä.
Ministeriö on käsitellyt tilannetta yhdessä KEHA-keskuksen kanssa ja KEHA-keskus on tehnyt eräitä toi-
mia kuntien taakan helpottamiseksi. Esimerkiksi näillä näkymin ennen siirtymävaiheeseen liittyvää ylei-
sen avustusjärjestelmän käyttökatoa saapuneet paperihakemukset saataisiin siirrettyä sähköiseen jär-
jestelmään, mikä tulee helpottamaan työvoimaviranomaisten työtä valtion järjestämisvastuun aikaisen
jonon purkamisessa. Perusongelmien korjaaminen edellyttäisi kuitenkin lainsäädäntömuutoksia ja minis-
teriössä on valmisteltu erilaisia vaihtoehtoja, joilla tilannetta voitaisiin helpottaa pidemmällä aikavälillä.

- KEHA-keskuksen ohjeistuksen mukaan kuntien tulisi 1.1.2025 alkaen ohjata TE-palveluhankintojen
verkkolaskut suoraan palveluntuottajalta KEHA-keskukseen Yleiseen avustusjärjestelmään. Vaatimus
ostolaskujen kierrättämisestä Yleisen avustusjärjestelmän kautta on herättänyt kunnissa voimakasta
vastustusta. KEHA-keskuksella ei ole toimivaltaa määrätä kuntien palveluhankintojen laskukäsitte-
lystä, eikä kuntien ja palveluntuottajien sopimuksiin perustuvia laskuja voi ohjata kolmannen osapuo-
len käsittelyyn. Kuntien ja Kuntaliiton näkemyksen mukaan vaatimus ei perustu lakiin ja on jopa lain-
vastainen. Onko ministeriö KEHA-keskuksen kanssa samaa mieltä ja mihin KEHAn ohjeistus perustuu?

Työvoimaviranomaisella on velvollisuus käyttää työvoimapalvelujen toimeenpanossa valtakunnallista
tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Asiakastietojärjestelmäkokonai-
suuteen sisältyvät asiakkuudenhallintajärjestelmä, yleinen avustusjärjestelmä (YA) sekä sähköiset asioin-
tipalvelut.

KEHA-keskus on valmistellut lain pohjalta ja yhteistyössä kuntien kanssa tietojärjestelmä rakenteen logii-
kan. Kaupungeille tarjottiin reaaliaikaisen budjetoinnin mallia ja virtuaalibudjetoinnin mallia. YA-pilotissa
kolmen kaupungin edustajat (Helsinki, Espoo ja Tampere) käsittelivät reaaliaikaisen ja virtuaalisen budje-
toinnin eroja. Kaupungeille esiteltiin demoja molemmista malleista ja kaupungit kävivät keskusteluja va-

linnoista taustayhteisöissään. Budjetointia käsiteltiin monipuolisesti kaikissa pilotin pienryhmäpalaverissa ja viikkopalaverissa syksyn 2023 ajan. YA-pilotin yksimielinen esitys budjetointimallista vietiin TEM:n asettaman Palvelut ja digitalisaatio -ryhmään 14.12.2023. Reaaliaikainen budjetointi päätettiin ottaa käyttöön yhteisellä päätöksellä Espoon, Helsingin ja Tampereen kaupunkien kanssa.

KEHA-keskuksen viestintä asiassa ei ole muuttunut, sillä käyttövelvoitetta koskevaan lainsäädäntöön ei ole tullut muutoksia. KEHA-keskus jatkaa valmistelua normaalisti eli KEHA-keskuksen palvelut tulevat olemaan aiemmin ilmoitetulla tavalla ja aikataululla kuntien käytettävissä. C6-kaupungeista Vantaa, Tampere ja Oulu ovat jo vastanneet KEHA-keskuksen tuottamaan kyselyyn ottavansa käyttöön KEHA-keskuksen valmistelun mukaisen palvelun maksatussanomissa (kysely on avoinna 26.11. saakka).

Yleiseen avustusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä on käsitelty Allianssi avainhenkilötiimissä, joka käynnistettiin elokuun lopussa pääministeri Orpon toiveesta. Tiimissä on mukana Kuntaliiton edustus. Yleiseen avustusjärjestelmään liittyvät jatkokysymykset käsitellään ja ratkotaan niin ikään avainhenkilötiimissä kuten myös muita C6 –kaupunkien nostamia aiheita kuten esimerkiksi asiakassiirtojen porrastus ja harkinnanvaraisten kulukorvausten tilanne. YA-järjestelmän osalta TEM, KEHA ja C6-kaupungit ovat löytäneet jo mahdollisen yhteisen esityksen tukemaan käytännön ratkaisuja.

KEHA-keskus on tukenut ja tukee jatkossakin TE-palvelut 2024 –uudistuksen sujuvaa toimeenpanoa hallituksen esityksen mukaisesti niillä vastuilla ja tehtävillä, jotka sille on määritelty. KEHA –keskus on paitsi merkittävässä roolissa uudistuksen sujuvan toimeenpanon valtakunnallisten ratkaisujen valmistelijana ja kuntien tukijana, myös itse muutoksen kohteena. Valmisteluajataulu on ollut kaikille yhteinen ja valmisteluvastuut ovat lainsäädännön pohjalta selkeät niin KEHA-keskuksen kuin kuntien osalta. KEHA –keskuksen ja kuntien välinen yhteistyö on edellyttänyt ja edellyttää jatkossakin molemminpuolista vastuunkantoa, laaja-alaista perehtymistä ja määrätietoista etenemistä oikea-aikaisessa aikataulussa. KEHA –keskus on osaltaan edistänyt uudistuksen toimeenpanon valmistelua aktiivisesti huolehtien tehtäviensä etenemisestä oikeassa aikataulussa, riskienhallinnasta, viestinnästä ja samalla kuntien tukemisesta laajasti kautta maan eri työllisyysalueet huomioiden.

Muita kysymyksiä ministeri Satosen vastuualueelle

- Miksi palkkatuen käyttöä rajoitetaan?

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp), jossa ehdotetaan muutoksia palkkatuen myöntämisen edellytyksiin kunnalle tai kuntayhtymälle. 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.

- Vastuualueen kipupisteet talousarvioesityksessä

Työvoimapalveluiden osalta kriittistä keskustelua on käyty erityisesti työvoimapalveluiden rahoituksen kokonaistasosta sekä palkkatukeen ehdotetuista muutoksista, mikä liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioon. Molempia teemoja on käsitelty tarkemmin edellä.

Kiristyvän määräraharahoituksen tilanteessa on keskusteltu siitä, miten saada toimeenpantua EU-lähtöiset uudet tehtävät (mm. akkuasetus, NIS2-direktiivi, jne.) tilanteessa, jossa virastoilla ja laitoksilla pienevät resurssit.

Samoin hallinnonalan digitalisaatiohankkeiden toteutus kiristyvän määräraharahoituksen tilanteessa, missä palveluprosessien digitalisointiin tulisi kohdentaa resursseja riittävästi (esim. yritysten digitalous-hanke) heikentää ja viivästyttää niiden kautta laajemmin tavoiteltavien tuottavuushyötyjen saavuttamista.

- Pyydetään ennakoimaan talousarviota täydentävän hallituksen esityksen keskeinen sisältö TEMin hallinnonalan osalta (ministeri Satosen vastuulle kuuluvien momenttien osalta)

Ministeriö on talousarvion täydentävän huomioissa tuonut esiin edellä kuvattujen kipupisteiden asiat.

Valtiovarainministeriön kannan mukaisessa versiossa on puollettu momentille 32.01.20 Siviilipalvelus lisäyksenä 1,2 milj. euroa siviilipalvelushakemusten (+15 %) ja täydennyspalvelushakemusten (+58,8 %) määrän voimakkaasta kasvusta johtuen. Lisäksi täydentävään hallituksen esitykseen sisältyy useita tekniisiä, pääluokan sisällä toteutettavia määrärahamomenttien välisiä siirtoja sekä RRF ja RePowerEU –hankkeiden ajoituksesta johtuvia muutoksia.

Lisäksi kotoutumiseen liittyviä kysymyksiä, joihin ministeriöstä pyydetään vastaus (ministeri Ranteen / Rantasen vastuualueella)

- Kotoutumiskorvauksia esitetään laskettavaksi toteuttamalla norminpurkua kotoutumislakiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitettyjen velvoitteiden keventäminen vähentää kuntien hallinnollisia tehtäviä, mutta hallituksen esitys ei vähennä kuntien velvoitteita samassa määrin kuin se vähentää kuntien korvauksia. Tämä voi heikentää kuntien kykyä järjestää lakisääteisiä palveluita, vaikuttaa kotoutumispalvelujen laatuun sekä hidastaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä, mikä puolestaan saattaa pitkällä aikavälillä kasvattaa yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. Mikä on ministeriön näkemys Kuntaliiton esiin nostamasta ristiriidasta?

Hallituksen esityksellä haetaan budjettiriihen päätösten mukaisesti säästöjä sekä normeja purkamalla että tuottavuussäästöjen perusteella tehtävällä tasonalennuksella. Säästöt painottuvat kuitenkin tuottavuussäästöihin.

Laskennallisia korvauksia ei ole pääsääntöisesti korvamerkitty tiettyihin palveluihin, minkä takia säästöjä ei ole mahdollista toteuttaa ainoastaan kotoutumislain normeja purkamalla. Koska kunnat voivat itse kohdentaa laskennalliset korvaukset parhaaksi näkemällään tavalla kotoutumisen edistämiseen, ne voivat myöskin kohdentaa säästöt kotoutumisen edistämisen palveluihin parhaaksi katsomallaan tavalla.

Rahoituksen leikkaamisella on kiistämättä kielteinen vaikutus kuntien talouteen ja ne voivat reagoida tilanteeseen eri tavoin: nostamalla veroja, lisäämällä lainanottoa tai vähentämällä palveluita, joko kotoutumispalveluita tai muita palveluita. Kotoutumispalveluiden heikkeneminen saattaa hidastaa kotoutumista ja työllistymistä ja pitkällä aikavälillä se voi aiheuttaa myös kustannuksia. Kyse on kuitenkin väliaikaisesta rahoituksen leikkauksesta ja kunnilla on mahdollisuus kohdentaa säästöt niin, että niistä koituu mahdollisimman vähän kielteisiä seurauksia.

- Momentille 32.50.30 kohdistuu laskennallisiin kotoutumiskorvauksiin 58 miljoonan euron säästö. Onko ministeriössä tunnistettu, että tällä voisi olla myös työllisyysvaikutuksia?

Säästöille ei ole voitu laskea työllisyysvaikutuksia, sillä säästöt kohdentuvat eri kunnissa eri tavoin. Jos säästöjä kohdennetaan suorasti tai epäsuorasti työllisyyttä edistäviin palveluihin, voi niillä olla kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Kotoutumislakiin tehtävää norminpurkua ei kuitenkaan kohdisteta työllisyyttä edistäviin palveluihin.